



Rainer Bollmohr

# Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen der nationalen Parlamente am Beispiel des Deutschen Bundestages

Tectum

# Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaften



# Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaften  
Band 72

Rainer Bollmohr

## **Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon**

Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen  
der nationalen Parlamente am Beispiel des  
Deutschen Bundestages

Tectum Verlag

Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon  
Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen der nationalen Parlamente  
am Beispiel des Deutschen Bundestages

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017  
ISBN 978-3-8288-6855-7

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter der ISBN  
978-3-8288-3957-1 im Tectum Verlag erschienen.)

Zugl. Dissertation Goethe-Universität Frankfurt am Main 2016 Siegelziffer  
D.30

Umschlaggestaltung: Tectum Verlag, unter Verwendung des Bildes  
#103281789 von fotostar, www.fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

# Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist eine gekürzte Fassung meiner Dissertation, welche vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main im Jahr 2016 angenommen wurde.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union wird seit dem Vertrag von Maastricht 1992 diskutiert, und es gibt zahlreiche auch vertragliche Lösungsansätze. Zuletzt war es der nicht wirksam gewordene Verfassungsvertrag 2005, der im Vertrag von Lissabon 2009 aufging. Repräsentative Demokratie als Grundlage der Arbeitsweise und Stärkung der Parlamente sowie die Einführung der Bürgerinitiative und der doppelten Mehrheit sollten das Demokratiedefizit verringern. Es war das Ziel dieser Arbeit, in einem Vergleich vor und nach dem Vertrag von Lissabon und unter Zugrundelegung eines postnationalen Demokratiemodells zu prüfen, ob und wie durch die Erweiterung der Kompetenzen der nationalen Parlamente insbesondere am Beispiel des Deutschen Bundestages das Demokratiedefizit verringert wurde.

Für mich war die Erstellung dieser Arbeit eine besondere Herausforderung in verschiedener Hinsicht. Zum einen bin ich zwar Diplom-Politologe, habe aber als solcher nie gearbeitet, sondern war Manager und Unternehmensberater in Wirtschaftsunternehmen und bin damit also Quereinsteiger. Zum anderen war ich bei der Zulassung als Doktorand bereits im 70. Lebensjahr. Ohne die intensiven Gespräche mit dem leider zu früh verstorbenen Prof. Dr. Josef Esser, dem ich auch diese Arbeit widme, hätte ich den Versuch nie gewagt. Als er die Betreuung aus gesundheitlichen Gründen zurückgeben musste, hat sich die Nachfolgerin auf dem Lehrstuhl, Frau Professorin Dr. Brigitte Geißel, bereit erklärt, die Betreuung zu übernehmen. Dafür möchte ich mich besonders bedanken.

Ich danke ihr auch für die Erstellung des Erstgutachtens und Frau Professorin Dr. Sandra Eckert für das Zweitgutachten.

Besonderer Dank gilt auch Frau Dr. Birgit von Pflug, Leiterin des Referats Europa-Dokumentation in der Bundestagsverwaltung. Sie hat mir schwer verständliche Sachverhalte und Zusammenhänge erklärt, und mir Informationen zugänglich gemacht, die man weder gezielt su-

chen noch zufällig finden kann. Ich danke auch Herrn Dr. Volker Manz für seine kritische Begleitung und guten Ratschläge.

Schließlich danke ich meiner Frau Anne für ihr Verständnis und ihre Unterstützung beim Korrekturlesen und dem Auspendeln der Hänger und negativen Stimmungen.

Frankfurt, im März 2017

Rainer Bollmohr

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	X
Abkürzungen .....	XI
1 Einleitung, Forschungsfrage und Gang der Untersuchung.....	1
2 Ein Demokratiemodell für die Europäische Union .....	15
2.1 Demokratietheorien .....	17
2.2 Darstellung eines Demokratiemodells der EU.....	27
2.3 Erläuterungen zum Demokratiemodell.....	42
2.3.1 Gemeinsame Bestimmungen und Grundsätze .....	43
2.3.2 Wahlen und Entscheidungsformen .....	45
2.3.3 Legitimation im Demokratiemodell .....	50
2.3.4 Demokratische Kontrolle .....	59
Exkurs: Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip...	61
2.3.5 Die EU aus der Sicht des Demokratiemodells .....	63
3 Das Demokratiedefizit der Europäischen Union .....	67
3.1 Das strukturelle Demokratiedefizit.....	70
3.2 Das institutionelle Demokratiedefizit .....	73
3.2.1 Das Legitimationsdefizit .....	74
3.2.2 Das Repräsentationsdefizit .....	96
3.2.3 Das Partizipationsdefizit .....	100

