



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

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

3.3 Das Demokratiedefizit der EU im Vergleich mit dem Demokratiemodell	104
3.3.1 Zusammenfassung der Defizite	104
3.3.2 Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Demokratiemodell	107
3.4 Operationalisierung des Demokratiedefizits.....	111
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
4 Empirische Untersuchung der europapolitischen Arbeitsabläufe im Deutschen Bundestag im Jahr 2011...	119
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
5 Ergebnisse der empirischen Untersuchung – der Beitrag des Deutschen Bundestages zu Legitimation, Transparenz und Politisierung der EU.....	153
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

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

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

1 Einleitung, Forschungsfrage und Gang der Untersuchung

Die Europäische Union (EU) ist der freiwillige Zusammenschluss von inzwischen 28 souveränen Staaten. Die sechs Gründerstaaten wollten Anfang der 1950er Jahre die Konfliktregion Mitteleuropa befrieden und die gemeinsame Wirtschaftskraft stärken. Die Ziele waren die Integration Deutschlands zur Vermeidung einer erneuten Kriegsgefahr in Europa, die Bildung eines Gegengewichts sowohl zur UdSSR als auch zu den USA sowie die optimale Nutzung der knappen Ressourcen nach dem Zweiten Weltkrieg. All dies mündete in die Schaffung eines gemeinsamen Marktes (Präambel Vertrag EGKS 1952; Pistone 2008; Weidenfeld 2009: 19). Im Wesentlichen sind diese Ziele erreicht worden. Aus den Anfängen hat sich ein Gebilde *sui generis*, ein Staatenverbund, ein Mehrebenensystem, eine Union entwickelt, die die Anforderungen der Globalisierung (Lempp 2009: 177) im 21. Jahrhundert zu bewältigen sucht und die sich auf dem Wege zur politischen Union befindet. Es gibt keine Vorlage und keine finale Vorstellung (Scharpf 2004: 3), aber es gibt den starken Willen zur Integration gemäß dem Motto aus dem Jahr 2000: „In Vielfalt geeint“.¹

Die immer stärker werdende Integration und Einbeziehung weiterer Politikfelder spätestens seit dem Vertrag von Maastricht 1992 erforderten dabei eine stärkere Demokratisierung und Legitimation der europäischen Institutionen. Zur Demokratisierung trugen die immer weiter entwickelten Rechte des Europäischen Parlaments, die kontinuierliche Reduzierung der Einstimmigkeit² in den Räten und die Klärung

1 http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_de.htm.

2 Einstimmigkeit ist per se nicht undemokratisch, im Gegenteil. Aber da, wo sie gefordert wird, kann es zu Zeitverzögerungen und zu sachfremden Forderungen für eine Zustimmung kommen. So hat in der Auseinandersetzung der EU mit Polen hinsichtlich der Bedrohung der Demokratie in Polen 2015/2016 Ungarn die Regierung in Warschau ganz offen unterstützt, indem es sich der Einstimmigkeit verweigerte (<http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2016/01/18/>). Einstimmige Entscheidungen sind oft nicht optimal, sondern

der Zuständigkeiten bei, zur Verbesserung der Legitimation die Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP), die Wahl, das Zustimmungsvotum und die Kontrolle der Europäischen Kommission durch das EP sowie direktdemokratische Elemente und intensivere Kommunikationsaktivitäten der Kommission mit den nationalen Parlamenten und den BürgerInnen. Schon frühzeitig wurde aber auch befürchtet, dass die Stärkung des EP eine Schwächung der nationalen Parlamente hervorrufen könnte bzw. die eher föderale Funktionsweise des EP und die eher intergouvernementalistische Legitimationsvermittlung der nationalen Parlamente sich konterkarieren könnten (u. a. Dann 2004: 269). Dennoch haben die nationalen Parlamente im Vertrag von Lissabon (VvL) mehr Rechte auf europäischer Ebene erhalten, um so die Legitimation der EU zu stärken. Insofern ist eine ganze Reihe an Maßnahmen ergriffen worden, um dem Demokratiedefizit der EU zu begegnen und das Legitimationsvertrauen der BürgerInnen zu erhöhen. Nicht zuletzt angesichts der aktuellen krisenhaften Entwicklungen stellt sich die Frage, inwiefern dies gelungen ist. Es ist daher die Intention der vorliegenden Arbeit, anhand der Praxis zu überprüfen, in welchem Maße dieses Ziel erreicht wurde. Neue Möglichkeiten machen nur Sinn, wenn sie genutzt werden. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob im Bundestag in der Behandlung von EU-Angelegenheiten Veränderungen im Vergleich zu dem Verhalten vor dem VvL zu erkennen sind.

Die Wahrnehmung eines Demokratiedefizits liegt auch in der Komplexität des EU-Systems begründet (u. a. Huget 2007: 50; Weidenfeld 2009: 120; Sonnicksen 2010: 158). Komplexität ist im Grunde kein Demokratiehemmnis, aber, wie später noch näher aufgezeigt werden wird, ist die Kenntnis der Sachverhalte, der Zuständigkeiten und der Verantwortlichkeiten Voraussetzung für die Legitimierung politischer Entscheidungen. Die Regierten sollten zumindest eine theoretische Möglichkeit haben, das Handeln der Regierenden zu erkennen und zu beurteilen.

Die EU ist kein Superstaat, der in einem hierarchischen Verhältnis zu den Mitgliedstaaten steht. Vielmehr gibt es einen stark ausgeprägten Dualismus (Hertel 1999: 165; Weiler in Scharpf 1999: 52) zwi-

werden auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners getroffen. Zum anderen fordern Mehrheitsentscheidungen die Folgebereitschaft der unterlegenen Minderheit, was bei der EU nicht immer der Fall ist, ablesbar an den über 1.000 Vertragsverletzungen pro Jahr.

schen der EU und den Mitgliedstaaten. In fast allen Mitgliedstaaten gibt es Strömungen, die eine Organisation in Form der Supranationalität³ bevorzugen, während andere dem Intergouvernementalismus (Raunio 1999: 181) den Vorrang geben. Noch ist nicht entschieden, welche Variante sich durchsetzen wird.⁴ Der Dualismus bezieht sich aber auch auf Doppelfunktionen in den Strukturen der EU. So hat die Europäische Kommission sowohl legislative als auch exekutive Funktionen, und die Räte sowie die Ständigen Vertreter (Art. 240 AEUV) beachten sowohl nationale als auch EU-Interessen und haben sowohl vertikale als auch horizontale Zuständigkeiten. Einem möglichen Souverän der EU wird daher die Wahrnehmung der und die Partizipation an Entscheidungsverfahren erschwert. Das schwer Erkennbare und Zurechenbare der Verantwortlichkeiten setzt sich in den nationalen Parlamenten fort. Zum Beispiel setzen die nationalen Parlamente und Exekutiven die von der EU beschlossenen Sachverhalte in der Realität um, ohne dass die BürgerInnen ausreichend über die Zusammenhänge informiert werden. Dies wird bei der späteren Erörterung eines Legitimationskonzepts für die EU noch näher zu erläutern sein.

Die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, die die Zukunft der EU primärrechtlich über die Verträge steuern und die sekundärrechtlich über den Rat parallel zu ihren nationalen Institutionen Entscheidungen treffen, sind so groß, dass eine Prüfung der Legitimität auch im Hinblick auf nationalstaatliche Auswirkungen vorgenommen werden muss.⁵ Nach außen haben kleinere Staaten durch ihre Mitgliedschaft in der EU an Bedeutung gewinnen können, innerhalb der EU wird der Einfluss dieser Mitgliedstaaten gestützt durch die degressive Proportionalität bei der Sitzverteilung nach Mitgliedstaaten im EP (Art. 14

3 „Darunter werden die Merkmale der EU zusammengefasst, durch die sie sich in ihrer rechtlichen Struktur von völkerrechtlichen Organisationen unterscheidet“ (Ziltener 2000: 80).

4 „Insgesamt stellt sich angesichts dieser institutionellen Entwicklungen die kritische Frage, ob sich die EU nicht längst auf den Weg zu eigener ‚Suprastaatlichkeit‘ aufgemacht hat und schon aus diesem Grund einen hohen Legitimationsbedarf aufweist. Gewöhnlich werden Antworten auf diese Frage gesucht, indem die autonom supranationale Entwicklung der EU den gleichfalls vorhandenen intergouvernementalen Formen gegenübergestellt und dann gemesen wird, welcher Modus in der Europapolitik dominiert“ (Höreth 2002: 4).

5 Gemeint ist hier die Umgehung fehlender nationaler Mehrheiten für eine bestimmte *policy* durch eine europäische Lösung. Siehe Standardversion des Demokratiedefizits Nummer 5 (Føllesdal/Hix 2006: 537).

EUV) sowie durch die Stimmengewichtung im Rat der EU (Art. 16 EUV, Art. 238 AEUV, Protokoll 36 Titel II).

Der Dualismus betrifft auch die Souveränität der Mitgliedstaaten und die Legitimität der Institutionen der EU. Beides sollte durch eine Verfassung klarer definiert werden. Nach dem Scheitern der Verfassung wurde als Kompromiss mit fast gleichen Inhalten der VvL geschlossen. Es ist im Verlauf dieser Arbeit zu prüfen, ob Souveränität⁶ und Legitimation⁷ teilbar und/oder delegierbar sind. Die bisherige Diskussion über das Demokratiedefizit befasst sich mit diesen Aspekten und kommt zu unterschiedlichen Auffassungen.

In Wissenschaft und Politik haben die Neuerungen im Vertrag von Lissabon zur Verbesserung der demokratischen Strukturen der EU nur wenig Beachtung gefunden, insbesondere in Bezug auf die Rolle der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten (Sprungk 2013: 551). Zum Teil wurden viele Erörterungen bereits nach der Erklärung von Laeken (2001), während des Verfassungskonvents (2002/2003) und vor dem Inkrafttreten des VvL (2009) geführt (pars pro toto: Abromeit 2001, 2002, 2003; Beck/Grande 2004; Benz 2003, 2009, 2010; Calliess 2004; Dann 2004; Habermas 2007; Hix 2003; Jachtenfuchs 2002; Kohler-Koch 2004;

6 Beaud (1996: 61) und Hurrelmann (2005: 15) vertreten die Meinung der Unteilbarkeit. Anders hingegen Landfried (2005: 15f): „Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft von Bürgern und Staaten. Deshalb gibt es wiederum zwei Quellen der Legitimation durch demokratische Verfahren. [...] Souveränität wird teilbar, auch wenn dies per definitionem ein Widerspruch in sich selbst ist.“

7 Die Problematik der Legitimation soll anhand von drei Zitaten verdeutlicht werden: „Die Legitimität einer politischen Ordnung stützt sich jedoch nicht allein auf die geltenden Grundnormen eines Gemeinwesens, sondern auch auf konstitutive Verfahren und auf den Legitimitätsglauben der Bürgerinnen und Bürger [...]“ (Kaina 2009:200). „Beim Fehlen der *exit*-Option verbietet sich im Übrigen von vornherein die Konstruktion von Zusatz- oder Ersatzlegitimation via stillschweigender Zustimmung“ (Abromeit 1998 c: 297). „Im Hinblick auf die demokratische Legitimation der EU stellt sich zunächst die Frage, ob und inwieweit die ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Unionsbürger, die selbst Mitglieder der Staatsvölker der Mitgliedstaaten sind, als Legitimationssubjekt angesehen werden können. Denn die Unionsbürgerschaft verleiht zwar traditionelle Bürgerrechte wie etwa das Recht auf Freizügigkeit, ein politisches Wahlrechts und das Recht auf diplomatischen Schutz. Sie verschafft jedoch nicht eine Staatsangehörigkeit als formales Band eines europäischen Volkes“ (Mellein 2007: 28).

Maurer 2001, 2003, 2004; Moravcsik 2002, 2004, 2008; Tömmel 2001, 2006, 2008).

Unter Umständen lag es daran, dass das Demokratiedefizit als gering oder als gar nicht vorhanden eingeschätzt wurde.⁸ Es entsteht der Eindruck, dass die Änderungen möglicherweise als so marginal angesehen wurden, dass eine nähere Betrachtung nicht für erforderlich gehalten wurde.⁹ Es ist jedoch auch denkbar, dass die 2009 beginnende Eurokrise – eine Mischung aus übermäßiger Staatsverschuldung vor allem einiger Mitglieder des Euroraums, dem Fehlverhalten von Großbanken und einer Wirtschaftskrise – Demokratieprobleme als nebensächlich erscheinen ließ¹⁰ und sogar befürchtet wurde, dass die EU an der Eurokrise zerbrechen könnte (Habermas 2011 b: 112 ff; Mundell 2013¹¹). Das wird auch dadurch deutlich, dass der Euro seit seiner Einführung als ein wesentliches Integrationsinstrument dargestellt wurde, das nun gefährdet schien (Meyer 2014: 1f). Die Krise dauert an und hat sich eher desintegrierend ausgewirkt, da viele Maßnahmen vom Europäischen Rat, also den Regierungschefs, an den nationalen Parlamenten und dem EP

-
- 8 Schmidtchen (2004: 8) meint dazu: „Nimmt man das Demokratieprinzip ernst, dann kann man von einem Demokratiedefizit erst sprechen, wenn die Transmission des Bürgerwillens in Kollektiventscheidungen mißlingt und sich dieser Mangel zu vertretbaren Kosten beheben lässt.“ Nullmeier (2010: 21) bemerkt: „Die Klage über das Demokratiedefizit ist insofern verfehlt, als die eigentliche Struktur der EU verkannt wird.“ Auch Moravczik (2002: 621) äußert sich in diese Richtung: „When judged by the practices of existing nation-states and in the context of a multi-level system, there is little evidence that the EU suffers from a fundamental democratic deficit.“ Und schließlich hält auch das Bundesverfassungsgericht fest (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, RN 278): „Die Europäische Union entspricht demokratischen Grundsätzen, weil sie bei qualitativer Betrachtung ihrer Aufgaben- und Herrschaftsorganisation gerade nicht staatsanalog aufgebaut ist.“
- 9 Vgl. dazu etwa Kaufmann (1997: 481): „Angesichts der Unversehrtheit des Regelkerns des Demokratieprinzips, der Integration und adäquaten Rückführung europäischer Hoheit auf das Staatsvolk und schließlich der Deckung eventueller Verflachung des Legitimationsniveaus durch das Verfassungsprinzip integrierter Staatlichkeit kann von einem Demokratiedefizit der Europäischen Union im Rechtssinne keine Rede sein.“
- 10 Bei der Europawahl 2014 haben EU-Kritiker und -Gegner im EP zugenommen (vgl. Meyer 2014: 1).
- 11 <http://info.kopp-verlag.de/hintergruende/deutschland/redaktion/-zusammenbruch-der-euro-zone-koennte-das-ende-der-eu-bedeuten-sagt-einer-der-vater-des-euro.html>.

vorbei, getroffen wurden, meist keine Wirkung erzielten und außer einigen Finanzinstituten keine Gewinner zurückließen. Nationale Parlemente und Verfassungsbeschwerden blieben im Bemühen, die Gefahr der Vergemeinschaftung von Staatsverschuldung zu reduzieren, wirkungslos.¹² Im Verlauf der Krise wurde zudem erkennbar, dass Verträge und Vereinbarungen von Mitgliedstaaten häufig nicht eingehalten¹³ und Bestimmungen des EUV mitunter stark überdehnt wurden.¹⁴ Bei der Nichteinhaltung von Rechtsakten der EU geht es in weniger als 30 % der Fälle um verspätete Umsetzung.

Auch die Organe der EU vermitteln nicht den Eindruck, als hätte die EU ein Demokratieproblem. Sie vertrauen da ganz auf die Mitgliedstaaten.

„Das Verhältnis der Europäischen Union (EU) zur Demokratie ist ein ambivalentes. Einerseits leistet die EU einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung und Demokratisierung eines ganzen Kontinents. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass der europäische Integrationsprozess – dem im EU-Vertrag an prominenter Stelle platzierten Demokratie-Bekenntnis zum Trotz – unter gewissen ‚Demokratiedefiziten‘ leidet“ (Biagianni 2005: 349).

-
- 12 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/bvg11-055.html>.
 - 13 „Die mangelnde Umsetzung rechtsstaatlicher Standards in Ungarn, Rumänien und Bulgarien, der routinierte Verstoß gegen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt seitens Frankreich und vieler anderer Euro-Länder, der weit verbreitete Betrug bei der Verwendung europäischer Strukturfonds und die Nichtumsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung durch Deutschland sind nur einige der bekannteren Fälle“ (Neyer 2014: 167). 2011 gab es 1.775 Vertragsverletzungen gem. Jahresbericht der EK. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_de.htm).
 - 14 Ein Beispiel: Der Ergänzung des Art. 136 AEUV wurde im Februar 2011 vom Deutschen Bundestag (Drucksache 17/4880) zugestimmt, um eine Änderung des Artikels 125 AEUV („No-bailout“-Klausel) auszuschließen. Der Bundestag hatte einen Parlamentsvorbehalt eingelegt und trotzdem dem Text zugestimmt. Die Vorbehalte hatten nur Einfluss auf das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung. Der Vorgang zeigt andererseits, welche wichtige Rolle die nationalen Parlamente spielen könnten.

Die hier zu untersuchende Problemstellung basiert auf den zahlreichen Versuchen¹⁵, das Demokratiedefizit der EU durch Veränderungen des Primärrechts institutionell zu verringern, und prüft zunächst durch einen Vergleich der Defizite vor und nach dem Vertrag von Lissabon, ob Verbesserungen erkennbar sind und ob die neuen Möglichkeiten der nationalen Parlamente daran ggf. einen Anteil haben. Anschließend wird in einer empirischen Untersuchung am Beispiel des Deutschen Bundestages überprüft, ob die neuen Regelungen auch zu geänderten Verfahrensweisen innerhalb der Abläufe des Parlaments und gegenüber der EU geführt haben.

Daraus ergibt sich die folgende Hypothese, die es in der Dissertation zu überprüfen gilt:

Durch den VvL sind den nationalen Parlamenten neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf europäischer Ebene eingeräumt worden. Wenn dadurch das Demokratiedefizit der EU nachhaltig verringert wurde, dann wird dies an den Arbeitsabläufen und den Beschlüssen der nationalen Parlamente – in der vorliegenden Untersuchung des Deutschen Bundestages – in Bezug auf die geplanten Vorhaben der EU-Kommission ablesbar sein.

Die Rolle der nationalen Parlamente kann künftig umso wichtiger werden, als die EU nicht als alleinige Trägerin des Systems gesehen werden kann, sondern Funktionen der Mitgliedstaaten immer mehr mit eingebunden werden, so dass sich kein wirkliches supranationales Demokratiemodell ergibt (Habermas 2011; Abromeit 2001, 2003). Dies zeigt sich auch an der mangelnden Durchsetzbarkeit der getroffenen Maßnahmen, da eine supranationale Struktur nicht aus einem Demos, sondern aus verschiedenen Demoi besteht, wodurch Top-down-Strukturen eingeschränkt sind (Bohman 2007: 44).

