



Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon

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

2. Auflage

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

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

Tectum Verlag

Rainer Bollmohr
Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon
Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen der nationalen Parlament
am Beispiel des Deutschen Bundestages
Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag,
Reihe: Politikwissenschaften; Bd. 72

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018
2., aktualisierte und erweiterte Auflage

eISBN 978-3-8288-7191-5
(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4249-6 im Tectum Verlag erschienen.)
ISSN 1869-7186

Zugl. Dissertation Goethe-Universität Frankfurt am Main 2016

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

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 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 suchen 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

Vorwort zur 2., erweiterten Auflage

Eine zweite Auflage wurde aus verschiedenen Gründen für erforderlich gehalten. Der Text wurde im Prinzip nicht verändert, aber es stellte sich heraus, dass eine Vielzahl von Quellenangaben im Internet nicht mehr verfügbar war oder die Adressen sich verändert hatten. Daher wurden alle Internet-Adressen überprüft und korrigiert, so dass die Angaben auf dem Stand August 2018 sind. Offensichtlich ändern große Institutionen von Zeit zu Zeit ihren Internetauftritt.

Viel schwerwiegender waren nachträgliche Änderungen unter derselben Adresse, wie zum Beispiel die Statistiken zu Rechtsakten, herausgegeben von der EU, Amt für Veröffentlichungen. Nachträglich wurden alle Statistiken über erlassene Rechtsakte rückwirkend ab 1990 geändert, indem „kurzlebige Rechtsakte“ ausgeschlossen wurden. In der Arbeit werden insbesondere die Jahre 2008, 2011 und 2014 betrachtet, wo pro Jahr mehrere Hundert Vorgänge eliminiert wurden. Die Angaben wurden in der Arbeit nicht verändert, aber die alten und neuen Statistiken wurden als Anhänge 10 bis 12 beigefügt. Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass auch Beschlüsse des Europäischen Parlaments gestrichen wurden. Die prozentuale Beteiligung des Europäischen Parlamentes hat sich durch die Änderungen erhöht, Details können den Anhängen entnommen werden.

Zum leichteren Auffinden von Quellen und der Nachvollziehbarkeit von zusammengefassten Tabellen, wurden einige Dokumente und Statistiken als Anlage beigefügt, damit sie unabhängig vom Internet genutzt werden können. Nähere Erläuterungen stehen am Anfang des Anhangs.

Bad Homburg, August 2018
Dr. Rainer Bollmohr

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorwort..... | V |
| Vorwort zur 2., erweiterten Auflage..... | VI |
| 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..... | 28 |
| 2.3 Erläuterungen zum Demokratiemodell..... | 43 |
| 2.3.1 Gemeinsame Bestimmungen und Grundsätze..... | 44 |
| 2.3.2 Wahlen und Entscheidungsformen..... | 47 |
| 2.3.3 Legitimation im Demokratiemodell..... | 51 |
| 2.3.4 Demokratische Kontrolle..... | 60 |
| Exkurs: Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip..... | 63 |
| 2.3.5 Die EU aus der Sicht des Demokratiemodells..... | 65 |
| 3 Das Demokratiedefizit der Europäischen Union..... | 71 |
| 3.1 Das strukturelle Demokratiedefizit..... | 74 |
| 3.2 Das institutionelle Demokratiedefizit..... | 77 |
| 3.2.1 Das Legitimationsdefizit..... | 78 |
| 3.2.2 Das Repräsentationsdefizit..... | 101 |
| 3.2.3 Das Partizipationsdefizit..... | 105 |
| 3.3 Das Demokratiedefizit der EU im Vergleich mit dem Demokratiemodell..... | 109 |
| 3.3.1 Zusammenfassung der Defizite..... | 109 |
| 3.3.2 Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Demokratiemodell..... | 112 |
| 3.4 Operationalisierung des Demokratiedefizits..... | 116 |
| 3.4.1 Beschreibung der Indikatoren..... | 117 |