<b>3.3 Das Demokratiedefizit der EU im Vergleich mit dem Demokratiemodell .....</b>	<b>104</b>
3.3.1 Zusammenfassung der Defizite .....	104
3.3.2 Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Demokratiemodell .....	107
<b>3.4 Operationalisierung des Demokratiedefizits.....</b>	<b>111</b>
3.4.1 Beschreibung der Indikatoren .....	111
3.4.2 Vergleich der Indikatoren vor und nach dem Vertrag von Lissabon .....	113
3.4.3 Zusammenfassung .....	117
<b>4 Empirische Untersuchung der europapolitischen Arbeitsabläufe im Deutschen Bundestag im Jahr 2011...</b>	<b>119</b>
4.1 Datenfluss von der EU zum Deutschen Bundestag.....	122
4.2 Analyse der Kommissionsvorschläge und deren Bearbeitung im Deutschen Bundestag .....	127
4.2.1 Vergleich der Befassung mit EU-Angelegenheiten in den Bundestags- ausschüssen 2008 zu 2011.....	127
4.2.2 Bearbeitung der KOM-Dokumente im Deutschen Bundestag .....	133
4.2.3 Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages mit der EU .....	144
4.3 Zwischenfazit.....	150
<b>5 Ergebnisse der empirischen Untersuchung – der Beitrag des Deutschen Bundestages zu Legitimation, Transparenz und Politisierung der EU.....</b>	<b>153</b>
5.1 Legitimation durch den Deutschen Bundestag ...	155
5.2 Beitrag des Deutschen Bundestags zur Transparenz der EU-Rechtsetzung .....	158
5.3 Beiträge des Deutschen Bundestages zur Politisierung der EU .....	162

<b>6 Fazit und Ausblick .....</b>	<b>165</b>
<b>6.1 Fazit.....</b>	<b>165</b>
<b>6.2 Ausblick .....</b>	<b>167</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>173</b>
Vergleich des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon.....	173
Hinweis auf weitere Auswertungen und Dokumente .....	193
<b>Quellen- und Literaturverzeichnis .....</b>	<b>199</b>
<b>Quellen .....</b>	<b>199</b>
Europäische Union.....	199
Deutschland.....	202
Sonstiges .....	204
<b>Literatur .....</b>	<b>205</b>

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Demokratiemodell nach Dahl .....	20
Abbildung 2:	Schema Demokratiemodell der EU.....	38
Abbildung 3:	Demokratiemodell mit Berücksichtigung EUV, AEUV und Dahl .....	39
Abbildung 4:	Vertrauen in die EU.....	72
Abbildung 5:	Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat entsprechend dem Integrationsverantwortungs- gesetz .....	91
Abbildung 6:	Ebenen im Mehrebenensystem der EU .....	108
Abbildung 7:	Vertikale und horizontale Zuständigkeiten .....	109
Abbildung 8:	Zusammenfassung des Vergleichs des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon .....	115
Abbildung 9:	Veränderung der Defizite .....	117
Abbildung 10:	Quantitativer Vergleich der Tagesordnungs- punkte der Ausschüsse mit EU-Fragen 2008/2011 .....	130
Abbildung 11:	Auswertung der KOM-Dokumente 2011 aus EUR-Lex und den Tagesordnungen der Bundestagsausschüsse .....	136
Abbildung 12:	Inhalte der 2011 nicht in Ausschüssen behandelten KOM-Dokumente .....	137
Abbildung 13:	Anzahl der KOM-Dokumente 2011 pro Ausschuss .....	138
Abbildung 14:	Anzahl der Stellungnahmen gemäß Artikel 23 GG .....	140
Abbildung 15:	Begründete Stellungnahmen 2011 nach Rechtsetzungsorganen.....	147

# Abkürzungen

A	Anhörung
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung vom 26.10.2012
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
Az.	Aktenzeichen der Drucksache des Deutschen Bundestages
BR	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG 2009	Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009 2 BvE 2/08
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, auch AStV)
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union)
E	Einwohner
ebd.	ebenda, gleicher Titel wie zuvor
EBI	Europäische Bürgerinitiative
EGV	Konsolidierte Fassungen des Vertrages zur Gründung der EG in der Fassung vom 24.12.2002 (Nizza)
EK	Europäische Kommission
Em	Empfehlung
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Der Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung vom 26.10.2012

EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
Fn	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Hoher V	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
Invbank	Europäische Investitionsbank
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
i. V. m.	in Verbindung mit
KOM/COM	Dokumente der Europäischen Kommission, z.B. Vorschläge für angenommene Rechtsakte, Mitteilungen, Berichte usw., versehen mit der entsprechenden Jahreszahl und einer fortlaufenden Nummer
M	Mitteilung
MS	Mitgliedstaat(en)
NP	nationale Parlamente
Protokoll	Als Anhang zum EUV gibt es 37 Protokolle, die Bestandteile der Verträge sind (Art. 51 EUV). Beispiel: Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
QM	qualifizierte Mehrheit
Ratsdok.	Dokumente des Rats der Europäischen Union, oft parallel zu KOM
ReH	Rechnungshof
RN	Randnummer in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts
S	Sitze
sic	so in der Quelle
St	Stimmen
U	Unterrichtung
ÜA	Überweisung an die Ausschüsse
V	Vorschlag

VEU	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung vom 24.12.2002
VvL	Vertrag von Lissabon
WiSozA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
Z	Zustimmung
[ ]	Ergänzungen des Verfassers