Aus der Sicht der nationalen Exekutiven hat die EU-Policy viele transnationale Elemente, und das wird von diesen auch so verstanden.

„Transnationale Politik erscheint bis heute als Außenpolitik, mit hin als klassische Handlungsprärogative der Exekutive, unabhängig davon, ob sie in internationalen Organisationen und Regimen oder im supranationalen Raum stattfindet. Doch ist der

15 Gemeint sind hier die Einheitliche Europäische Akte, die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der abgelehnte Verfassungsvertrag und der Vertrag von Lissabon.

Unterschied zwischen Internationalität und Supranationalität essentiell. Der durch die europäische Integration konstituierte supranationale Raum meint eine neue Ordnung als Einheit, in der die alten nationalen Ordnungen aufgehoben werden sollen. Dies hat mit Außenpolitik nichts mehr zu tun“ (Puntscher Riekmann 1997: 92).

Der britische Volksentscheid im Juni 2016 über den Austritt Großbritanniens aus der EU macht Maßnahmen erforderlich, die die EU und die Mitgliedstaaten wieder mehr zueinander führen könnten. Da könnten die nationalen Parlamente eine wichtige Rolle spielen. Die Beantwortung der Forschungsfrage kann darauf eine Antwort geben, bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 2011. Das Primärrecht hat sich seitdem in den entscheidenden Zusammenhängen nicht wesentlich geändert.

Die Forschungsfrage

Die Dissertation möchte einen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, ob die Neuregelungen der Kompetenzen der nationalen Parlamente dazu geeignet sind, ein mögliches Demokratiedefizit der Europäischen Union zu verringern. Zu diesem Zweck soll am Beispiel des Deutschen Bundestages quantitativ geprüft werden, ob und wie sich die europapolitischen Aktivitäten des Deutschen Bundestags entwickelt haben. Dies bezieht sich sowohl auf die im Grundgesetz und in den Begleitgesetzen zum VvL festgeschriebenen Rechte als auch auf die Möglichkeiten, die im VvL neu definierten Aufgaben wahrzunehmen, und zwar die Kontrolle der nationalen Regierungen in europapolitischen Angelegenheiten (Art. 10 EUV) sowie die Überwachung der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 12 EUV).

Bemühungen um eine Demokratisierung der Europäischen Union sind seit Ende der 1970er Jahren zu beobachten. Das reicht von der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 über die Einheitliche Europäische Akte 1986, die Verträge von Maastricht 1992, Amsterdam 1997 und Nizza 2001 sowie die Erklärung von Laeken 2001 und den Verfassungskonvent 2002/03 bis zum Vertrag von Lissabon (VvL) 2009. Die Demokratisierung war notwendig, da die EU immer mehr Hoheits-

rechte¹⁶ übertragen bekam und daher immer größere Anforderungen an die Legitimation¹⁷ gestellt wurden.

Den häufig geäußerten Fragen, ob die EU demokratiefähig sei (Grande 1996: 341; Abromeit 2001 d: 265) und wie viel Demokratie die EU brauche (Hix 2008: 4; Beck 2004: 350), soll hier nicht weiter nachgegangen werden, da sich spätestens seit dem VvL die Grundlagen für eine Demokratisierung der EU geändert haben. Im Artikel 10 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wird festgelegt, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht. Die Diskussion über die Demokratieform setzte bereits nach dem Vertrag von Maastricht ein, und gerade die repräsentative Demokratie wurde kritisch gesehen: „Eine Demokratisierung der Europäischen Union scheitert m. E. nicht deshalb, weil diese nicht demokratiefähig ist, sondern weil das für eine Demokratisierung vorgesehene Demokratiemodell, die repräsentative Demokratie (in welcher Form auch immer), für eine Europäisierung denkbar schlecht geeignet ist“ (Grande 1996: 349)¹⁸. Genau diese Demokratieform haben die Verfasser des VvL gewählt, wohlwissend, dass das EP in seiner derzeitigen Verfasstheit nicht den erforderlichen Ansprüchen genügen würde.¹⁹ Nicht zuletzt deshalb

16 „[...] insofern übt die EU Hoheitsrechte aus, die bisher dem Staat i. e. S. vorbehalten waren. Daraus ergibt sich das oft beklagte demokratische Defizit. Die Beschlüsse der Kommission und des Ministerrates, auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, greifen immer tiefer in die Verhältnisse der Mitgliedstaaten ein“ (Habermas 1999: 185).

17 „Legitimationsprobleme und das damit verbundene demokratische Defizit stellen wohl das meist diskutierte Funktionsproblem des EU-Systems dar. Die intensive Erörterung dieser Problematik ebenso wie konkrete Vorschläge zu ihrer Behebung begleiten denn auch den Integrationsprozess von seinen Anfängen bis zur Gegenwart“ (Tömmel 2006: 220).

18 Als Begründung führt Grande (ebd. 352) aus, dass es vermessens wäre, „vom Wähler zu erwarten, daß er in der Lage sei, politische Verantwortlichkeiten überhaupt zu erkennen, geschweige denn sie zu bewerten.“

19 „Sowohl die deliberative als auch die aggregative Komponente des demokratischen Prozesses erfordert eine angemessene und gleiche Repräsentation der von der Regelsetzung betroffenen Personen“ (Zürn 1998: 243). „Selbst mit einer maximalen Kompetenzausstattung würde das EP für politische Entscheidungen verantwortlich gemacht, die es nur zu einem geringen Teil selbst kontrollieren kann. [...] Das europäische Demokratiedefizit lässt sich nur beseitigen, wenn den Bürgern Möglichkeiten der direkten Intervention in den europäischen Politikprozess eingeräumt werden“ (Beck 2004: 352).

wurden die nationalen Parlamente in offizieller Funktion in den VvL aufgenommen.

Die Forschungsfrage ist mehrfach unterteilt und lautet:

- a. Ist das Demokratiedefizit der EU durch den Vertrag von Lissabon verringert worden und wenn ja, welchen Anteil haben die neuen Rechte der nationalen Parlamente daran?
- b. Ist die Legitimation der EU durch die Aktivitäten der nationalen Parlamente und die ihnen im VvL neu zugewachsene Möglichkeiten erkennbar verbessert worden?
- c. Haben diese Möglichkeiten durch die formalisierte Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit sowie durch die direkten Kommunikationsmöglichkeiten der nationalen Parlamente mit den Organen der EU etwas dazu beigetragen?

Zunächst ist für die Beantwortung der Frage festzustellen, worin das Demokratiedefizit besteht, ohne, wie häufig geschehen, hauptsächlich nationalstaatliche Kategorien zu Grunde zu legen. Bevor das Defizit definiert wird, ist daher erforderlich, ein Demokratiemodell für eine supranationale Organisation wie die der EU zu entwickeln. Zur Minimierung des Demokratiedefizits wurden unter anderem die nationalen Parlamente mit zusätzlichen Rechten versehen. Die Untersuchung der Handlungsweisen der nationalen Parlamente wird am Beispiel des Deutschen Bundestages vorgenommen, indem die Tätigkeiten der Bundestagsausschüsse sowie die Sitzungsprotokolle des Deutschen Bundestages ausgewertet werden. Hierbei gilt es insbesondere festzustellen, wie die neuen Möglichkeiten in Art. 10 (2) und 12 EUV²⁰ in aktive Politik umgesetzt werden.

20 Art. 10 (2) „Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“

Art. 12

„Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie

Die Forschungslücke besteht darin, dass die Rückdelegation von Kompetenzen an die nationalen Parlamente durch den Vertrag von Lissabon bisher nicht intensiv dahingehend untersucht wurde, wie die Veränderungen in den Parlamenten umgesetzt wurden. Es stellt sich die Frage, ob und wie das Frühwarnsystem genutzt werden kann. Was machen die Parlamente mit dem Wissen, und gelingt es ihnen, vor den Entscheidungen im Rat in einen Dialog mit den Regierungen zu treten? Daher soll empirisch überprüft werden, wie weit der Einfluss des Parlamentes reicht – auch wenn hier die stärksten Einflussmöglichkeiten des Parlamentes in Form des Budgetrechts nicht greifen. Dazu ist auch erforderlich, dass EU-Angelegenheiten nicht mehr ausschließlich der Außenpolitik zugeschrieben werden, bei denen sich das Parlament erst gefordert sieht, wenn Verträge zu ratifizieren sind. Zeigt das Parlament in der täglichen Arbeit, dass die Rechtssetzungsverfahren der EU über außenpolitische Vorgänge hinausgehen? Der Faktor Zeit spielt dabei eine große Rolle, da oft sehr komplexe Sachverhalte in einem begrenzten Zeitrahmen zu behandeln sind.

Der Gang der Untersuchung ist so gestaltet, dass im zweiten Kapitel einige Demokratietheorien überprüft werden und dann daraus ein Demokratiemodell für die EU entwickelt wird. Hierbei werden die wesentlichen Neuerungen aus dem Vertrag von Lissabon und der Erklärung von Laeken berücksichtigt. Im VvL sind zwei Schwerpunkte erkennbar: das Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie (Art. 10 EUV) und die Stärkung der Nationalen Parlamente (Art. 12 EUV). Beides stützt den Parlamentarismus insgesamt.

Das Demokratiedefizit wird im dritten Kapitel theoretisch aufbereitet, der Schwerpunkt liegt dabei auf den Institutionen, da im weiteren Verlauf die Möglichkeiten der nationalen Parlamente untersucht werden sollen. Durch die Operationalisierung des Demokratiedefizits sowie einen Vergleich vor und nach dem VvL wird untersucht, wie sich das Demokratiedefizit durch den VvL verändert hat und welchen Anteil die nationalen Parlamente daran haben. Das strukturelle Demokratiedefizit (Kaina 2009: 172) wird nur der Vollständigkeit halber er-

-
- a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;
 - b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird [...]“

wähnt, da dessen Änderung kaum geplant und nur wenig von außen beeinflusst werden kann. Die Konsequenzen des VvL sind auf Grund der geringen Zeitspanne zwischen seinem Inkrafttreten 2009 und dem Untersuchungszeitraum möglicherweise erst in Ansätzen beobachtbar (Kohler-Koch 2010: 245). Einige Stichproben bis ins Jahr 2014²¹ haben jedoch gezeigt, dass das Jahr 2011 durchaus als repräsentativ angesehen werden kann. Als Untersuchungszeitraum wurde das Jahr 2011²² gewählt, weil es das erste Jahr war, in dem sich die im VvL beschlossenen neuen Rechte der nationalen Parlamente voll auswirken konnten. Das Vergleichsjahr ist 2008.

Im vierten Kapitel wird am Beispiel des Deutschen Bundestages empirisch untersucht, ob das Demokratiedefizit der EU durch die neuen Möglichkeiten der nationalen Parlamente tatsächlich verringert wurde und im Kapitel fünf, ob dies an der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages ablesbar ist. Abschließend wird im Kapitel sechs das Ergebnis der Untersuchung zusammengefasst und im Ausblick erörtert, welche Möglichkeiten der Verringerung des Demokratiedefizits noch bestehen, ohne gewisse Grundprinzipien der EU wie die Handhabung der Legislative und der Exekutive, das Initiativmonopol der Europäischen Kommission, die Nicht-Staatlichkeit der EU und die Form der Gewaltenteilung zu verändern. Der Grund dafür liegt sowohl in der Bewährung einiger Institutionen als auch in der geringen Wahrscheinlichkeit, bestimmte Regelungen mittelfristig verändern zu können.

Der empirische Teil der Arbeit ist zweigeteilt. Zunächst wird untersucht, ob das Demokratiedefizit der EU durch den Vertrag von Lissabon verringert wurde und welchen Anteil die nationalen Parlamente daran haben. Anschließend wird am Beispiel des Deutschen Bundestages überprüft, ob und wie die neuen Möglichkeiten an der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages ablesbar sind. Dazu wurde die Bearbeitung der Vorschläge der Europäischen Kommission, die gemäß den Protokollen 1 und 2 EUV den nationalen Parlamenten zugeleitet werden, durch den Deutschen Bundestag ausgewertet (Einzelheiten Anhang Hinweis 1). Die geplanten Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse, Berichte, Informationen und Mitteilungen des Jahres 2011 wurden mit

21 Siehe z. B. die Beteiligung des EP an Rechtsakten der EU 2014 <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2014/legislative-acts-statistics.html?locale=de>.

22 Bei allen Kennzahlen wie z. B. der Anzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament oder der Stimmengewichtung im Europäischen Rat werden die Daten aus dem Jahr 2011 verwendet.

den Tagesordnungen der Bundestagsausschüsse verglichen. Anschließend wurden die Protokolle der Sitzungen des Deutschen Bundestages geprüft, ob Maßnahmen bezüglich der Subsidiaritätsprüfung sowie des Parlamentsvorbehaltes entsprechend den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon getroffen wurden. So sollte festgestellt werden, ob und wie sich die neuen Möglichkeiten praktisch ausgewirkt haben.

Ein postnationales Demokratiemodell soll also unter Berücksichtigung des VvL entwickelt und dann genutzt werden, um die Demokratiedefizite der EU darzustellen. Diese Demokratiedefizite werden dann mit den Demokratie relevanten Vertragsbedingungen vor und nach dem VvL miteinander verglichen. Anschließend wird im empirischen Teil am Beispiel des Deutschen Bundestages untersucht, ob und welche Auswirkungen auf der Arbeitsweise des Parlamentes erkennbar sind.

2 Ein Demokratiemodell für die Europäische Union

Um festzustellen, ob und inwiefern das Demokratiedefizit der Europäischen Union durch die im Vertrag von Lissabon festgelegten Erweiterungen der Kompetenzen der nationalen Parlamente beeinflusst wurde, wird zunächst ein Demokratiemodell für die Europäische Union skizziert und daran anschließend das Defizit in Bezug auf das Modell dargestellt. Dieses Demokratiemodell orientiert sich an den besonderen Gegebenheiten der Europäischen Union. Demokratie wird dabei als Herrschaftsform verstanden, deren „Zweck [...] die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich der kollektiven Entscheidungen hinein [ist], und zwar im Sinne einer Kongruenz von Entscheidungsunterworfenheit und Entscheidungsbeteiligung“ (Abromeit 2001a: 4). Eine andere minimalistische Definition, die noch die Verfahrensweise mit eingebunden hat, lautet: „Democracy is a method of collective decision making, a method to arrive at collectively binding decisions where the procedures and therefore the decision itself are generally accepted“ (Bühlmann 2008: 27).

Die Europäische Union ist kein Staat, weshalb es auch nicht angemessen ist, nationalstaatliche Anforderungen an die demokratischen Strukturen auf europäischer Ebene anzulegen. Die beiden oben angeführten Definitionen können hingegen als Basis für die Entwicklung eines Demokratiemodells der EU verwendet werden. Das Bundesverfassungsgericht geht in seinem Urteil vom 30.06.2009 über den VvL sogar so weit, in der Nichtstaatlichkeit der EU einen Beweis für die demokratische Struktur der EU zu sehen: „Die Europäische Union entspricht demokratischen Grundsätzen, weil sie bei qualitativer Betrachtung ihrer Aufgaben- und Herrschaftsorganisation gerade nicht staatsanalog aufgebaut ist“ (RN 278).

Die Europäische Union besteht aus demokratischen und rechtsstaatlich organisierten Staaten. Dies wurde formal als Beitrittsanfor-

derung vor der vierten Erweiterung²³ in den „Kopenhagener Kriterien“ von 1993 formuliert:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können [...]“ (Europäischer Rat 1993, Ziffer 7.A)iii) 2. Absatz).²⁴

Das bedeutet, dass die Beitrittsländer die politischen, wirtschaftlichen und Acquis-Kriterien erfüllen müssen. Inwiefern ist es dennoch erforderlich, zusätzlich Demokratiekriterien für die EU selbst zu definieren? Darüber gehen die Meinungen auseinander. Es hängt vom Grad der Integration ab und wie der Entwicklungsstand der Integration beurteilt wird. Befürworter des Intergouvernementalismus wie Majone (1998b) und Moravcsik (2002) sehen nur wenige Notwendigkeiten einer Verbesserung der demokratischen Strukturen der EU, da die Hauptakteure auf der EU-Ebene die Staaten seien, und diese seien ja *per definitionem* demokratisch organisiert. Ähnlich argumentiert auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon.²⁵

23 Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs 1995.

24 Ab dem Vertrag von Amsterdam (Art. 49 in Verbindung mit Art. 6 (1) und 7) wurde die Bestimmung in alle Verträge aufgenommen. Im Vertrag von Lissabon ist es ebenfalls der Art. 49 in Verbindung mit den Art. 2, 3, 7.

25 „Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souveräner Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedsstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“ (Urteil BVerfG vom 30.06. 2009, RN 229).

Andererseits wurden von der EU im Jahr 2011 1.713 Basisrechtsakte und 620 Änderungsrechtsakte erlassen, aber nur bei 72 Basisrechtsakten und bei 34 Änderungsrechtsakten war das EP beteiligt.²⁶ Da von den insgesamt 2.333 Rechtsakten²⁷ 2.234 Verordnungen und Beschlüsse bzw. Entscheidungen unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirksam werden und nur die 99 Richtlinien nach dem Erlass den NP zur Anpassung an das jeweilige nationale Recht (Art. 288 AEUV) überlassen werden, sollte die Demokratiestruktur und damit die Legitimation durchaus hinterfragt werden. Dazu werden in diesem Kapitel einige Demokratietheorien (2.1) erörtert, zudem wird der Stand der Demokratisierung im Hinblick auf die Erklärung von Laeken dargestellt und dann unter Einbeziehung der Auswirkungen des Mehrebenensystems in Verbindung mit dem VvL ein Demokratiemodell der EU entwickelt (2.2). Schließlich werden einige für die demokratischen Grundprinzipien wichtige Institutionen der EU mit dem Modell abgeglichen (2.3). Zunächst stellt sich also die Frage, welche Demokratietheorie in angemessener Form auf die EU angewendet werden kann.

2.1 Demokratietheorien

Die Demokratie als Herrschafts- und Lebensform gibt es in vielen Arten (z. B. direkte oder indirekte Partizipation) und Formen (z. B. deliberative Demokratie, repräsentative Demokratie, Konkordanzdemokratie). Entscheidend ist, dass die politischen Prozesse nach bestimmten Regeln und Normen ablaufen. Dabei ist der jeweilige Zeitgeist sowohl im Verständnis des Begriffs als auch bei der Umsetzung durchaus zu beobachten.²⁸ Gibt es theoretische Ansätze, die sich auf die EU anwenden lassen? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, da klassische Elemen-

26 <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2011/legislative-acts-statistics.html>.

27 Der gesamte Output ist erheblich größer, da die Entscheidungen der EK, die diese gem. Art. 3 AEUV in auschließlicher Zuständigkeit trifft, hier nicht enthalten sind.