| | |
|--|------------|
| 3.4.2 Vergleich der Indikatoren vor und nach dem Vertrag von Lissabon | 118 |
| 3.4.3 Zusammenfassung | 122 |
| 4 Empirische Untersuchung der europapolitischen Arbeitsabläufe im Deutschen Bundestag im Jahr 2011 | 125 |
| 4.1 Datenfluss von der EU zum Deutschen Bundestag..... | 128 |
| 4.2 Analyse der Kommissionsvorschläge und deren Bearbeitung im Deutschen Bundestag | 133 |
| 4.2.1 Vergleich der Befassung mit EU-Angelegenheiten in den Bundestagsausschüssen 2008 zu 2011 | 134 |
| 4.2.2 Bearbeitung der KOM-Dokumente im Deutschen Bundestag..... | 139 |
| 4.2.3 Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages mit der EU | 150 |
| 4.3 Zwischenfazit..... | 157 |
| 5 Ergebnisse der empirischen Untersuchung – der Beitrag des Deutschen Bundestages zu Legitimation, Transparenz und Politisierung der EU | 159 |
| 5.1 Legitimation durch den Deutschen Bundestag | 161 |
| 5.2 Beitrag des Deutschen Bundestags zur Transparenz der EU-Rechtsetzung | 165 |
| 5.3 Beiträge des Deutschen Bundestages zur Politisierung der EU | 168 |
| 6 Fazit und Ausblick..... | 171 |
| 6.1 Fazit | 171 |
| 6.2 Ausblick | 173 |
| Anhang..... | 181 |
| Anhangsverzeichnis | 181 |
| Erläuterungen zu den Anhängen..... | 182 |
| Anhang 1 Inhalt und Anlass der KOM Vorschläge 2011 sowie Aufteilung auf die Bundestagsausschüsse..... | 184 |
| Anhang 2 Entscheidungsarten für Rechtsakte der EU nach und vor dem VvL..... | 274 |
| Anhang 3 Vergleich der Tagesordnungen der Ausschüsse mit EU-Fragen 2008/2011..... | 284 |
| Anhang 4 Vergleich des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon | 292 |

| | | |
|--|--|------------|
| Anhang 5 | Die Erklärung von Laeken 14. und 15.12.2001..... | 312 |
| Anhang 6 | Umsetzung der Erklärung von Laeken im Vertrag von Lissabon..... | 326 |
| Anhang 7 | Ländervergleich Sitze im EP und Stimmen im Rat zur Einwohnerzahl | 336 |
| Anhang 8 | Parlamentssitze im Vergleich zur Einwohnerzahl in D und USA | 340 |
| Anhang 9 | Übersicht nationale Wahlrechte zur Europawahl 2014 | 344 |
| Anhang 10 | Zahl der Rechtsakte 2008 | 346 |
| Anhang 10.a | Zahl der Rechtsakte 2008 – Neue Version | 347 |
| Anhang 11 | Zahl der Rechtsakte 2011..... | 349 |
| Anhang 11.a | Zahl der Rechtsakte 2011 – Neue Version | 350 |
| Anhang 12 | Zahl der Rechtsakte 2014 | 352 |
| Anhang 12.a | Zahl der Rechtsakte 2014 – Neue Version..... | 353 |
| Anhang 13 | Tabelle Stellungnahmen der nationalen Parlamente von 2006 bis 2008 aus dem Jahresbericht der Kommission 2008 KOM (2009) 343..... | 355 |
| Anhang 14 | Tabelle Stellungnahmen und Stellungnahmen mit Begründung der nationalen Parlamente 2011 aus dem Jahresbericht der Kommission 2011 COM (2012) 373 | 358 |
| Anhang 15 | Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (19. Bericht „bessere Rechtsetzung“ 2011 COM (2012) 373 mit der Liste aller beanstandeten Vorschläge und den initiativen Parlamenten | 362 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | | 381 |
| Quellen | | 381 |
| Europäische Union | | 381 |
| Deutschland | | 385 |
| Sonstiges..... | | 387 |
| Literatur | | 388 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|-----|
| Abbildung 1: | Demokratiemodell nach Dahl | 20 |
| Abbildung 2: | Schema Demokratiemodell der EU | 39 |
| Abbildung 3: | Demokratiemodell mit Berücksichtigung EUV, AEUV und Dahl | 40 |
| Abbildung 4: | Vertrauen in die EU | 77 |
| Abbildung 5: | Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat entsprechend dem Integrationsverantwortungsgesetz | 97 |
| Abbildung 6: | Ebenen im Mehrebenensystem der EU | 113 |
| Abbildung 7: | Vertikale und horizontale Zuständigkeiten | 114 |
| Abbildung 8: | Zusammenfassung des Vergleichs des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon | 120 |
| Abbildung 9: | Veränderung der Defizite | 122 |
| Abbildung 10: | Quantitativer Vergleich der Tagesordnungspunkte der Ausschüsse mit EU-Fragen 2008/2011 | 137 |
| Abbildung 11: | Auswertung der KOM-Dokumente 2011 aus EUR-Lex und den Tagesordnungen der Bundestagsausschüsse | 141 |
| Abbildung 12: | Inhalte der 2011 nicht in Ausschüssen behandelten KOM-Dokumente | 143 |
| Abbildung 13: | Anzahl der KOM-Dokumente 2011 pro Ausschuss | 144 |
| Abbildung 14: | Anzahl der Stellungnahmen gemäß Artikel 23 GG | 147 |
| Abbildung 15: | Begründete Stellungnahmen 2011 nach Rechtsetzungsorganen | 154 |

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 |