28 „Heutige liberale und rationale Demokratietheoretiker wie beispielsweise Habermas und Scharpf halten ihren radikaldemokratischen Kritikern denn auch gern entgegen, dass letztere lediglich dogmatisch an überholten Bedeutungsmustern festhalten. Offenbar muss [...] jeder Versuch scheitern, dem Wort ‚Demokratie‘ einen dauerhaften normativen Bedeutungskern einzuschreiben“ (Buchstein 2003: 487).

te der Demokratie auf der Ebene der EU nur in abgewandelten Ausprägungen vorhanden sind. So sind intermediäre Strukturen fast gar nicht erkennbar, die Zivilgesellschaft wird durch Lobbyismus ersetzt, Legislative und Exekutive sind auf verschiedenen Ebenen verteilt und eine parlamentarische Kontrolle als Beitrag zur Legitimation der Herrschaftsausübung (Dann 2004: 166) ist nur schwer nachzuweisen. Können die nationalen Parlamente hier einen Ausweg aus dem Dilemma bieten? Im Geflecht des Mehrebenensystems EU können die nationalen Parlamente eine wichtige Funktion übernehmen, indem sie über die Subsidiaritätsprüfung die EK kontrollieren und über nationale Regelungen – in Deutschland über die Begleitgesetze IntVG, EUZBBG und EUZBLG – das Abstimmverhalten des deutschen Vertreters im Rat beeinflussen. Neben den Möglichkeiten bedarf es auch der Entschlossenheit, die Repräsentationsaufgaben zur Verbesserung der Legitimation der EU wahrzunehmen.

Zunächst werden einige Theorien und Definitionen überprüft, um dann den Versuch zu unternehmen, ein Modell für die EU zu beschreiben. Dieses Modell bildet die Vorlage für die Darstellung des Demokratiedefizits der EU.

„Der Begriff Demokratie bezieht sich auf die Art der Herbeiführung kollektiv bindender Entscheidungen“ (Abromeit 2001a: 4). Dies soll in Form einer Selbstregierung und bei optimaler Wahrung von Recht und Freiheit erreicht werden. So das heutige Verständnis – der Demokratiebegriff wurde jedoch im Laufe der Jahre zahlreichen Transformationen unterzogen, sowohl semantisch (Buchstein 2003: 471f) als auch inhaltlich (Dahl 1989: 213 ff). Von der Antike bis in die Mitte des 17. Jahrhunderts war Demokratie im Allgemeinen negativ besetzt, und einen gewissen Durchbruch gab es erst nach der Französischen Revolution (Buchstein 2003). Heute ist die Demokratieidee nicht mehr vom Repräsentationsprinzip zu trennen (Kaina 2009: 164) und nur bedingt im ursprünglichen Wortsinn zu nutzen. Kaina hat deshalb den „normativen Mindestgehalt von Demokratie [definiert]. Eine Demokratie muss im *Mindesten* die dauerhafte und regelmäßige Möglichkeit garantieren, dass sich die Menschen an der Herstellung von Entscheidungen, denen sie unterworfen sind, direkt oder indirekt beteiligen, indem sie diese entweder selbst treffen oder darauf effektiv Einfluss nehmen“ (ebd.: 165). In Kapitel 2.3 werde ich darauf eingehen, ob diese Definition auch für die Europäische Union gilt und welche Elemente unter Umständen hinzugefügt werden müssen.

Die neuzeitlichen Grundelemente sind im Prinzip immer gleich geblieben. Nach der Drei-Elemente-Lehre (Jellinek 1960: 394 ff) bedarf es stets eines Staatsvolkes, eines Staatsgebietes und einer Staatsgewalt, um staatliche demokratische Prozesse anwenden zu können. Dies ist auf die EU nicht anwendbar, und es stellt sich die Frage, ob Demokratie in postnationalen Strukturen möglich ist und ob es dann noch Demokratie genannt werden kann. Die Grundrechte, wie sie zum Beispiel in der „*Charta der Grundrechte der Europäischen Union*“ (Amtsblatt 2010 C 83/389)²⁹ formuliert sind, zählen genauso zu den demokratischen Normen wie die Rückbindung aller politischen Entscheidungen auf Wahlen oder Abstimmungen, das Rechtsstaatsprinzip, ein allgemeines, gleiches, geheimes, unmittelbares und freies Wahlrecht sowie die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen verbunden mit einem Minderheitenschutz (Mellein 2007: 66). Auch hier sind im Hinblick auf die EU durchaus kritische Anmerkungen zu machen.

Die Anwendungen der Regeln der normativen Demokratietheorie bestimmen in hohem Maße die politischen Prozesse. Die Regeln wiederum sind abhängig von Art, Form und Größe des jeweiligen Gemeinwesens (Dahl 2000). Die ältesten Überlieferungen über Demokratien gehen zurück auf etwa 500 v. Chr. und sind sowohl für einige Stadtstaaten im Mittelmeerraum als auch für manche Stämme in Nordeuropa überliefert (Dahl 2000: 11 ff). Dahl spricht hier von der ersten Transformation mit ausschließlich direktdemokratischen Formen (Dahl 1989: 13 f). Die Zahl der Berechtigten war nur so groß, dass direkte Beteiligungen und Mitbestimmungen möglich waren. Die zweite Transformation entstand durch größere Staaten und die Unzufriedenheit mit der Monarchie in ersten Anfängen im 17. Jahrhundert in England und Schweden (ebd.: 29), indem die Repräsentation eingeführt wurde. Es dauerte aber noch etwa 200 Jahre, bis sich die repräsentative Demokratie in Theorie und Praxis durchsetzte.

Dahl bezeichnet die Demokratie beim Übergang von der zweiten zur dritten Transformation als Polyarchie. Auf den Unterschied zwischen Polyarchie und Demokratie wird hier nicht näher eingegangen, allerdings sind die sieben Institutionen und fünf demokratischen Prozesse auf supranationale Regierungsformen und durchaus auch auf die EU anwendbar. Um sprachliche Missverständnisse zu vermeiden, wird Dahl im Original zitiert:

29 <http://eur-lex.europa.eu/ovj/direct-access.html>.

Abbildung 1: Demokratiemodell nach Dahl

Polyarchy and the Democratic Process

The following institutions ... are necessary to satisfy the following criteria

- | | |
|----------------------------|--------------------------------|
| 1. Elected officials | I. Voting equality |
| 2. Free and fair elections | |
| 3. Inclusive suffrage | |
| 4. Right to run for office | |
| 5. Freedom of expression | |
| 6. Alternative information | |
| 7. Associational autonomy | II. Effective participation |
| 5. Freedom of expression | |
| 6. Alternative information | |
| 7. Associational autonomy | III. Enlightened understanding |
| 1. Elected officials | |
| 2. Free and fair elections | |
| 3. Inclusive suffrage | |
| 4. Right to run for office | |
| 5. Freedom of expression | |
| 6. Alternative information | |
| 7. Associational autonomy | IV. Control of the agenda |
| 3. Inclusive suffrage | |
| 4. Right to run for office | |
| 5. Freedom of expression | |
| 6. Alternative information | |
| 7. Associational autonomy | V. Inclusion |

Quelle: Dahl 1989: 221f

Die sieben Institutionen sind die gewählten Repräsentanten, freie und faire Wahlen, inklusives Wahlrecht, aktives und passives Wahlrecht für nahezu alle, Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Sie definieren in unterschiedlicher Ausprägung die fünf demokratischen Prozesse (ebd.: 108 ff).

In Dahls Standortbestimmung wird zunächst die Frage gestellt, ob wir uns am Beginn eines dritten Transformationsprozesses befinden (Dahl 1989: 312). Während in der ersten demokratischen Transformation die Herrschaft einiger weniger auf alle übertragen wurde (direkte Demokratie des Altertums), wurde sie in der zweiten wieder auf die wenigen zurückgeführt (repräsentative Demokratie). Die Frage ist nun, ob die dritte Transformation wieder zurück zur Herrschaft aller führen wird. Die Entscheidungsmaßstäbe und -möglichkeiten sind um ein Vielfaches gestiegen, und Angelegenheiten der nationalen Sicherheit, des Umweltschutzes, der Ökonomie und des menschlichen Überlebens werden in hohem Maße außerhalb des eigenen Landes beeinflusst (ebd.: 317 ff). Das bedeutet, dass transnationale Kräfte die nationale Autonomie immer mehr einschränken werden (ebd.: 319). Dahl nennt die dritte Transformation Polyarchy III und stellt fest, dass die Demokratie nur dann funktionieren kann, wenn die Differenz zwischen den politischen Eliten und dem Demos durch Bildung, Verfügbarkeit von Informationen für alle sowie Möglichkeiten des Einflusses und der politischen Diskussionen verringert werden (ebd.: 338). Die Umsetzung ist konkret eine Frage der Telekommunikationstechnik (ebd.: 339).

Habermas führt aus, dass „[d]er institutionelle Rahmen moderner Demokratien [...] drei Elemente zusammen[fügt]: die private Autonomie von Bürgern, die das Recht haben, ein selbstbestimmtes Leben zu führen; die demokratische Staatsbürgerschaft, also die gleichmäßige Inklusion freier und gleicher Bürger in die politische Gemeinschaft; und eine unabhängige politische Öffentlichkeit, die als Sphäre freier Meinungs- und Willensbildung Staat und Zivilgesellschaft miteinander verbindet“ (Habermas 2008: 140). Hier treffen sich normative Forderungen mit empirischen Gegebenheiten.

Auch Lauth geht in seinem dreidimensionalen Demokratiekonzept „von drei grundlegenden Dimensionen der Demokratie [aus]: Politische Gleichheit, politische Freiheit und rechtliche und politische Kontrolle“ (Lauth 2004: 122), „die sich auf der einen Seite gegenseitig bedingen, um sich entfalten zu können, die jedoch auf der anderen Seite in Konflikt geraten, wenn sich eine Dimension zu stark entfaltet und zu dominieren beginnt“ (ebd.: 124). Daher gibt es auf der Basis des Rechtsstaates zwei Steuerungsebenen, und zwar zum einen die politische Partizipation, die Accountability und die Responsiveness, zum anderen die Volks- souveränität, die politischen Entscheidungen und die Umsetzung (ebd.: 125). Das Modell ist nicht unmittelbar auf die EU anwendbar, da die

Begriffe Rechtsstaat und Volkssouveränität nicht auf die EU zutreffen, die dreidimensionale Struktur ermöglicht jedoch Bezüge zum Mehrebenensystem der EU.

In der Demokratieforschung wird die EU oft wie ein Nationalstaat behandelt. Dadurch treten Überzeichnungen und Unschlüssigkeiten auf. Thomas Hüller hat es sich zur Aufgabe gemacht, die EU in ihrer Einzigartigkeit zu untersuchen. Seine „normativen Prinzipien [sind] politische Gleichheit, Publizität und Rechenschaftspflicht“ (Hüller 2010: 71). Entsprechend lautet seine normative Demokratiedefinition für die EU: „Demokratisch ist eine Herrschaftsordnung, wenn ihre wesentlichen Entscheidungen öffentlich hervorgebracht werden und ein beliebiger Mechanismus den Inhalt der Entscheidungen egalitär und effektiv an die Mitglieder dieser Ordnung zurück bindet“ (ebd.: 62).

Während die normative Demokratietheorie beschreibt, was sein sollte, befasst sich die empirische Demokratietheorie damit, „was Demokratie ist und wie sie wirklich funktioniert“ (Guggenberger in Nohlen 1995, Bd. 1: 40). Einer der Protagonisten der empirischen Demokratieforschung ist Joseph A. Schumpeter, der bereits Anfang der 1940er Jahre zu erstaunlichen Ergebnissen gekommen ist. Man muss nicht alle Aussagen teilen, aber es kann festgestellt werden, dass das System in sich logisch ist. Für Schumpeter ist die „Demokratie [...] eine politische Methode, nicht ein Ziel oder ein Wert an sich“ (Schmidt 2008: 184). Seine Demokratiedefinition lautet: „[D]ie demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis mittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1993: 395).

Ohne die Theorie erschöpfend behandeln zu wollen, seien hier einige zentrale Aussagen angeführt. So bezweifelt Schumpeter, dass die Mehrheitsentscheidungen an die Demokratie gebunden sind (ebd.: 391). Außerdem sei „[d]er Wille der Mehrheit [...] augenscheinlich der Wille der Mehrheit und nicht der Wille ‚des Volkes‘“ (ebd.: 432). Er bestreitet, dass „politische Entscheide [...] das Gemeinwohl verwirklich[en]“ (ebd.: 397), und begründet dann ausführlich, dass es so etwas wie ein „Gemeinwohl, über das sich das ganze Volk kraft rationaler Argumente einig wäre oder zur Einsicht gebracht werden könnte“ (ebd.: 399), nicht

gibt.³⁰ Zur Anwendung seines demokratischen Prinzips sagt er „In einer Demokratie besteht [...] die Hauptfunktion der Stimmabgabe des Wählers darin, eine Regierung hervorzu bringen“ (ebd.:433); „die Abstimmung der Wählerschaft [bringt] nicht unmittelbar die Regierung hervor, sondern ein Zwischenorgan, [...] Parlament genannt“ (ebd.: 434 f).

Blickt man von Schumpeters Einschätzung auf die heutige Zeit, so zeigen sich der Konkurrenzkampf und die Entfernung der Herrschen den von den Beherrschten geradezu als eine Erscheinung unserer Tage. Andererseits findet gerade der von Schumpeter beschriebene öffentliche Wettbewerb in der EU nicht statt. Auch gibt es so gut wie niemanden, der abgewählt werden könnte.

Die ausschließlich am Output orientierte Demokratiedefinition kann als Fortsetzung der Schumpeter'schen Theorien gesehen werden: „Wir verstehen unter Demokratie ein Verfahren der Erkundung und der Befriedigung des Bedarfs der Menschen, das dann und nur dann erforderlich ist, wenn marktliche Verfahren der Bedarfserkundung und Bedarfsbefriedigung versagen“ (Schmidtchen 2004: 3). Bezogen auf die EU kann man diese These nicht vertreten, da zum Einen der Unterschied zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und deren BürgerInnen viel zu groß ist, um einen generellen Bedarf zu definieren und zum Anderen, da im allgemeinen gar nicht bekannt ist, welche Regelungen von der EU kommen und die Kenntnis darüber nur mit großem Aufwand erlangt werden kann.

Weil die EU aus demokratisch verfassten Staaten besteht und weil das Mehrebenensystem zu einer immer stärkeren Verflechtung der Mitgliedstaaten führt, beschreiben immer mehr Wissenschaftler die Anforderungen an das demokratische Konstrukt der EU kurz und prägnant in griffigen Formulierungen. Neben den traditionellen normativen Anforderungen fordert Moravcsik als demokratisches Grundprinzip die Verhinderung von Machtmissbrauch, und dies sieht er auch bei der EU verwirklicht (Moravcsik 2004: 349 f). Gramlich stellt fest: „Demokratie ist begrenzte Herrschaft auf begrenzte Zeit“ (Gramlich 2006: 3), und für Thomas Meyer ist „Demokratie [...] die Verfassung der politischen Gleichheit“ (Meyer 2009: 69). Edgar Grande schlägt vor, „den Übergang zu einer ‚post-nationalen‘ Form der Herrschaft in Europa“ zu

30 Dieser eng gefassten Definition steht eine werteorientierte Deutung von Fraenkel gegenüber: „Gemeinwohl ist keine soziale Realität, sondern eine regulative Idee“ (Fraenkel 2007: 85).

überdenken. Dafür definiert er „drei wichtige ‚Bausteine‘ für ein *Modell der post-nationalen Demokratie*“. Diese lauten wie folgt:

- „- Sie muss, erstens, im Hinblick auf die soziale Basis politischer Herrschaft von der Prämisse sozio-kultureller Homogenität Abschied nehmen und die sozio-kulturelle Heterogenität großräumiger politischer Gemeinwesen zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen machen;
- sie muss, zweitens, im Hinblick auf die Kontrolle politischer Macht die strukturellen Unzulänglichkeiten individueller Kontrollen akzeptieren und das Prinzip der institutionellen Kontrolle in den Mittelpunkt stellen;
- und sie muss, drittens, im Hinblick auf die demokratische Beteiligung an politischen Willensbildung- und Entscheidungsprozessen zur Kenntnis nehmen, dass weder die klassischen Formen direkter Partizipation noch die modernen Formen politischer Repräsentation für sich genommen, sondern nur noch komplexe Mischformen von direkter und indirekter demokratischer Beteiligung den Anforderungen nach wirkungsvoller politischer Partizipation in Mehrebenensystemen gerecht werden“ (Grande 1996: 356f).

Eine reine Mehrheitsentscheidung ist nicht immer ausreichend legitimierend.³¹ Ebenso ist der Stellenwert der Gewaltenteilung nicht unumstritten. Von Montesquieu 1748 formuliert, wird sie heute mitunter als nebensächlich für die Demokratie eingestuft. Trotzdem betrachten viele die Exekutivlastigkeit der EU (Pesch in Massing 2004: 114 ff) als bedenklich, einige gar als eine Gefährdung des Demokratieprinzips (Calliess 2004a: 6). Die ursprüngliche Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative wird inzwischen ergänzt durch die Macht der Medi-

31 Wenn z. B. das Kongruenzprinzip verletzt wird (Abromeit 2001a: 4f) oder die Komplexitätsthese greift (Buchstein 2003: 477f), wird die Effektivität der Mehrheitsentscheidungen in Frage gestellt. Auch geringe Wahlbeteiligung lässt an der Qualität von Mehrheitsentscheidungen zweifeln, vor allem wenn die Frage gestellt wird, ob nicht schon die Beteiligungsbereitschaft genügt (Fuchs 1999: 5f).

en, die auch vierte Gewalt genannt werden³². Zudem übt die Zivilgesellschaft über Parteien, Verbände und soziale Bewegungen oder auch durch Einzelpersonen wie z.B. Wissenschaftler (Bieling 2009: 122 ff) Einfluss aus. Insofern gilt:

„Demokratie zu definieren ist einfach und schwierig zugleich. Einfach, denn es kann bei Demokratie [...] niemals um etwas anderes gehen als die Organisation des Gemeinwesens nach dem Grundsatz der politischen Gleichheit der Bürger. Schwierig ist die Definition dennoch, weil fast alles, was über diesen klaren Grundsatz hinausgeht, mehr als nur einer Antwort zugänglich ist und in vielen Fällen umso schwerer zu entscheiden ist, je komplexer die modernen Gesellschaften werden“ (Meyer 2009:11).

In den letzten Jahrzehnten ist das Bild der Nationalstaaten, in deren Rahmen sich die institutionalisierte Form der Demokratie, wie wir sie heute kennen, herausgebildet hat, einer zunehmend kritischen Sicht unterworfen worden. „Nicht die Nationen sind es, die Staaten und Nationalismen hervorbringen, sondern umgekehrt“ (Hobsbawm 2006: 21). Analog auf die EU angewendet, bedeutet dies, dass zunächst die institutionelle Struktur im demokratischen Sinn vorhanden sein muss, bevor bei den BürgerInnen ein EU-Gefühl entsteht und dann auch Minderheiten Mehrheitsentscheidungen – im Sinne der von Grande formulierten „sozio-kultureller Heterogenität“ (Grande 1996: 357) – akzeptieren. Überblickt man die auf den vorangegangenen Seiten genannten zentralen demokratietheoretischen Beiträge, so erscheint der Ansatz von Robert A. Dahl richtungsweisend und am besten für die EU geeignet. Nationalstaatliche Komponente gibt es nur indirekt, alles ist auf die BürgerInnen ausgerichtet und neben Freiheiten und Rechten gibt es auch Pflichten, z. B. sich die für Entscheidungen nötigen Kenntnisse anzueignen. Aber auch Elemente von Schumpeter hinsichtlich des Wettbewerbs um Ämter sind zu bedenken, da Kontrollen durch den Einzelnen infolge der großen Distanz zwischen Wählern und Gewählten sowie der großen Anzahl von BürgerInnen³³, die ein Abgeordneter ver-

32 Buchstein zitiert Fraenkel und Barker und geht von fünf Systemen aus: der Regierung, dem Parlament, den Parteien, den Interessenvertretern und der öffentlichen Meinung (Buchstein 1992: 248 ff).

33 Für die EU sind es im Durchschnitt 485.000 BürgerInnen pro Sitz im Europaparlament, siehe <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/euro>

tritt, so gut wie unmöglich sind. Allen Definitionen aber sind die Forderungen nach politischer Gleichheit der BürgerInnen, nach einer Kongruenz von Wählern und Gewählten, nach freien und gleichen Wahlen sowie nach einer unabhängigen Presse und Justiz gemeinsam.

Es gibt zahlreiche Vorschläge zur Demokratisierung der EU, von denen hier einige vorgestellt werden sollen. Zur Herstellung „der Kongruenz zwischen der Betroffenheit von und der Partizipation an Entscheidungen“ (Abromeit 1998b: 81) schlägt Heidrun Abromeit unter Beibehaltung der „demokratischen Strukturen der Mitgliedsländer“ und des „komplexen Vertragscharakters der EU“ (ebd.) ein „dreiteiliges System direktdemokratischer Elemente, bestehend aus (1) einem obligatorischen (quasi-konstitutionellen) Referendum, (2) einem regionalen Veto und (3) einem sektoralen (fakultativen) Referendum“ (ebd.: 82) als Ergänzung vor. Das Referendum ist ein Verfassungsreferendum und ergänzt das Ratifizierungsverfahren. Es wird Einstimmigkeit gefordert, es müssen also alle Mitgliedsländer zustimmen.

Einen öffentlichkeitswirksamen Vorschlag machte im Jahr 2000 der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer. Er sah als Ziel der europäischen Integration eine Europäische Föderation mit voller Parlamentarisierung. Er hielt eine Souveränitätsteilung für „ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten“ und forderte „eine *konstitutionelle Neugründung Europas*“ mit einer Europäischen Regierung und einem „europäische[n] Parlament[, das] über zwei Kammern verfügt, wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind“ (Fischer 2000: 5 f Hervorhebung im Orig.).

In der Parlamentarismusdiskussion wird auch immer wieder das Spannungsfeld zwischen Legitimation und Effektivität angesprochen (u. a. Benz 2003: 346 f; Benz 2009: 206 f; Schmidt 2008: 280), das sich aus einem föderalen System ergibt, wie es z. B. in Deutschland existiert. Bei der Suche nach einem Demokratiemodell für die EU wird auch hin und wieder die präsidentielle Form nach dem Vorbild Frankreichs als

pwahl/183203/stimmengewichtung-und-sitzverteilung, für die USA 574.000 Einwohner pro elector bei der Präsidentenwahl https://de.wikipedia.org/wiki/Electoral_College und bei der Wahl zum Deutscher Bundestag <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlkreise.html> in Verbindung mit Liste der Einwohner der Bundesländer im Durchschnitt 250.000 BürgerInnen pro Wahlkreis und 132.000 pro Sitz in den Bundesländern.

Alternative angeführt, da hier die Problematik langer Entscheidungswege möglicherweise gelöst werden könnte.

Marcus Höreth (2002) hat sich mit den Vor- und Nachteilen eines präsidentiellen Systems auseinandergesetzt. Die Vorteile sieht er in der stärkeren Partizipation der BürgerInnen durch die Direktwahl des Präsidenten, denn „ein vom Volk direkt gewählter Präsident würde nicht nur die Einheit der Gemeinschaft institutionell verkörpern. Er würde die nationalen Parteien der jeweiligen europäischen Parteifamilie zwingen“ (ebd.), europäisch zu denken und zu handeln. Der Wahlkampf wäre europäisch und nicht national. Als Nachteile führt er die bislang anders verlaufene Historie und die daraus resultierende „Pfadabhängigkeit europäischer Institutionenentwicklung“ an. Die speziellen Vorteile einer präsidentiellen Demokratie wären die Schaffung einer Integrationsfigur sowie eine bessere Gewaltenteilung (Sonnicksen 2014: 166) durch eine strengere Trennung zwischen Legislative und Exekutive. „Abweichend von der parlamentarischen Regierungsform entfällt somit die Aktionseinheit zwischen Parlament und Regierung“ (ebd.: 168). Der Versuch der Schaffung einer Integrationsfigur wurde bei der Wahl zum EP 2014 versucht, indem einige Parteien einen möglichen Kandidaten des Kommissionspräsidenten präsentierten. Der Versuch kann als gescheitert angesehen werden, weil die nationalen Parteien zu viel Einfluss auf die Kandidaturen nahmen und eine teilweise offene Absprache zwischen konkurrierenden Parteien gab. Die einen bekamen den Kommissionspräsidenten, die anderen den Parlamentspräsidenten. So können Legitimation und Partizipation nicht gefördert werden.

Für die Entwicklung eines Demokratiemodells für die EU werde ich neben dem Modell von Dahl, die Erklärung von Laeken und der Vertrag von Lissabon genutzt.

2.2 Darstellung eines Demokratiemodells der EU

Die Geschichte des Vertrages von Lissabon beginnt mit der „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“³⁴, die der Europäische Rat am 15.12.2001 angenommen hat. Die Schlussfolgerung der Er-

34 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf.

klärung „zur Zukunft der Europäischen Union“ (Anlage I der Erklärung) war die Einberufung des Verfassungskonvents, der seine Arbeit am 1. März 2002 aufnahm. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Erklärung von Laeken richtungsweisend für die Weiterentwicklung der EU wirken sollte. Sie macht deutlich, wie hoch das Problembewusstsein war. In Abschnitt II. werden u. a. folgende Forderungen erhoben bzw. Fragen gestellt:

„Die Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden. [...] Ein erstes Bündel von Fragen, die gestellt werden müssen, bezieht sich darauf, wie wir die Aufteilung der Zuständigkeiten transparenter gestalten können. Können wir zu diesem Zweck eine deutlichere Unterscheidung zwischen drei Arten von Zuständigkeiten vornehmen, nämlich den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union, den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und den von der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten? [...] Schließlich stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass die neu bestimmte Aufteilung der Zuständigkeiten nicht zu einer schlechenden Ausweitung der Zuständigkeiten der Union oder zu einem Vordringen in die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und – wo eine solche besteht – der Regionen führt. [...] Die Europäische Union bezieht ihre Legitimität aus den demokratischen Werten, für die sie eintritt, den Zielen, die sie verfolgt, und den Befugnissen und Instrumenten, über die sie verfügt. Das europäische Projekt bezieht seine Legitimität jedoch auch aus demokratischen, transparenten und effizienten Organen. Auch die einzelstaatlichen Parlamente leisten einen Beitrag zu seiner Legitimierung. [...] Eine zweite Frage, ebenfalls im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation, betrifft die Rolle der nationalen Parlamente. Sollen sie in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem Europäischen Parlament – vertreten sein? Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeit besitzt? Sollen sie sich auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?“ (Europäische Kommission; Vorsitzender des Europäischen Rates 2001a)

Eine Analyse des Vertrages über die Europäischen Union (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Bezug auf die Erklärung von Laeken macht deutlich, dass über 60 % der Forderungen auch tatsächlich umgesetzt wurden. Es wurde geprüft, inwiefern die Kernaussagen, die EU müsse „demokratischer“, „transparenter“ und „effizienter“ werden, „Zuständigkeiten sollen klarer werden“, „die Legitimation muss verbessert werden“ und „die NP sollen eingebunden sein“ tatsächlich ihre Niederschlag im VvL gefunden haben.

Es wurden insgesamt 66 Sachverhalte im Vertrag von Lissabon bewertet, davon betrafen 22 die nationalen Parlamente. Neben den Zuständigkeiten geht es um die „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ (Titel II EUV), die Organe der EU (Art. 13 bis 19 EUV) sowie die nationalen Parlamente (Art. 12, Prot. 1 und 2 EUV). Durch Mehrfachnennungen wurden 204 Wertungen vergeben.

„Transparenter“, „effizienter“ und „Zuständigkeiten klarer“ haben etwa den gleichen Stellenwert, während „demokratischer“ einen starken und „Legitimation verbessern“ einen etwas höheren haben. „NP einbinden“ als ein neuer Sachverhalt ist mit 73 % am stärksten ausgeprägt. Im Großen und Ganzen kann man eine erfolgreiche Umsetzung feststellen. Es gibt Sachverhalte, die sehr gut umgesetzt wurden, wie zum Beispiel die Schaffung eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch den Rat und das Europäische Parlament als gleichberechtigte Institutionen oder die Schaffung von mehr Transparenz die teilweise öffentliche Tagung des Rates sowie die klar definierte begrenzte Einzelermächtigung der Kommission und die Zuständigkeiten.

Im Sinne der Forschungsfrage werden im Folgenden in erster Linie die Rolle der nationalen Parlamente sowie die Frage der Legitimation untersucht. Woraus kann abgeleitet werden, dass die EU „ihre Legitimität aus den demokratischen Werten, [...] Befugnissen und Instrumenten, [...] auch aus demokratischen, transparenten und effizienten Organen“ und den „einzelstaatlichen Parlamenten“ (Europäischen Kommission; Europäischer Rat 2001a) bezieht? Was ist von den Anregungen hinsichtlich der nationalen Parlamente umgesetzt worden? Zumindest zwei Fragen aus der Erklärung von Laeken sind hinsichtlich der nationalen Parlamente im VvL unbeantwortet geblieben, nämlich: „Sollen sie [die nationalen Parlamente] in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem Europäischen Parlament – vertreten sein?“, und: „Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen,

in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeit besitzt?“ Die erste Frage war möglicherweise zu föderal, die zweite zu intergouvernemental, um im VvL Beachtung zu finden.

Der VvL wird inzwischen als „grundlegendste Reform der Europäischen Union seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957“ (Calliess 2010: 80) bezeichnet. „Durch seine Vielseitigkeit und Komplexität sowie die Vielzahl der Regelungsbereiche entzieht sich der Reformvertrag [...] einem einfachen Zugang“ (Marchetti 2010: 27f). Daher werden in erster Linie die demokratierelevanten Texte exploriert.

Die viel diskutierte Frage, ob die EU überhaupt demokratischen Anforderungen nachkommen muss, ist im Vertrag von Lissabon beantwortet. In Art. 10 wird festgestellt, dass die Arbeitsweise auf der repräsentativen Demokratie beruht, und Art. 12 weist den nationalen Parlamenten entsprechende Aufgaben zu. Wie noch darzustellen sein wird, genügt das Europäische Parlament den Anforderungen der Repräsentationsaufgaben nur bedingt. Es ist daher zu untersuchen, ob die nationalen Parlamente hier bestimmte Funktionen mit übernehmen können.

Vor der Entwicklung des Demokratiemodells soll noch auf einige Besonderheiten der EU eingegangen werden, da an ihnen die Unterschiede zu den Nationalstaaten besonders deutlich werden. Die institutionelle Struktur³⁵ der EU zeigt, dass sie ohne die Mitwirkung der Mitgliedstaaten weder arbeits- noch entscheidungsfähig ist. Dies wirkt sich auf das Demokratiemodell genauso aus wie auf das Mehrebenensystem.

Durch die Aufgabe des Drei-Säulen-Modells, die Verschmelzung von Europäischer Gemeinschaft (EGV) und Europäischer Union (VEU) zur Europäischen Union (EUV und AEUV) und durch die Reduzierung von vier auf zwei Verträge ist es zu sehr viel Trans-

³⁵ Institutionen sollen wie in der folgenden Definition verstanden werden: „Institutions are seen as a set of rules that constrain individual action“ (Schotter 1986: 117, in Apolte 2010). Diese Regelsysteme werden in Organisationen abgebildet. Die EU selbst benennt folgende Institutionen (Organe): den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission, den Rechnungshof und den Europäischen Gerichtshof. Zusätzlich gibt es elf interinstitutionelle Einrichtungen: den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, die Europäische Investitionsbank, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Bürgerbeauftragten, den Europäischen Datenschutzbeauftragten, das Amt für Veröffentlichungen, das Europäische Amt für Personalauswahl, die Europäische Verwaltungsakademie, spezialisierte und dezentrale Agenturen sowie den Europäischen Auswärtigen Dienst (http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_de.htm).

parenz und Übersichtlichkeit gekommen (Calliess 2010: 83). Aus den übergeordneten Institutionen EUV und AEUV entwickeln sich zusammen mit der Arbeitsweise der Organe weitere Institutionen auf verschiedenen Ebenen.

Erste Ebene

EUV und AEUV

Zweite Ebene

Wahrung der Menschenrechte, Gesetzgebungsverfahren, Auswärtiges Handeln, die Errichtung des Binnenmarktes, die Währungsunion, die Förderpolitik, das Subsidiaritätsprinzip, Verfahren bei Vertragsverletzungen, Beteiligung der BürgerInnen, Verbände und der Zivilgesellschaft durch Meinungsäußerungen zum Handeln der Union, Vertragsänderungsverfahren, Beitrittsverfahren, das Wahlrecht zum EP, die Aufgaben des EP, die Entscheidungsfunktionen und die Stimmenverteilung in den Räten, die Zuständigkeiten einschließlich der begrenzten Einzelermächtigung sowie die Rechtsprechung und die Ausgabenüberwachung durch den Rechnungshof

Dritte Ebene

Verwaltung der EU, die Grundsatzurteile des EuGH, die Berichte des Rechnungshofes und die Veröffentlichungen der EU.

Neben den strukturellen Änderungen gibt es noch einige bemerkenswerte Vertragsänderungen; das sind im Einzelnen die Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 EUV), der mögliche Austritt eines Mitgliedstaates (Art. 50 EUV), die Brückenklausel (Art. 48 (7) EUV) sowie die Solidaritätsklausel (Art. 222 AEUV). Der unmittelbare Einfluss auf eine Demokratisierung der EU wird deutlich in der Stärkung des Europäischen Parlaments (vor allem die Art. 14, 16 EUV sowie Art. 14, 15–25 AEUV in Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren), die Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente (Art. 5, 10, 12, 48, 49 EUV; Art. 69, 70, 71, 81, 85, 352 AEUV; Protokolle 1 und 2), das direktdemokratische Element in Form der Bürgerinitiative (Art. 11 EUV), die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen sowie Ansätze eines Minderheitenschutzes, zumindest auf der Ebene der Mitgliedstaaten (Sperrminorität gemäß Art. 16 (4) EUV). Bei dem Unterfangen, Legitimationsprobleme abzu-

bauen, entstehen auch neue, z. B. durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen. Auf diesen Sachverhalt wird in Kapitel 4 eingegangen.

Die Judikative ist am weitesten entwickelt – EU-Recht bricht in vielen Fällen bereits das nationale Recht – und bedarf hier keiner grundsätzlichen Änderungen. Die Formen der Richterauswahl genügen inzwischen internationalen Standards (Art. 255 AEUV). Die Exekutive ist aufgeteilt in Ausführung (nationale Verantwortung) und Überwachung (Verantwortung der Kommission). Dadurch entfällt ein wesentliches Regulativ, nämlich bei Wahlen unmittelbar Einfluss auf die Entscheider nehmen zu können. Das Europäische Parlament wählt die Kommission und die nationalen Parlamente wählen ihre Regierungen. Die hauptsächlichen Neuerungen, die in Richtung mehr Demokratie weisen, sind im legislativen Bereich erkennbar. Zum ersten Mal wird von einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gesprochen, und ebenfalls zum ersten Mal werden die nationalen Parlamente im Primärrecht mit einbezogen, ja sogar verpflichtet, wie in Art. 12 EUV dargestellt.

Es ist ein deutlicher Trend zum Parlamentarismus erkennbar, sowohl auf EU-Ebene als auch im Mehrebenensystem, wenn auch noch nicht in letzter Konsequenz. Das Europäische Parlament muss sich auf Zustimmung, Ablehnung und Kontrolle beschränken, aber als vollberechtigter Partner im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren neben dem Rat hat es jetzt sehr viel mehr Einfluss. Damit wird die Legislativfunktion deutlich gestärkt, obwohl das Initiativmonopol nach wie vor bei der Europäischen Kommission liegt.³⁶ Die Haushaltsbefugnisse als eines der elementarsten Rechte eines Parlaments beschränken sich zwar zusammen mit dem Rat auf Kontrolle und Beratung (Art. 14 und 16 EUV), aber im Vergleich zur Situation vor dem Vertrag von Lissabon ist eine deutliche Aufwertung erkennbar. Bei aller Euphorie darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass es nach wie vor zahlreiche politische Entscheidungen gibt, an denen das Europäische Parlament nicht beteiligt ist. „Die Zahl der künftig verbleibenden 112 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments – Entscheidungen des Rats, die ohne Beteiligung des EP beschlossen werden – ist zwar weiterhin sehr hoch; der LV [VvL] hat aber gerade in diesem Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet“ (Maurer 2009: 42).

36 Es gibt ein Vorschlagsrecht der Organe der EU, z. B. Art. 225 AEUV, Art. 241 AEUV und zusammengefasst in Protokoll Nr. 2 unter Art. 3.

Es stellt sich die Frage, ob die „institutionellen Reformen zur Stärkung der repräsentativen Demokratie“ (Kohler-Koch 2010 c: 24) beitragen und vor allem inwiefern sie unter den neuen Bedingungen mit Blick auf die nationalen Parlamente und deren Rolle tatsächlich Wirkung in Bezug auf das Demokratiedefizit zeigen werden. Wer hat welchen Einfluss auf die Entscheidungsverfahren der EU? Diese Frage wird ganz wesentlich durch die Machtverteilung in dem Mehrebenensystem entschieden. Die Entwicklung zu einem „Mehrebenenparlamentarismus“ (Maurer 2009: 51) als legitimationsfördernde Institution erscheint erkennbar.

Die Schaffung des gemeinsamen Marktes ist weitestgehend erreicht, etwas Ähnliches in anderen Policy-Bereichen zu verwirklichen, ist bisher jedoch nicht gelungen. Heute kommt es für die EU eher darauf an, sich in einer globalisierten Welt zu behaupten. So entstand ein System, das die Stärken der Mitgliedstaaten nutzte, um etwas Neues daraus entstehen zu lassen. Weil diese Art von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit so einmalig ist, hat sich dafür auch noch keine konzise und eindeutige Bezeichnung gefunden, die ausdrückt, um was es sich handelt. Auch deshalb lässt sich das demokratietheoretische Vokabular in einigen Bereichen nur bedingt anwenden. In der Wissenschaft wurde zunächst von einem Gebilde *sui generis* (Kohler-Koch 1998: 18) gesprochen, der Bundesgerichtshof bezeichnet die EU als Staatenverbund (BVerfG, 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92 vom 12.10.1993, RN 90; 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, RN 229). Inzwischen wird hauptsächlich der Begriff „Mehrebenensystem“ („multilevel governance“) verwendet (Grande 2000: 12; Jachtenfuchs 2010: 110). Der englische Begriff erscheint präziser, da zu den Ebenen noch das Ordnungs- und Verhandlungssystem begrifflich hinzukommt. Die verschiedenen Ebenen können territorial oder auch funktional sein (Grande 2000: 14), und sie haben keine hierarchische Anordnung. Deshalb muss intensiver verhandelt und indirekt gesteuert werden³⁷ (ebd.: 16). Obwohl im VvL die Zuständigkeiten klarer formuliert sind, gibt es, wie sich beim Grad der Umsetzung der

37 „Die [...] wichtigste institutionelle Besonderheit des europäischen Mehrebenensystems ist zweifellos die *nicht-hierarchische Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen*. Die europäische Ebene überlagert nicht einfach die nationalen und regionalen Handlungsebenen der Politik; die Nationalstaaten und ihre Regionen sind der Europäischen Union nicht untergeordnet. Zwischen den verschiedenen Handlungsebenen bestehen vielmehr vielfältigste institutionelle und materielle Interdependenzen [...]“ (Grande 2000: 16).

Erklärung von Laeken zeigt, immer noch Aufgabenbereiche, die nicht eindeutig fixiert sind (Drescher 2010: 69). Auch die Möglichkeiten der nationalen Parlamente werden noch als unzureichend angesehen.³⁸

Bei 27³⁹ Mitgliedstaaten, die zwar bereit sind, Entscheidungskompetenzen und Hoheitsrechte an die EU abzugeben, die aber ihre volle Souveränität behalten, ist eine effektive Zusammenarbeit nur dann möglich, wenn sowohl die supranationale als auch die nationale Ebene gleichberechtigt an Entscheidungen beteiligt sind. „Die unmittelbare Vertretung der Bürger wird im Mehrebenensystem der EU sowohl durch das Europäische Parlament als auch durch die nationalen, in föderativen und regionalisierten Mitgliedstaaten zudem durch regionale Parlamente verwirklicht“ (Benz 1998: 353). Die Mehrebenensystematik bezieht sich nicht nur auf die Parlamente, obwohl es hier besonders augenfällig ist, sondern auch auf die nationalen Regierungen, die auf der EU-Ebene als Europäischer Rat und als Rat der Europäischen Union agieren. „Durch die Einbindung der gliedstaatlichen Exekutiven in die Legislative der Union“ entsteht eine „spezifische Gestalt des europäischen Föderalismus“ (Dann 2004: 3). Aber auch die verschiedenen Formen der Zivilgesellschaft sind auf beiden Ebenen aktiv.

Die unterschiedlichen Demokratieansätze auf beiden Ebenen lassen sich am besten an den Parlamenten verdeutlichen. Die meisten nationalen Parlamente arbeiten in Form eines Wettbewerbs zwischen Regierungsparteien und Opposition, also im Rahmen einer Mehrheitsdemokratie. Die Kennzeichen sind wenige Parteien, klare Mehrheiten und vorhersehbare Ergebnisse mit erkennbaren Verursachern. Das System der EU ist eher der Konkordanzdemokratie zuzuordnen. „Während die Mehrheitsdemokratie auf einem polarisierten Parteienwettbewerb beruht, in dem sich konkurrierende Parteien mit programmatischer Distanz gegenüberstehen, [...] ist die Konkordanzdemokratie durch das Regelsystem des Verhandelns geprägt“ (Dann 2004: 12). Die Kennzeichen der Konkordanzdemokratie sind eine große Anzahl von Parteien im Parlament – im 7. Europäischen Parlament von 2009 bis 2014 gibt es 140 Parteien aus 27 Mitgliedstaaten, organisiert in 7 Fraktionen und

³⁸ „Der Befund zur Beteiligung nationaler Parlamente weist auf eine Rolle als ‚schwacher Mehrebenenspieler‘ in der institutionellen Architektur hin“ (Wessels 2008: 304).

³⁹ Stand 2011.

29 fraktionslose Abgeordnete⁴⁰ –, kaum programmatische, dafür häufig wechselnde Mehrheiten sowie eine starke Segmentierung des Parlaments (Lijphart 1999).

Für die BürgerInnen ist das Mehrebenensystem fast nicht überschaubar und führt zu Misstrauen und Unverständnis. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich die Ebenen gegenseitig blockieren – Philipp Dann spricht von funktionaler Kompetenzverflechtung (Dann 2004: 117), Scharpf gar von der Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1985: 346 ff). Dennoch scheint es unter den Gegebenheiten kaum eine andere Möglichkeit zu geben, Gemeinschaftsentscheidungen zu treffen und durchzusetzen.

Wie oben angeführt, stellt Benz fest, dass die BürgerInnen im Mehrebenensystem vertreten sind. Aber sind sie auch beteiligt? Wie verhält es sich mit der Legitimation? Da die EU ohne Zweifel Herrschaft ausübt, muss ihr Handeln legitimiert sein. Dies bezieht sich nicht nur auf die begrenzte Einzelmächtigung (Art. 5 EUV), sondern auch auf die Zuständigkeitsregelungen (Art. 4 EUV, Art. 2–4 und 6 AEUV). Es ist bemerkenswert, dass einmal von der EU übernommene Zuständigkeiten nur mit deren Zustimmung wieder von den Mitgliedstaaten ausgeübt werden können. Im Art. 5 EUV werden die nationalen Parlamente aufgefordert, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen. Das Rechtssystem der EU hat kein Gewaltmonopol und kaum Zwangsmittel, aber die Aufgabe, die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durchzusetzen. Dies geschieht auf der Grundlage der Verträge. In Art. 288 AEUV (diese Regelung bestand bereits im Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997) ist festgelegt, dass die EU „[f]ür die Ausübung der Zuständigkeiten der Union [...] Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen“ anwendet. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse sind verbindlich. Verordnungen gelten in jedem Mitgliedstaat sogar unmittelbar. Was das für die Politikgestaltung der Mitgliedstaaten bedeutet, wird im empirischen Teil weiter dargestellt.

Was aber heißt all dies für die einzelnen BürgerInnen?

40 Quelle hierzu: <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do;jsessionid=106A7FA74DA7E6C0A83ED97CEBCBF8.node1?language=DE>.

„Das Demokratieprinzip bedeutet in seinem Kern [...], dass die Legitimation jeglicher politischer Herrschaft von Menschen über Menschen auf der Souveränität und der Selbstbestimmung des Volkes basiert. Die Demokratie als Staats- und Regierungsform knüpft mithin an das Prinzip der Volkssovereinheit an, welches besagt, dass Ursprung und Träger aller Herrschaftsgewalt das Volk sein muss. Herrschaftsgewalt ist deshalb so zu organisieren, dass ihre Ausübung vom Volk eingesetzt, legitimiert und kontrolliert wird. Jegliche Ausübung der Staatsgewalt bedarf einer Legitimation, die auf das Volk selbst zurückführt bzw. von ihm ausgeht, mithin einer ununterbrochenen Legitimationsskette zum Staatsvolk. Bezugspunkt demokratischer Legitimation ist somit traditionell die Existenz eines einheitlichen Legitimationssubjektes, dem Volk, das vor dem Hintergrund souveräner Staatlichkeit als die Gesamtheit aller Staatsbürger definiert und dessen Mitwirkung durch Wahlen und Abstimmungen garantiert wird“ (Mellein 2007: 65f).

Die unklare und überlange Legitimationsskette im Mehrebenensystem der EU wird als ein zentrales Demokratiedefizit diskutiert, und es gibt diverse Vorschläge zu dessen Beseitigung. Die Vorschläge reichen von einer vollständigen Parlamentarisierung mit Hilfe des Europäischen Parlaments (Fischer 2000; Abromeit 2002: 21; Weidenfeld 2006) über die Präsidialdemokratie (Höreth 2002; Sonnicksen 2014), die deliberative Demokratie (Neyer 2007; Schmalz-Bruns 1999) und die Konkordanzdemokratie (Dann 2004) bis zu starken Elementen der direkten Demokratie (Abromeit 2002: 48 ff).⁴¹ Diese Diskussion kann bis auf weiteres als beendet betrachtet werden, da die EU sich im Vertrag von Lissabon zu den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie bekannt hat (Art. 10 EUV). Außerdem enthält der VvL auch plebisitäre, deliberative und subsidiäre Elemente (Sonnicksen 2010: 157)⁴², die durchaus Grundlage für eine Weiterentwicklung eines europäischen Demokratiemodells werden kann. Die BürgerInnen werden auf der Unionsebene vom

-
- 41 Die Reihe der Autoren ließe sich in den einzelnen Sparten erheblich fortsetzen (z. B. Jürgen Habermas bei der deliberativen Demokratie). Dies ist jedoch für den weiteren Fortgang unerheblich.
- 42 Plebisitär ist z. B. die Bürgerinitiative, deliberativ die Inklusion und Konsultation zivilgesellschaftlicher Akteure und subsidiär die Rolle der nationalen Parlamente in der EU-Entscheidungsfindung (ebd.).

Europäischen Parlament vertreten und kontrollieren die jeweiligen Mitglieder im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union über die nationalen Parlamente (ebd.). Das wirkt wie ein klassisches Föderalismussystem, wie es analog z. B. in der Bundesrepublik Deutschland besteht.

Damit könnte die Erörterung eines Demokratiemodells für die EU abgeschlossen sein. Es bleibt jedoch die Frage, ob und wie dieser Vertragstext in die Realität umgesetzt wird und wie die selbst gestellten Anforderungen erfüllt werden.

„Da die Verzahnung von nationalem und europäischen Verfassungsrecht mit Blick auf das Demokratieprinzip hier mit Leben gefüllt wird, ist die deutliche Stärkung der Rolle insbesondere des Bundestages [...] sehr zu begrüßen. Voraussetzung für eine derartige Verzahnung ist jedoch, dass Bundestag und Bundesrat ihre neuen Mitspracherechte aktiv nutzen und bereit sind, künftig mehr europapolitische Verantwortung zu übernehmen.“ (Callies 2010: 286)

Das Modell orientiert sich somit am Gefüge der EU, wie es durch den VvL entstanden ist, da für eine normative Untersuchung doch einige wichtige Funktionen fehlen oder zu gering ausgebildet sind. Zu nennen sind hier vor allem der fehlende Souverän, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit ex ante⁴³ (responsibility), die Verantwortung ex post (accountability)⁴⁴, die Legitimation⁴⁵, die Kongruenz zwischen Entscheidern und Entscheidungsbetroffenen⁴⁶ sowie die Wahl der Repräsentanten. Das folgende Demokratiemodell lehnt sich vielmehr an das Dahl'sche Modell (Abb. 1, Seite 31), die Erklärung von Laeken und den Vertrag von Lissabon an. Das Dahl'sche Modell eignet sich deshalb besonders, weil es die Rechte der autonomen BürgerInnen in den Mittel-

43 Hier sind in erster Linie die Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene gemeint, die entweder nicht beteiligt sind oder ihre Möglichkeiten ungenügend nutzen. Siehe auch Callies (2010: 185).

44 Die Europäische Kommission als Urheber, aber nicht als Legislative überwacht, ggf. mit Sanktionsmöglichkeiten, die Ausführung in den Mitgliedstaaten, die verantwortlich im Sinne der accountability sind (Offe 2003: 15 ff.).

45 So u. a. Thiemeier 2008: 1.

46 Dazu u. a. Abromeit (1998b: 81). Huget (2007: 46) weist auf die Kongruenzverletzung im Zusammenhang mit den Mehrheitsentscheidungen im Rat hin.

punkt stellt und die Organe nur indirekt erwähnt werden. Das kommt dem Mehrebenensystem entgegen.

Schematisch dargestellt enthält das Demokratiemodell für die EU folgende Elemente:

Abbildung 2: Schema Demokratiemodell der EU



Quelle: eigene Darstellung

Als Grundvoraussetzung für jedes Modell einer repräsentativen Demokratie müssen die Grund- und Menschenrechte inkludiert sein und garantiert werden. Dies wird dokumentiert in den Artikeln 2, 3 und 6 EUV. Die zweite Voraussetzung ist die Wahl der Repräsentanten sowie die Abstimmungsregeln im EP, im Europäischen Rat und im Rat der Eu-

ropäischen Union. Nur so haben die BürgerInnen die Möglichkeit, die Entscheidungen der EU nachzuvollziehen und zu beeinflussen – eine wichtige Voraussetzung für die Legitimation. Die Supranationalität der EU nach dem VvL wiederum wird besonders bei der Darstellung der Freiheiten deutlich. Fußend auf den nationalen demokratischen Strukturen⁴⁷, sind die Freiheiten in der EU⁴⁸ sehr allgemein gefasst und speziell auf die EU bezogen. Das heißt, dass bestehende nationale Institutionen durch EU-Regelungen ergänzt werden.

Die schematische Darstellung (Abb. 3) wird in der folgenden Tabelle ausdifferenziert und mit dem EUV, dem AEUV und dem Dahl'schen Modell in Verbindung gebracht. Nach der tabellarischen Auflistung werden besonders wichtige Teile des Modells gesondert kommentiert. Die Zahlen in der Spalte Dahl beziehen sich auf die Abbildung 1, Seite 31. Es gilt der Grundsatz: „Freiheit, Gleichheit und Kontrolle sind also *gleich wichtig* für ein demokratisches politisches System“ (Kaina 2008: 521).

Abbildung 3: Demokratiemodell mit Berücksichtigung EUV, AEUV und Dahl

Institution	Vertragliche Regelungen	Dahl
Gemeinsame Bestimmungen und Grundsätze	EUV Art. 2 bis 6, 9, 10, 21	
- Grund- und Menschenrechte, Freiheiten	EUV Art. 2, 3, 6 AEUV Titel V	
- Gleichheit der Bürger	EUV Art. 2, 9, 14.2, AEUV Protokoll 36	I., II., IV., V.
- Teilnahme der Bürger am politischen Leben der EU	EUV Art. 10, 11, AEUV Art. 15, 24, 227, 228	V. 6. und 7.
- allgemeine Grundsätze	AEUV Art. 7 bis 17	
- Rechtsstaatlichkeit	EUV Präambel, Art. 2 und 21	
Souveränität der Mitgliedstaaten	EUV Art. 4 und 5	

47 Wie bereits ausgeführt, muss jeder Staat zum Zeitpunkt des Antrags der Mitgliedschaft gemäß Art. 49 EUV Mindestanforderungen einer demokratischen Ordnung erfüllen. Nachträgliche negative Abweichungen von Mitgliedstaaten werden gemäß Art. 7 EUV, Art. 265, 266 AEUV sanktioniert.

48 Die vier vertraglich erwähnten Freiheiten sind der freie Personenverkehr (Art. 3 EUV), freier Warenverkehr (Dritter Teil, Titel II AEUV), freier Dienstleistungs- und freier Kapitelverkehr (Dritter Teil, Titel IV AEUV).

Institution	Vertragliche Regelungen	Dahl
Partizipation und Inklusivität		
- Wahl der Repräsentanten	EUV Art. 10 und 14, AEUV Art. 22	I. 1. und 2.
- Bürgerinitiative	EUV Art. 11 und AEUV Art. 24	II.
- Petitionsrecht bei EP und Bürgerbeauftragtem	AEUV Art. 24, 227 und 228	II.
- Interessensgruppen und Zivilgesellschaft	EUV Art. 11	II.
- Mehrheitsentscheidungen im Rat	EUV Art. 16	
- Wahl der Europäischen Kommission	EUV Art. 17	
- Informationsrecht	AEUV Art. 15	II. bis V.
- Vorschläge EP und Rat an die Kommission	AEUV Art. 225 und 241	
- NP erhalten Informationen direkt	Protokoll 1, Protokoll 2 Art. 6	
Demokratische Kontrolle		
- Transparenz durch Information	EUV Art. 12, Art. 15 Abs. 6, d, Art. 16 Abs. 8	II. bis V.
- NP	EUV Art. 12, Protokoll 1	
- Subsidiarität	EUV Art. 5, Art. 12, Protokoll 2	
- Entscheidungsfindung	EUV Art. 10, Protokoll 1	
- Rechenschaft	EUV Art. 10, 14, 16, AEUV Art. 314, 319	
- Kommission ist EP verantwortlich	EUV Art. 17 und Art. 234 AEUV	
- EP gegenüber Hohem Vertreter	EUV Art. 36	
- Rat allein zu Außen- und Sicherheitspolitik	EUV Art. 42	
- ordentliche Vertragsänderung	EUV Art. 48	
- Beitritt neues Mitglied	EUV Art. 49	
- Haushalt durch EP und Rat jährlich	AEUV Art. 318	
- Entlastung Kommission durch EP auf Vorschlag Rat	AEUV Art. 319	
- Verfahren bei Vertragsverletzung	EUV Art. 7, AEUV Art. 265, 266	

Institution	Vertragliche Regelungen	Dahl
- Tätigwerden über die Verträge hinaus	AEUV Art. 352	
- NP kontrollieren Regierungen in Bezug auf EU	EUV Art. 10, Protokoll 1	
- NP und EP legen Art der Zusammenarbeit fest	Protokoll 1	
- Kommission, EP und Rat leiten Gesetzgebungsakte an die NP	Protokoll 2	
Legitimation		
- Zuständigkeit	EUV Art. 4 und 5, AEUV Art. 2-6	
- begrenzte Einzelermächtigung	EUV Art. 5, AEUV Art. 7	
- Rat Sperrminorität	EUV Art. 16, AEUV Art. 238	
- Beschlüsse der Kommission mit einfacher Mehrheit	AEUV Art. 250	
- Europäischer Rat wählt Direktorium EZB	AEUV Art. 283	
- Qualifizierte Mehrheit Rat	EUV Art. 16, AEUV Art. 238	
- NP erhalten Informationen direkt	Protokoll 1	
Soziale Inklusion	EUV Art. 3, 4, 5 , AEUV Art. 9, 14, 21, 48, Titel X	
Gesetzgebungsverfahren		
- EU	AEUV Art. 14, 16, 33, 43, 46, 48, 50, 288-299 22 EUV Art. 14, 16, 17	
Exekutive	EUV Art. 17	
Rechtsprechung		
- durch den Rat	EUV Art. 7, 20, AEUV Art. 103, 107, 113	
- durch EuGH	EUV Art. 19	

Quelle: eigene Darstellung

2.3 Erläuterungen zum Demokratiemodell

Das Modell stellt den Versuch dar, eine Grundlage der repräsentativen Demokratie mit Blick auf die EU zu entwickeln, trotz der in Kapitel 3 noch ausführlich darzustellenden Defizite. Die materiellen Voraussetzungen sind durch den VvL weitgehend erfüllt worden. Zwei Phänomene, die so nicht vorhersehbar waren, wirken sich negativ aus, zum einen die Nichteinhaltung der Verträge (z. B. des Stabilitätspakts) und zum anderen Unstimmigkeiten in der Handhabung der geteilten Zuständigkeit (z. B. die Antidiskriminierungsrichtlinie). Der Grund dafür kann in den Art. 4 und 5 EUV gesehen werden: Hier wird – mit der Ausnahme der durch begrenzte Einzelmächtigung an die EU übertragenen Zuständigkeiten – den Mitgliedstaaten die Souveränität garantiert. Durch die so erzeugte „Souveränitätsvielfalt“ wird „die oberste Gewalt entpersonalisiert“ (Wagner 2010: 141). Durch dieses Konstrukt ist es kaum denkbar, wie die Kompetenz-Kompetenz auf europäischer Ebene dargestellt werden könnte.

Die nationalen Parlamente erhalten den Auftrag, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen (Art. 5 und 12 EUV; Protokoll 2). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil zum VvL vom 30.06.2009 festgestellt, dass gemäß Art. 23 und 24 GG Hoheitsrechte an zwischenstaatliche Einrichtungen wie z. B. die EU übertragen werden können, dass aber die Souveränität nicht angetastet werden darf (RN 226 bis 235). Diese Anforderung (Art. 79 GG) sieht das Gericht in Art. 4 EUV erfüllt. Inwieweit die Übertragung von Hoheitsrechten nicht doch einen teilweisen Souveränitätsverzicht darstellt, mag dahinstehen. Das BVerfG sieht die Gefahr nicht, solange „ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse [...] bleibt“ (Urteil zum VvL vom 30.06.2009, RN 249).⁴⁹ Gemäß BVerfG ist auch „keine eigenständi-

49 Siehe auch ebd., RN 264 „Ein nach Art. 23 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG nicht hinnehmbares strukturelles Demokratiedefizit läge vor, wenn der Kompetenzumfang, die politische Gestaltungsmacht und der Grad an selbständiger Willensbildung der Unionsorgane ein der Bundesebene im föderalen Staat entsprechendes (staatsanaloges) Niveau erreichte, weil etwa die für die demokratische Selbstbestimmung wesentlichen Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene ausgeübt würden. Wenn sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legiti-

ge Volkssouveränität der Gesamtheit der Unionsbürger“ (ebd., RN 281) im Entstehen, und das Gericht führt als Beweis an, dass „im Europäischen Parlament [...] keine Gewähr dafür [besteht], dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch eine Mehrheit der Unionsbürger repräsentiert“ (ebd.).

Die Schwierigkeiten, die neue Mitgliedstaaten bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die EU haben, sind durchaus aus der Geschichte heraus verständlich, können aber das ganze Konstrukt ins Wanken bringen. Dies ließe sich durch Maßnahmen der nationalen Parlamente in Form der offensiven Mitgestaltung der EU-Rechtsetzung verringern.

Im Folgenden sollen noch einige Besonderheiten dargestellt werden: in Kapitel 2.3.1 einige Grundsätze, in Kapitel 2.3.2 Wahlen und Entscheidungsformen, in Kapitel 2.3.3 Legitimationsangelegenheiten und in Kapitel 2.3.4 die parlamentarische Kontrolle.

2.3.1 Gemeinsame Bestimmungen und Grundsätze

Der durch den VvL entstandene EUV entspricht mit wenigen Abstrichen dem durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 gescheiterten Verfassungsvertrag. Deshalb wird er auch in seiner Wirkung als Verfassung angesehen. Die Freiheiten, die Grund- und die Menschenrechte folgen den Anforderungen der Charta der EU. Supranational sind die besondere Erwähnung der vier Freiheiten der EU in Art. 3 EUV und in Titel V AEUV – freier Personen-, Waren-, Dienstleistung- und Kapitalverkehr. Diese Regelungen gehen deutlich über nationale Kompetenzen hinaus.

Den nationalen Parlamenten kommt zusammen mit dem Europäischen Parlament eine besondere Verantwortung zu, da ein Demos fehlt und damit auch der Souverän, stattdessen dominieren die nationalen Exekutiven in den Funktionen als Europäischer Rat und als Ministerräte. Zur Verbesserung der Integration und Legitimation wurde zudem versucht, die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Form der Dokumenteneinsicht (Art. 24 AEUV), des Petitionsrechts (Art. 227 AEUV), der Inanspruchnahme des Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV) sowie

information einstellt, obliegt es der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Integrationsverantwortung, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern.“

der Bürgerinitiative (Art. 11 EUV und Art. 24 AEUV)⁵⁰ zu erweitern. Die Einflussmöglichkeiten werden jedoch im Ergebnis als zu gering angesehen. So meldete die Süddeutsche Zeitung am 12.04.2015: „Der zuständige EU-Kommissar Frans Timmermans *räumt in einer Stellungnahme ein*, dass es bei der Bürgerinitiative durchaus Verbesserungsbedarf gibt [...].“

Eine gewisse Diskrepanz zeigt sich beim Gleichheitsgebot. Trotz häufiger Betonung der Gleichheit der BürgerInnen in vielen Zusammenhängen (Art. 2, 3, 9, 21 EUV; Art. 8, 10 sowie Zweiter Teil, Art. 153, 157 AEUV) besteht eine gewollte Ungleichheit in der Wahl zum Europäischen Parlament (Art. 14.2 EUV: „degressiv proportional“) und in der Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit sowie bei der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen (Protokoll 36 AEUV).

Bezüglich der Rechtsstaatlichkeit zeigt sich die Supranationalität besonders in der Rechtsprechung, da der Europäische Gerichtshof (EuGH) als Oberstes Gericht gegenüber allen nationalen Gerichten angesehen werden muss. Der EuGH ist unter anderem für die Beurteilung der Verletzungen des EU-Rechts zuständig, wird aber auch als oberstes Gericht innerhalb der EU angesehen (17. Erklärung zum EUV). Es gibt zahlreiche Beispiele, bei denen der EuGH nationale Urteile aufgehoben hat. Hinzu kommen Vorabentscheidungen auf Antrag nationaler Ge-

50 Die Bürgerinitiative wurde als erstes direktdemokratisches Element der EU eingeführt und in Art. 11 EUV und Art. 24 AEUV veröffentlicht. In der Verordnung Nr. 211/2011 werden die Ausführungsbestimmungen genannt. Das Quorum mit 1 Mio. Stimmen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten mit einer Mindestanzahl von Stimmen pro Land (EP Sitze mal 750) kann als moderat bezeichnet werden. Das Online-Sammelsystem der Unterstützungsbekundungen gem. Art. 6 der Verordnung könnte als richtungsweisend auch für Wahlverfahren auf EU-Ebene angesehen werden. Etwas befremdlich erscheint die Regelung, dass die Europäische Kommission gemäß Art. 4 der Verordnung eine Bürgerinitiative genehmigen muss. Gemäß Art. 9 und 10 nimmt die Kommission nur genehmigte Bürgerinitiativen zur Kenntnis. Das Ergebnis einer genehmigten und erfolgreichen Bürgerinitiative ist neben der Veröffentlichung durch die Kommission und dem Empfang der Initiatoren die Information über getroffene Maßnahmen innerhalb von drei Monaten (Art. 10 der Verordnung). Verbindliche Konsequenzen ähnlich wie bei Bürgerentscheiden in Deutschland oder gar Referenden in anderen Mitgliedstaaten sind in der Verordnung 211/2011 nicht vorgesehen.

richte. Maßgebend sind stets die jeweils gültigen EU-Verträge (Art. 19 EUV). Damit erweist sich der EuGH als das einzige selbständige supranationale Organ.

Der Rat der Europäischen Union trägt ebenfalls zur Rechtsstaatlichkeit bei, da er Vollmachten hat, die einer Rechtsprechung sehr nahekommen. Zum Beispiel im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs kann der Rat in bestimmten Fällen auf Empfehlung der Kommission nach Anhörung der Europäischen Zentralbank Schutzmaßnahmen treffen (Art. 66 AEUV). Bei Nichteinhaltung der Verträge im Hinblick auf die Freiheit, die Sicherheit und das Recht (Titel V AEUV) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission über die Art. 258–260 AEUV (Vertragsverletzungen durch Mitgliedstaaten) hinaus Maßnahmen ergreifen. Die nationalen Parlamente und das EP werden anschließend unterrichtet (Art. 70 AEUV). Im Rahmen von Vertragsverstößen einzelner Mitgliedstaaten kann der Rat einstimmig nach Anhörung des EP dem EuGH Zuständigkeiten übertragen (Art. 261 AEUV). Zudem kann er über die Verträge hinaus Beihilfen genehmigen (Art. 108 AEUV).

Die Gewaltenteilung sollte durch die Stärkung der Parlamente verbessert werden. Das Mehrebenensystem mit der Stellung der Minister/ Räte und die Funktionen der EK erschweren eine klare Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive. Die Exekutivlastigkeit ist auch in den Mitgliedstaaten nicht unbekannt: Auch auf nationaler Ebene werden die meisten Gesetzesvorlagen durch die Exekutiven eingebracht.⁵¹ Im Rahmen der empirischen Untersuchung in Kapitel 4 wird auf die Bedeutung des Bundestages für die europäische Gewaltenteilung näher einzugehen sein.

2.3.2 Wahlen und Entscheidungsformen

Wahlen in der EU sind klar definiert und werden entsprechend den Vorschriften durchgeführt. Das heißt jedoch nicht, dass sie in jedem Fall unwidersprochen akzeptiert werden können.

51 In der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wurden etwa 70 % der 906 Gesetzesvorhaben von der Bundesregierung und dem Bundesrat eingebracht. Von den Vorlagen des Bundestages stammten über 66 % von der Opposition und wurden abgelehnt. Vgl. https://www.bundestag.de/blob/191006/3436ee1834db4e0cb9f1584ac1da7ccf/gesetzgebung_wp17-data.pdf.

In Art. 223 AEUV wird das Europäische Parlament aufgefordert, „einen Entwurf [...] für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ vorzulegen. Diese Aufforderung stand bereits im EGV von 1997. Da dies bis heute nicht geschehen ist,⁵² gilt das jeweilige nationale Wahlrecht mit Vorgaben der EU. Die Anzahl der Abgeordneten pro Land inklusive der degressiven Proportionalität (Art. 14 EUV und Art. 223 ff AEUV sowie Protokoll Nr. 36) und das Verhältniswahlrecht sind die einzigen Konstanten. Aktives und passives Wahlalter, der Wahltag, das Auszählungsverfahren, die Sperrklausel und die Vorzugsstimme werden unterschiedlich behandelt.⁵³ Artikel 14 (3) EUV stellt lediglich fest: „Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.“

Obwohl in Art. 2 und 9 die Gleichheit der Bürger besonders betont wird, fehlt das Wort „gleich“ in Art. 14. Das hat zwei Gründe: Zum einen gelten die nationalen Wahlrechte, in denen zwar alle Stimmen gleich sind, aber in denen es Unterschiede im Wahlrecht der Mitgliedstaaten gibt (Fn 53). Zum anderen sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die BürgerInnen Mitglieder der EU und als solche auch im EP vertreten, wobei durch die degressive Proportionalität kleinere Staaten im EP mehr Einfluss erhalten, weil weniger Stimmen für ein EP-Mandat erforderlich sind. Calliess sagt dazu: „Zu berücksichtigen ist bei aller Berechtigung einer kritischen Bewertung der fehlenden Gleichheit der Sitzverteilung im EP aber auch, dass diese daher röhrt, dass das Parlament als Repräsentationsorgan sowohl der BürgerInnen als auch der Völker eine doppelte Rolle einnimmt. Es konkurriert insoweit das demokratietheoretische Postulat der Gleichheit der Wahl mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit. Der Grundsatz der degressiven Proportionalität trägt beiden Gesichtspunkten Rechnung, indem er beide relativiert“ (Calliess 2010: 172). Ob dafür diese Art der Ungleichheit hingenommen werden muss, kann bezweifelt werden. Als Beispiel einer anderen Lösung kann die doppelte Mehrheit als Abstim-

52 Der letzte Reformversuch wurde am 05.11.2010 begonnen; vgl. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/838/838060/838060de.pdf. Er ist im EP am 07.07.2011 gescheitert; vgl. <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu-wahlreform-verschoben-blamage-fr-das-parlament-005063>.

53 Einzelheiten sind <http://www.wahlrecht.de/ausland/europa.htm> zu entnehmen.

mungsverfahren im Rat dienen, das so verändert wurde, dass jeder Staat für Abstimmungen mit einfacher Mehrheit eine Stimme hat. Bei der qualifizierten Mehrheit müssen mindestens 55 % der Mitgliedstaaten mindestens 65 % der Bevölkerung vertreten (ab 2014). Spezielle Mehrheiten in besonderen Politikfelder sind möglich (Art. 238 AEUV).

Um den Anforderungen der repräsentativen Demokratie gerecht werden zu können und eine Wahlgleichheit zu erreichen, muss ein europäisches zentrales Wahlrecht entwickelt werden, das die Problematik auflöst. Werden im EP die BürgerInnen vertreten und nicht die Staaten, kann die degressive Proportionalität entfallen. Es stellt sich ohnehin die Frage, ob es tatsächlich einen Unterschied macht, ob Malta bei insgesamt 751 Abgeordneten 3 oder 6 Abgeordnete im EP hat. Demokratietheoretisch ist nach meiner Ansicht die Wahlgleichheit der vermeintlichen gerechten Berücksichtigung der Mitgliedstaaten vorzuziehen. Vielleicht kommt auch das EP zu dieser Einsicht, da die Aufteilung der Sitze im EP künftig nicht mehr vertraglich, sondern vom EP selbst und mit einstimmiger Zustimmung des Europäischen Rates bei Beibehaltung der Höchstzahl von 751 Abgeordneten sowie der Mindestzahl (6) und der Höchstzahl (96) geregelt wird (Art. 14 EUV).

Durch das reine Verhältniswahlrecht erhalten die nationalen Parteien zu viel Einfluss bei der Kandidatenaufstellung (Jütten 2012: 201). Dies wird noch dadurch verstärkt, dass es in den meisten Mitgliedstaaten, so auch in Deutschland, nur einen Wahlkreis gibt (Quelle Fn 53). Die meisten BürgerInnen kennen ihren Abgeordneten nicht (Leiße 2009: 91); es gibt im Wahlkampf so gut wie keine EU-Themen (Hurrelmann 2008: 1) und keine grenzüberschreitenden Wahlkreise (Janning 1993: 63). Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass sowohl das aktive wie das passive Wahlrecht zum EP Dahls Modell nur in geringer Weise entsprechen. Eine Reform des Wahlrechts erscheint überfällig (Leiße 2009: 91; Zur Hause 2008: 296).

Die Wahl der Organe der EU wiederum ist nicht zu beanstanden, wenn man davon ausgeht, dass das EP genügend legitimiert ist. Selbst im Richterwahlausschuss ist das EP inzwischen vertreten (Art. 255 AEUV). Es wählt nicht nur den Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Europäischen Rates (Art. 14 EUV), sondern hat auch das Recht, die potentiellen Kommissionsmitglieder zu befragen und ggf. abzulehnen (Art. 17 (7) EUV). Der Europäische Rat, der den Kommissionspräsidenten vorschlägt, „berücksichtigt [...] das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“ (ebd.).

Die Rechtsetzungsverfahren und Entscheidungen der EU wiederum sind sehr vielschichtig und für die betroffenen BürgerInnen fast nicht überschaubar. Neben Demokratie-theoretischen Überlegungen hat das durchaus auch praktische Auswirkungen.⁵⁴ Planungen und getroffene Entscheidungen werden regelmäßig im Amtsblatt der EU (<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>) veröffentlicht.

Alle von der EK geplanten Vorgänge werden zur Stellungnahme an die nationalen Parlamente übersandt, ebenso an das EP und den Rat. Die vertraglichen Grundlagen für das Tätigwerden der nationalen Parlamente finden sich Art. 5, 10 und 12 EUV sowie in Art. 352 AEUV und den Protokollen 1 und 2 (auf Einzelheiten der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages wird in Kapitel 3 eingegangen). Zur Transparenz tragen die Verfahren im Allgemeinen nicht bei, auch wenn der Zeitpunkt der Bekanntgabe geplanter Vorhaben für die BürgerInnen sehr interessant wäre, aber oft liegen Jahre zwischen der veröffentlichten Planung und der Realisierung. Außerdem werden die meisten Vorlagen in den Bundestagsausschüssen verhandelt, die wiederum im Allgemeinen nichtöffentlich tagen. Bei der nationalen Umsetzung fehlt dann zu dem meistens ein Hinweis, dass es sich um einen EU-Sachverhalt handelt und dass damit die Gültigkeit in allen Mitgliedstaaten gegeben ist.

Die Kompliziertheit des Rechtsetzungsverfahrens ergibt sich auch daraus, dass verschiedene Organe mit unterschiedlichen Mehrheiten beteiligt sind. Auf diese Weise kommen im VvL 64 policy gesteuerte unterschiedlichen Entscheidungsarten mit 358 Entscheidungsmöglichkeiten zustande. Die Zahlen haben sich gegenüber den Regelungen vor dem VvL noch erhöht (Detaills siehe Anhang Hinweis 2.).

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik⁵⁵ ist von der Gesetzgebung ausgeschlossen und muss vom Europäischen Rat und vom

⁵⁴ Zum Beispiel gelten die Bestimmungen des Reiserechts inzwischen in allen Mitgliedstaaten der EU. Das wissen die wenigsten Reisenden und es wird auch nicht überall praktiziert.

⁵⁵ Darüber hinaus werden folgende Bereiche, die von den Mitgliedstaaten als besonders sensibel eingestuft werden, ausschließlich vom Rat und meistens einstimmig entschieden: Steuerpolitik (Art. 64, 113 AEUV), Sozialpolitik und soziale Sicherheit (Art. 153, 160 AEUV), der Beitritt neuer Staaten (Art. 218 AEUV) sowie die operative polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 87, 89 AEUV). Die 3-Säulen-Struktur des Vertrags von Maastricht wurde formal zwar aufgehoben, die entsprechenden Entscheidungsstrukturen sind jedoch geblieben.

Rat der Europäischen Union einstimmig⁵⁶ beschlossen werden, der EuGH ist nicht zuständig (Art. 24, 31 EUV). In bestimmten Fällen ist auch die qualifizierte Mehrheit im Rat möglich, insbesondere dann, wenn der Europäische Rat dies einstimmig beschließt. Dieses Verfahren, Passarelle-Regelung oder Brückenklausel genannt, kann auch im vereinfachten Änderungsverfahren des EUV gemäß Art. 48 EUV angewendet werden. Hier gibt es jedoch die Besonderheit, dass die Brückenklausel nicht angewandt werden darf, wenn ein nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten widerspricht (Art. 48 (7) AEUV).

Zu fast jeder Policy gibt es andere Verfahren und Zuständigkeiten, wie das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) bei Beteiligung des EP und des Rates mit drei Lesungen⁵⁷ oder das besondere Gesetzgebungsverfahren, in dem der Rat einstimmig nach Anhörung des EP entscheidet (z.B. Art. 22 AEUV). Die Kommission erlässt Rechtsakte, sofern sie dazu ermächtigt ist (Art. 290 AEUV),⁵⁸ durch das Initiativrecht hat sie wesentlichen Einfluss auf das Agenda-Setting (Art. 17 EUV). Alle Verfahren werden vom Europäischen Rat und/oder vom Rat der Europäischen Union, also den nationalen Regierungen dominiert. Die nationalen Parlamente kontrollieren ihre Regierungen und damit im Prinzip die Räte.

Die ursprünglich häufiger vorgeschriebene Einstimmigkeit wurde mit Etablierung der erweiterten Rechte des Rates immer mehr gewandelt⁵⁹ und die qualifizierte Mehrheit ist seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1985) die hauptsächlich vorgeschriebene Mehrheitsbildung im Rat. Mehrheitsentscheidungen gehören zum Wesen der Demokratie, sie setzen jedoch voraus, dass es „ein gemeinsames, für Mehrheit und Minderheit gleichermaßen geltendes Bewusstsein kollektiver Identität gibt“ (Hrbek 1995: 177). Das „Fehlen einer Wir-Gemeinschaft in der EU“ (Schmidt 2008: 402) kann daher zu grundlegenden Legitimationspro-

56 Ein Mitgliedstaat, der sich der Stimme enthält, kann sich entbinden lassen. Nur wenn mehr als 1/3 der Staaten, die mehr als 1/3 der Bevölkerung ausmachen, sich der Stimme enthalten, wird der Beschluss nicht erlassen (Art. 31 EUV).

57 Von 358 Entscheidungsmöglichkeiten ist das EP an 121 beteiligt.

58 Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU gilt diese Ermächtigung grundsätzlich. Mitgliedstaaten dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Kommission tätig werden (Art. 2 AEUV).

59 Bereits im Fusionsvertrag vom 08.04.1965 wurden einfache und qualifizierte Mehrheiten sowie einstimmige Entscheidungen vorgesehen (vgl. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:P:967:152:FULL:DE:PDF>).

blemen führen. Gemäß Art. 10 EUV werden die „Mitgliedstaaten [...] im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren BürgerInnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“ Das bedeutet, dass die BürgerInnen zumindest mittelbar Einfluss auf die Entscheidung in den Räten haben. Da aber gemäß Art. 16 EUV der Rat im Allgemeinen mit qualifizierter Mehrheit entscheidet und die Sperrminorität mindestens vier Mitglieder des Rates erfordert, kann es vorkommen, dass eine Regelung zustande kommt, obwohl ein Mitgliedstaat und seine BürgerInnen dagegen waren. Es kommt so zu einem Verstoß gegen einen zentralen Grundsatz der Demokratie, nämlich dem Kongruenzgebot von Regierenden und Regierten (Huget 2007: 46), da die BürgerInnen eines Mitgliedstaates nur Einfluss auf einen Vertreter, nicht aber auf den ganzen Rat haben. Auf dieses Problem wird im empirischen Teil noch einzugehen sein.

2.3.3 Legitimation im Demokratiemodell

Da die EU keinen benennbaren Souverän hat, sind einige Anmerkungen zur Problematik der Legitimation erforderlich.

„Legitimität ist ein zentrales politikwissenschaftliches Konzept, das jedoch mit unterschiedlichen Bedeutungen belegt ist. So lassen sich drei Legitimitätsbegriffe voneinander unterscheiden. In der Politische-Kultur-Forschung meint Legitimität die Anerkennung und Akzeptanz politischer Eliten, Herrschaftsordnungen, Verfahren oder Verfahrensergebnisse durch die BürgerInnen (Legitimitätsüberzeugung). Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedeutet Legitimität die Rechtmäßigkeit der Herrschaft (Legitilität), die in repräsentativen Demokratien in erster Linie durch die freie, geheime und gleiche Wahl der Eliten hergestellt wird. Schließlich wird unter Legitimität auch die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung verstanden [...]“ (Geißel 2009: 80).

Diese umfassende, auf den Nationalstaat bezogene Definition verbindet in einsichtiger Weise die Begriffe Demokratie, Legitimation und Volkssouveränität. Wendet man dies auf die EU an, wird man schnell feststellen, dass es ein europäisches Volk im Sinne eines Demos nicht gibt, und daher auch keine Volkssouveränität auf europäischer Ebene. Calliess stellt fest, dass die EU „ihre Kompetenzen [...] von den Mitgliedstaaten abgeleitet“ habe, und folgert, dass die EU „nicht über die für souveräne Staaten typische Kompetenz-Kompetenz“ (Calliess 2010: 186) verfüge. Neben der „institutionellen demokratischen Legitimation, also die Konstituierung der Staatsorgane durch den Verfassungsgeber, [gibt es noch] die personelle Legitimation in der Form der [...] ununterbrochenen, auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für jedes staatliche Organ und jeden Amtswalter sowie die staatlich sowie die sachlich-inhaltliche Legitimation, wonach die Ausübung der Staatsgewalt inhaltlich an den Willen des vom Volk gewählten Parlaments gebunden ist“ (Mellein 2007: 66). Die Länge der Legitimationsketten auf der EU-Ebene können dabei nur sehr bedingt als hinreichend anerkannt werden.

„Legitimation heißt dauerhafte Akzeptanz von Herrschaft durch die Beherrschten“ (Puntscher Riekmann 1997: 73) und ist nicht zwingend an die Demokratie als Herrschaftsform gebunden. Auf die Beherrschten kommt es letztlich an, deren Zustimmung erreicht werden soll, ggf. auch durch das reine Befolgen von Regeln, wie Max Weber ausführt (Weber 1968: 216). Er spricht vom „Legitimitätsglauben[, dessen] Erschütterung weitgehende Folgen zu haben pflegt“ (ebd.: 215). Da die institutionelle Legitimation der EU nicht unumstritten ist, stellt sich die Frage, ob der Legitimitätsglaube umso wirksamer ist oder ob hier zutrifft, dass, wie Eder sagt, „[p]olitische Herrschaft [...] legitim [ist], wenn politische Entscheidungen deshalb Anerkennung erfahren, weil ihnen die besondere Qualität zugeschrieben werden kann, als ‚richtig‘ zu gelten“ (Eder 1998: 322). Neben der ergebnisorientierten Output-Legitimation ist vor allem die Input-Legitimation zu nennen, die durch die Partizipationsmöglichkeiten der BürgerInnen auf Grund der in der Verfassung festgelegten Bestimmungen und der Informations- und Kommunikationsfreiheiten sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bestimmt ist.

Für die UnionsbürgerInnen gibt es in dieser Hinsicht einige Institutionen doppelt. So werden sie auf europäischer Ebene z. B. vom Europäischen Parlament und von den jeweiligen nationalen Parlamenten

vertreten, und das bei gleichen Inhalten. Anders als in föderalen Systemen behandeln die verschiedenen Ebenen nicht unbedingt verschiedene Sachverhalte. Zudem gibt es zwei Exekutiven: Die Europäische Kommission überwacht, die nationale Regierung setzt um. Abgesehen von der Unübersichtlichkeit stellt sich hier auch die Frage nach der Legitimation auf europäischer Ebene.

Die Input-Legitimation findet ihren offensichtlichen und erkennbaren Ausdruck in Wahlen. Parteien und Kandidaten stellen ihre Programme und Pläne vor. Dies ist vor Europawahlen oft sehr allgemein und national orientiert. Da die Wahlen auf EU-Ebene in dieser Hinsicht problematisch sind, muss der Umweg über die nationalen Parlamente genommen werden. Im empirischen Teil wird untersucht, ob und wie der Deutsche Bundestag diesen Anforderungen gerecht wird. Das bezieht sich sowohl auf das Frühwarnsystem (Protokoll Nr. 2 EUV) als auch auf die Umsetzung der Richtlinien und die Behandlung der Verordnungen und Beschlüsse. Können die nationalen Parlamente tatsächlich einen Beitrag zum Input leisten oder sind sie nur das demokratische Feigenblatt für die Exekutive? Die zweite durch Wahlen zustande gekommene Institution ist das Europäische Parlament. Da es jedoch nur begrenzte Möglichkeiten des Inputs hatte und hat (Art. 225 AEUV), wurde hauptsächlich auf den Dialog mit repräsentativen Verbänden und die Zivilgesellschaft gesetzt, wenn es um die Beteiligung der Öffentlichkeit ging (Art. 11 EUV). Allerdings sind die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, Einfluss auszuüben, durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, an dem das Parlament grundsätzlich beteiligt ist, größer geworden. Weit mehr allerdings hat sich die Position der nationalen Parlamente verbessert. Der Einfachheit halber beziehe ich mich nur auf den Deutschen Bundestag. Hier sind es nicht nur die im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Rechte, sondern es wirken sich auch die drei nationalen Begleitgesetze positiv auf die Möglichkeiten des Deutschen Bundestages und des Bundesrates aus:

Das „Integrationsverantwortungsgesetz“ legt fest, welche Verfahren für den deutschen Vertreter im Europäischen Rat und im Rat der EU gelten, wenn über im Gesetz beschriebene Sachverhalte abgestimmt wird. Die Sachverhalte sind z. B. die Vertragsveränderungsverfahren, die Brückenklausel sowie die Subsidiaritätsrüge oder -klage. Das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ wahrt die Interessen der Länder gegenüber der EU. Es legt unter anderem fest, worüber und in welcher Weise

die Länder über Angelegenheiten der EU durch die Bundesregierung unterrichtet werden. Die Möglichkeiten der Wahrung der Länderinteressen gehen so weit, dass der Bundesrat die Bundesregierung mit einer Zweidrittelmehrheit bei die Bundesländer betreffenden EU-Angelegenheiten überstimmen kann. Außerdem hat der Bundesrat das Recht, einen Vertreter im Ministerrang in den Rat der EU zu entsenden, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder verhandelt werden. Schließlich sind im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ Inhalt und Art der Vorgänge, über die die Bundesregierung dem Bundestag berichten muss, festgehalten. Innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung übermittelt die Bundesregierung einen Bewertungsbogen, der auch geplante Maßnahmen enthält, an die Ausschüsse des Bundestags. Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, legt die Bundesregierung diese ihren Verhandlungen zu grunde.

Was die Input-Legitimation betrifft, ist auch auf die grundsätzliche Situation der Abgeordneten des Europäischen Parlaments hinzuweisen. Es gibt keine Regierungskoalition und keine Opposition. Mehrheiten bilden sich stets gemäß dem jeweiligen Sachverhalt, so dass sich nur schwer erkennen lässt, wann wer welche Bürgerinteressen vertreten hat. Dies ist jedoch nicht das alleinige Problem des EP, sondern betrifft grundsätzlich die Stellung der Abgeordneten in der repräsentativen Demokratie. Bernard Manin stellt fest, dass die repräsentative Demokratie mit Blick auf die Repräsentanten eine Metamorphose durchlaufen habe (Manin 2007: 263 ff): „In der Entstehungszeit der repräsentativen Regierungsform entstammte dieses Vertrauen bestimmten Umständen: die erfolgreichen Kandidaten waren Individuen, die bei ihren Wählern aufgrund ihres lokalen Netzwerkes, ihrer sozialen Stellung oder der Ehrerbietung, die ihnen entgegengebracht wurde, Vertrauen weckten [...]. Jeder gewählte Abgeordnete ist frei, nach seinem Gewissen und persönlichen Urteilsvermögen abzustimmen“ (Manin 2007: 277f). Diese Ausgangsbasis bezeichnet Manin als Parlamentarismus. Hier brachte die Parteidemokratie Veränderungen: „Mit der vergrößerten Wählerschaft, die aus der Erweiterung des Wahlrechts resultierte, wird ein persönliches Verhältnis zu den Abgeordneten verhindert. Die Bürger wählen nicht mehr eine Person, die sie persönlich kennen, sondern jemanden, der die Farben einer Partei trägt. Politische Parteien einschließlich ihrer bürokratischen Apparate und Netzwerke von Partei-

arbeitern wurden gebildet, um die größere Wählerschaft zu mobilisieren. [...] Der Abgeordnete, Deputierte oder das Parlamentsmitglied ist nicht mehr frei, in Übereinstimmung mit dem eigenen Gewissen und Urteil abzustimmen: er ist an die Partei gebunden, der er seine Wahl verdankt“ (ebd.: 281f). Dem folgt die „Publikumsdemokratie“, in der es stark wechselnde Mehrheiten durch eine volatile Wählerschaft gibt (ebd.: 297f). Es ist unschwer zu erkennen, dass sich das Europäische Parlament, zumindest was die deutschen Abgeordneten anbetrifft, in der mittleren Phase befindet. Das bedeutet aber, dass der Input sehr stark durch die Parteien gesteuert wird. Da der Abgeordnete von der Partei wieder zur Wahl aufgestellt werden möchte, wird er im Allgemeinen deren Meinung vertreten.

Fritz W. Scharpf, der eine Output-Legitimation für die EU für ausreichend hält, bemerkt zur Input-Legitimation: „Die Politik, die in den politischen Institutionen der Union tatsächlich beschlossen werden kann, hat einen relativ geringen Legitimationsbedarf“ (Scharpf 2004). Diese Aussage ist nicht unbestritten und wird in der Frage des Demokratiedefizits der Europäischen Union heftig diskutiert. Aber auch das Bundesverfassungsgericht sieht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon kein Legitimationsproblem auf der EU-Ebene:

„Das Legitimationsniveau der Europäischen Union entspricht im Hinblick auf den Umfang der übertragenen Zuständigkeiten und den erreichten Grad von Verselbständigung der Entscheidungsverfahren noch verfassungsrechtlichen Anforderungen, sofern das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung verfahrensrechtlich über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus gesichert wird“ (Bundesverfassungsgericht 2009: RN 275).

Für David Easton äußert sich der Input der BürgerInnen in „demands and support“ (Easton 1965: 27), während der Output die Erfüllung dieser „demands“ ist und dadurch wieder „support“ auslöst (ebd.: 168). Die Ausführungen zum „support“ sind durchaus auf die EU anwendbar. Easton unterscheidet zwei Arten des „support“, und zwar den „specific“ und den „diffuse support“. Der „specific support“ ist verbunden mit den „demands“ und wird schwächer, wenn die „demands“ erfüllt sind, während der „diffuse support“ eher auf Ziele ausgerichtet und dadurch belastbarer ist (ebd.: 273). Auf die EU angewandt bedeutet dies, dass solche Ziele definiert und kommuniziert werden müssen, die für

die BürgerInnen erstrebenswert sind. Außer den Regelungen nach dem Schengener Abkommen und den Möglichkeiten des Euro ist da nicht viel mehr zu sehen. Mit den Auswirkungen des „diffuse support“ ist nur sehr bedingt Input-Legitimation zu erzeugen.

Bei der Darstellung der Verbindung zwischen Input- und Output-Legitimation warnt Benz davor, „daß man demokratisches Regieren auf die Frage der Bürgerbeteiligung und Interessenberücksichtigung reduziert, damit jedoch vernachlässigt, daß demokratische Legitimität erst gesichert ist, wenn auch effizient regiert wird“ (Benz 1998a: 349). Während beim Input die Regierten ihre Interessen artikulieren – Scharpf fordert, „die Äußerungen der Regierten als unhintergehbar subjektiven Tatbestand [zu] behandeln“ –, geht es beim Output „um objektive Anforderungen an die Regierenden“ (Scharpf 2004). Dabei ist Machtmisbrauch zu vermeiden und politische Entscheidungen zur Distribution bzw. Redistribution sind in einem ausgewogenen Maße zu treffen. „Der höchste Legitimationsbedarf entsteht [...] bei der Regelung von Nullsummenkonflikten, wenn die Befriedigung der Interessen einer Gruppe (oder der Gesamtheit) nur auf Kosten der Interessen einer anderen Gruppe (oder der Gesamtheit) erfolgen kann“ (ebd.).

Die Integrationskraft der EU besonders im Hinblick auf die ost-europäischen Mitgliedstaaten sowie die Schaffung des Binnenmarktes haben den BürgerInnen sehr deutlich den Mehrwert der EU vor Augen geführt, so dass sich die Frage nach der Legitimation in der Öffentlichkeit nicht erkennbar stellte. Das Europäische Parlament nahm seine Kontrollfunktion wahr und die nationalen Parlamente versuchten, die Umsetzungskosten im Griff zu behalten. Die wirtschaftliche Situation in einigen Mitgliedstaaten nach 2008 hat dann aber die Expertendiskussion um die Legitimation der EU öffentlich gemacht. Zwar wirken sich im Kontrollbereich die oben erwähnten neuen Rechte und Verfahren der Parlamente positiv aus, aber durch diskussionswürdige Distributionsentscheidungen⁶⁰ wird auch die Legitimation mehr und mehr hinterfragt.

Kritisch gesehen wird auch eine gewisse Regelungsflut, die der EU angelastet wird. „In jeder Demokratie wird eine Grenze gezogen: Was muss politisch, was kann bürokratisch entschieden werden?“ (Schäfer

60 Deutschland hat bis 2015 insgesamt 236 Mrd. Euro für die Bankenrettung bezahlt (Deutsche Bundesbank gem. Deutsche Wirtschafts Nachrichten vom 23.06.2015).

2006) Der Output der EU im Jahr 2011 erweckt den Eindruck, dass die EU diese Grenze noch nicht gefunden hat, sondern ihren Regelungsbestrebungen freien Lauf lässt. Im Kapitel 4 werde ich auf diese Fragestellung weiter eingehen. Tatsächlich wird die Output-Legitimation der EU bei allen Zweifeln und Bedenken als wichtigstes Mittel der Legitimation eingeschätzt. Und fasst man die Definition so allgemein wie Scharpf – „[P]olitische Entscheidungen [sind] legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“ (Scharpf 1999: 16) –, könnte man die EU durchaus als legitimiert ansehen. Allerdings bleiben dann immer noch die Probleme der fehlenden oder geringen Öffentlichkeit.

Das sozio-strukturelle Demokratiedefizit wird zum Teil auf eine fehlende europäische Öffentlichkeit zurückgeführt. Daraus werden auch Legitimationsmängel abgeleitet und es wird die Frage gestellt: „Bestünde eine (genuine europäische oder zumindest europäisierte nationale) Öffentlichkeit, die der EU Transparenz abringen würde, in der die EU-Verantwortlichen Rechenschaft ablegen müssten und in der umgekehrt die europäischen Bürger ihren Präferenzen Ausdruck verleihen könnten, könnte man dann nicht dem demokratischen Defizit der EU beikommen und eine dem Nationalstaat ähnliche Legitimitätsgrundlage schaffen?“ (Tresch 2005: 377) Theoretisch ist das sicher richtig, aber bis 28 Staaten ein derartiges Grundgefühl entwickelt haben, werden sicherlich noch Jahre vergehen. Die meisten BürgerInnen wissen zudem gar nicht, was auf der EU-Ebene jeweils entschieden wurde, und halten positive politische Entscheidungen oft gar nicht der EU zugute. Hartmann hat dies sehr lebensnah ausgedrückt:

„Der europäische Bürger denkt Politik staatlich, d. h. er sieht sich als politischen Endverbraucher [...]. Allein als Arbeitnehmer, Käufer oder als Bewerber im öffentlichen Dienst bewegt er sich im europäischen Rechtsraum. Meist weiß er das aber nicht einmal. Selbst wenn der Deutsche Bundestag mit großer Verspätung einer EU-Richtlinie folgt und das Lebensmittelrecht ändert, haben es die Betroffenen immer noch mit einem nationalen Gesetz zu tun, das im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wird [...]“ (Hartmann 2001: 176).

Legitimationsformen sind sehr vielfältig, beziehen sich aber immer auf das Verhältnis zwischen Herrschern und Beherrschten. Der von Max

Weber definierte Legitimationsglaube der BürgerInnen setzt nicht voraus, dass ein starkes Vertrauensverhältnis zu den Herrschenden besteht, sondern dass Normen und Werte richtungweisend sind.⁶¹ Die Ereignisse innerhalb der Euro-Gruppe während der Euro-Krise haben gezeigt, dass die BürgerInnen der betroffenen Staaten durchaus nicht immer und überall mit den Entscheidungen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene einverstanden waren. Meinungsumfragen zeigten mitunter große Diskrepanzen. Die Input-Legitimation mittels der Parlamente scheint ziemlich limitiert. Die EU betont in der Erklärung von Laeken eindeutig die Output-Legitimation,⁶² offensichtlich wird das aber von den BürgerInnen und zum Teil auch von den Mitgliedstaaten nicht so erkannt.

Die Werte, aus denen die EU ihre Legitimation bezieht (Erklärung von Laeken), sind ausdrücklich in Art. 2 EUV beschrieben.⁶³ Ganz gleich, ob die Legitimation ihren Ursprung im eher spirituellen Legitimationsglauben hat oder sich in einer Kette bis zu den BürgerInnen zurückführen lässt, es kommt immer auf die Möglichkeiten der aktiven Beteiligung der Regierten an. In diesem Sinne müssen diese die Entscheidungen und die Zuständigkeiten der Entscheider erkennen können. Die Informationen stehen im Falle der EU zur Verfügung, der Einfluss auf die Entscheider ist gering. Das EP ist nur an 156 von 358 der im VvL definierten Rechtsetzungsakte mitentscheidend beteiligt, der Rat

61 „Bezieht man sich in seinem Legitimationsverständnis aber stärker auf Max Webers *Soziologische Grundbegriffe* (1922: 1–30), wo der Begriff des Legitimen keineswegs an Herrschaft, sondern an Normen gebunden ist, kann die Geschichte des internationalen Systems auch anders interpretiert werden“ (Nullmeier 2010: 26).

62 „Die Europäische Union bezieht ihre Legitimität aus den demokratischen Werten, für die sie eintritt [...]. Das europäische Projekt bezieht seine Legitimität jedoch auch aus demokratischen, transparenten und effizienten Organen. Auch die einzelstaatlichen Parlamente leisten einen Beitrag zu seiner Legitimierung [...]. Sollen sie in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem Europäischen Parlament – vertreten sein?“ (Europäischen Kommission; Europäischer Rat 2001a S. 7).

63 „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“ (Art. 2 EUV).

302, das EP wird darüber hinaus 54 Mal gehört, der Rat 4 Mal (siehe Hinweis 2).

Abgesehen von der inhaltlichen Formulierung haben die nationalen Parlamente über die verschiedenen Räte in verschiedenen Politikfeldern unterschiedliche Einflussmöglichkeiten. Das reicht vom Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages gemäß §§ 9 (4) und 10 EUZBBG über die Nichtteilnahme an bestimmten Aktionen (z. B. gemäß Art. 31 und 46 EUV) bis zum Veto eines oder mehrerer Mitgliedstaaten (z. B. Art. 31 (2) oder Art. 16 EUV: Sperrminorität).

In Kapitel 4 wird mittels der Vorgänge im Jahr 2011 dargestellt, ob und wie vom Deutschen Bundestag und von der Bundesregierung entsprechend verfahren wurde.⁶⁴

Die Arbeitsweise von Parlamenten ist grundsätzlich so angelegt, dass sie über die letzte Entscheidung bei Rechtsetzungsverfahren verfügen. Auch beim EP ist das so – sofern es an den Entscheidungen beteiligt ist. Für die nationalen Parlamente ist es umgekehrt, da sie Vorschläge bewerten sollen, die später in dieser oder einer ähnlichen Form Richtlinien, Beschlüsse oder Verordnungen werden. Daraus wird dann auch noch die Legitimation der nationalen Regierungsmitglieder in den Räten abgeleitet. Inwiefern dieses Vorgehen tragfähig ist, wird in

64 Bei den Geschehnissen zur EU-Vorratsdatenspeicherung stellt sich die Frage, ob legitimatorische Fragen oder doch eher Kompetenzgerangel innerhalb der EU zum Scheitern führte. Nach den Attentaten 2001 in den USA, 2004 in Madrid und 2005 in London kam es jeweils zu Versuchen, eine Vorratsdatenspeicherung zu beschließen. Die Vorhaben scheiterten jeweils an der notwendigen Einstimmigkeit im Rat (Dritte Säule). Durch die Initiative der Kommission und des EP wurde Ende 2005 die Richtlinie 2006/24/EG innerhalb von drei Monaten durch das EP und den Rat gebracht. Dies war möglich, weil die Kommission die Vorratsdatenspeicherung nicht der dritten Säule, sondern der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes zugerechnet hat (Urteil des EuGH C-301/06 vom 10.02.2009). Die Slowakei und Irland stimmten dagegen; Irland klagte wegen Verfahrensfehlern vor dem EuGH und verlor. Irland und Österreich klagten daraufhin vor dem EuGH wegen sachlicher Gründe. Der Deutsche Bundestag lehnte eine Klage vor dem EuGH 2006 ab, der BGH erklärte die Richtlinie 2010 für verfassungswidrig (Urteil vom 02.03.2010 – 1BvR 256/08). Am 8. April 2014 erklärte der Europäische Gerichtshof die Richtlinie für ungültig, da sie mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht vereinbar sei (in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, vgl. <http://curia.europa.eu/juris/document/document>). In allen Umfragen zur Vorratsdatenspeicherung zwischen 2008 und 2011 lehnte die Mehrheit der Deutschen eine grundlose Vorratsdatenspeicherung ab.

Kapitel 4 überprüft. Eine demokratische Kontrolle in EU-Angelegenheiten durch die nationalen Parlamente erscheint vor diesem Hintergrund zumindest nicht gerade einfach – obwohl gerade sie ein wesentliches Element eines demokratischen Modells ist.

2.3.4 Demokratische Kontrolle

In einem Mehrebenensystem wie der EU, das sich in seiner Arbeitsweise zur repräsentativen Demokratie bekennt (Art. 10 (1) EUV), sind vertikale und horizontale parlamentarische Kontrollen von gleicher Bedeutung. Vertikal werden diese sowohl von den nationalen Parlamenten als auch von den BürgerInnen mit den aufgezeigten Möglichkeiten gewährleistet. Da die Exekutive in EK und nationale Regierungen aufgeteilt ist, ist eine Koordinierung der Parlamente, die die Exekutiven kontrollieren sollen, erforderlich. Die horizontale Kontrolle wird vom EP und vom EuGH wahrgenommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Möglichkeiten des EP beschränkt sind, da es nicht an allen Rechtsakten beteiligt ist und darüber hinaus der Dualismus zwischen Regierung und Opposition nicht besteht. Der EuGH kann auch noch nach dem Inkrafttreten von Rechtsakten von allen Betroffenen angerufen werden (Art. 263 AEUV).⁶⁵ Die für die Kontrolle erforderlichen Informationen werden in mehr als angemessener Weise aufbereitet und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.⁶⁶ Auch die Arbeitsweise des Rates ist transparenter geworden: „Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt“ (Art. 16 (8) EUV).

65 Das geht so weit, dass der EuGH 2014 erstmals eine durch das Gesetzgebungsverfahren erlassene Richtlinie (2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten) mit Urteil vom 08.04.2014, C-293/12 und C-594/12 auf Grund von Klagen aus Irland und Österreich aufgehoben hat. Es handelte sich nicht um eine Subsidiaritätsklage, sondern um ein Vorabentscheidungsersuchen gem. Art. 267 AEUV zur Klärung, ob Datenschutzbestimmungen der EU bzw. die Charta der Grundrechte der EU verletzt wurden. Die Aufhebung der Richtlinie wurde dann mit deren Unverhältnismäßigkeit begründet.

66 Über die Seite <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> können sowohl die Vorschläge als auch über den Reiter „Amtsblatt“ alle Rechtsvorschriften sowie die Mitteilungen und Bekanntmachungen eingesehen werden. Hinter dem Reiter „Verfahren“ sieht man alle Arbeitsschritte. Beispiel die Gleichstellungsrichtlinie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52008PC0426&qid=1491386839206>.

Dennoch gibt es insbesondere bei der vertikalen Kontrolle einige Schwierigkeiten. So existieren nur geringe und unverbindliche Kontakte zwischen nationalen Parlamenten und ein daraus möglicherweise resultierendes „System konkurrierender Parteienvielfalt und beobachtender, kontrollierender öffentlicher Meinungsbildung“ (BVerfG, 2 BvE 2/o8 vom 30.06.2009, RN 250). Alle Handlungen des Rates gelten per definitionem als durch die nationalen Parlamente überwacht. Zürn bezeichnet den Rat jedoch als ein „kollektives Organ“, das keiner demokratischen Kontrolle unterliegt (Zürn 1998: 243). Diesem eher supranationalen Ansatz, bei dem der Rat als eigenständiges Organ angesehen wird und mehr gemeinschaftlich agiert, steht ein transnationales Verhandlungssystem gegenüber, bei dem die nationalen Parlamente einseitig in Form der Subsidiaritätsprüfung und der Prüfung der Verhältnismäßigkeit beteiligt werden und nur nationalstaatlich agieren können.

Die Kontrolle der Europäischen Kommission wird durch drei im VvL fixierte Sachverhalte als gegeben angesehen. Zum einen macht die EK in Fällen, in denen sie nicht die ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 AEUV) hat, nur Vorschläge, die von den entsprechenden Organen geprüft und beschlossen werden. Zum Zweiten hat das EP die Möglichkeit von Befragungen in verschiedenen Formen (z. B. Art. 36 EUV, Art. 226 AEUV) sowie als schärfstes Mittel den Misstrauensantrag (Art. 234 AEUV), und zum Dritten ist die EK in ihrem Wirken durch die begrenzte Einzelermächtigung eingeschränkt (Art. 5 EUV; BVerfG 2009: RN 272). Die Rechenschaftspflicht, ein wesentliches Element der repräsentativen Demokratie zur Kontrolle der Exekutive, ist in den Verträgen der EU hingegen nur unvollkommen ausgeprägt. In Art. 10 EUV ist festgehalten, dass die Räte den nationalen Parlamenten und den BürgerInnen rechenschaftspflichtig sind. Gemäß Art. 14 EUV ist das EP für die politische Kontrolle nach Maßgabe der Verträge zuständig, und gemäß Art. 319 AEUV entlastet das EP nach Empfehlung des Rates, der auch die Prüfung vornimmt, die EK hinsichtlich der Ausführung des Haushaltes.

Hauptsächlich führen die nationalen Parlamente die demokratische Kontrolle der EU in Form der Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Protokoll Nr. 2 des EUV aus. Bereits im Vertrag von Amsterdam war festgelegt, dass die COSAC koordinierend tätig werden sollte, um mehr als nur eine oder mehrere Einzelmeinun-

gen der EK gegenüber zu äußern. Ob die neue Regelung erfolgreicher ist und zu mehr Legitimation führt, wird noch zu untersuchen sein.

Exkurs: Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wurde zum ersten Mal im Vertrag von Maastricht 1992 im Primärrecht erwähnt.⁶⁷ Es ist zunächst eine Absichtserklärung in der Präambel und in den Abschnitten B und Artikel 3 b, die deutlich macht, wie die Ziele der Gemeinschaft, „die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen“, zu erreichen sind. Auch die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit wird hier bereits angedeutet.⁶⁸ Im Vertrag von Amsterdam 1997 werden dann diese Erklärungen durch das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ ergänzt. Hier ist zum ersten Mal vorgesehen, dass das Europäische Parlament und der Rat die Einhaltung der Subsidiarität kontrollieren. Die Kontrolle der Kontrolle steht im „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ im gleichen Vertrag: „[...] die Kontrolle der jeweiligen Regierungen durch die einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Union [...].“ Damit wird offensichtlich betont, dass eine derartige Kontrolle nur über Parlamente dargestellt werden kann. Dies kommt noch einmal im gleichen Protokoll dadurch zum Ausdruck, dass die „Konferenz der Europa-Ausschüsse“, also die nationalen Parlamente, auch mit Blick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag“ leisten kann (Ziffer 6).

Die logische Fortsetzung dieser Entwicklung zeigt die Regelung zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Lissabon 2007. In der Präambel und in Art. 5 EUV stehen die bekannten Grundsätze in Verbindung mit der Zuständigkeit der Union, allerdings stärker ausformuliert und mit dem Hinweis versehen, dass die Kontrolle durch die nationalen Parlamente gemäß Protokoll Nr. 2 übernommen wird. Das wird im neuen Artikel 12 als primärrechtlicher Auftrag und im Protokoll Nr. 1 als Hinweis noch unterstrichen. Die EK leitet alle geplanten Gesetzgebungsakte sowie die geänderten Entwürfe den NP direkt zu. Die NP können innerhalb von acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme einen

67 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.2.pdf.

68 „Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus“ (Art. 3 b).

vermeintlichen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip feststellen. Dieses Frühwarnsystem genannte Verfahren hat zur Folge, dass der Entwurf geprüft werden muss, wenn gemäß Art. 7 des Protokolls Nr. 2 zum EUV 1/3 der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen (im Falle des Art. 76 AEUV 1/4) zustimmen („gelbe Karte“). Es steht dem Initiator des Entwurfs frei, etwas zu ändern oder nicht. Bei einfacher Mehrheit der NP gegen Entwürfe im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung („orangene Karte“) kann der Rat mit 55 % zusammen mit der einfachen Mehrheit des EP erreichen, dass der Vorschlag nicht weiter geprüft wird. Klagen vor dem EUGH auch nach Erlass des Rechtsaktes sind wegen eines vermuteten Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip für die Mitgliedstaaten und den Ausschuss der Regionen grundsätzlich möglich.

Seit 1993 gibt es den Jahresbericht der Kommission „Bessere Rechtssetzung“, in dem auch „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ berichtet wird.⁶⁹ Im Internet sind auf der Plattform „Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“⁷⁰ sämtliche Stellungnahmen und Subsidiaritätsrügen ab 2008, bei einigen Mitgliedstaaten ab 2006, nach Ländern und Jahren geordnet, aufgeführt; sofern die Kommission eine Antwort gegeben hat, ist diese ebenfalls nachzulesen. Neben IPEX ist dies eine weitere Möglichkeit der Parlamente, sich über die Meinungen der jeweils anderen Parlamente über EU-Aktivitäten zu informieren. Diese Äußerungen sind zur parlamentarischen Selbstverständlichkeit geworden, was nicht immer so war. So findet sich noch im Bericht 2003 (KOM(2003) 770) auf Seite 35 folgende Anmerkung: „Die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit war im Jahr 2003 insgesamt zufriedenstellend. Die geringe Zahl der beim Gerichtshof erhobenen Klagen, in denen ein Verstoß gegen diese Grundsätze geltend gemacht wurde, und die Tatsache, dass die Union in keinem Fall wegen eines solchen Verstoßes verurteilt wurde, bestätigen diese Einschätzung.“

Die durchschnittlich etwas mehr als 2.000 erlassenen Rechtsakten pro Jahr und insgesamt 277 Subsidiaritätsrügen von 335 Parlaments-

69 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm.

70 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

kammern⁷¹ im Zeitraum von 2009 bis 2014 sind dies etwas über 2 % Rügen der 13.267 in diesem Zeitraum insgesamt erlassenen Rechtsakte⁷², und es stellt sich die Frage, ob der Aufwand als zu hoch zu beurteilen ist, zumal die Quoren selten erreicht werden (erstmals 2012 eine „gelbe Karte“) um mögliche Änderungen im Gesetzgebungsvorgang durchführen zu können. Andererseits kann man auch feststellen, dass das Verfahren gewirkt hat, zumal die Kommission seit dem Vertrag von Lissabon in jedem Vorschlag die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips begründen muss. Hinzu kommt, dass viele Parlamente über Stellungnahmen mit der EU kommunizieren – möglicherweise soll damit die Schärfe der Subsidiaritätsrüge verhindert werden.⁷³ Von 2009 bis 2014 haben 198 Parlamentskammern 2.872 Stellungnahmen ohne Begründung abgegeben.

2.3.5 Die EU aus der Sicht des Demokratiemodells

Das Demokratiemodell der EU wurde aus der Darstellung demokratischer Prozesse von Robert A. Dahl (Abb. 1), der Erklärung von Laeken und dem Vertrag von Lissabon bei Berücksichtigung der deutschen Begleitgesetze entwickelt. In den Erläuterungen wurde auf die gemeinsamen Bestimmungen und Grundsätze gemäß dem VvL mit besonderer Beachtung der nationalen Parlamente eingegangen. Da die Wahlen und Entscheidungsformen der EU besondere Merkmale aufweisen, standen sie im Mittelpunkt, mit spezieller Betonung der doppelten Mehrheit des Rates. Die Legitimation sowie die Kontrolle der Macht, hier insbesondere das Subsidiaritätsprinzip, weisen ebenfalls Besonderheiten auf.

Die Elemente des Demokratiemodells decken alle erforderlichen Bereiche einer Struktur ab, deren Arbeitsweise auf der repräsentativen Demokratie beruht. Zum Teil sind jedoch einige Institutionen zu schwach ausgebildet (Partizipation und Inklusivität), zum Teil ist die Realisierung nur bei Mitwirkung nationalstaatlicher Organe möglich (Kontrolle und Legitimation). Der EuGH ist das einzige supranationale Organ.

71 Eine Rüge wird oft von mehreren Kammern unterstützt. Im angegebenen Zeitraum hat Schweden mit 54 die meisten Subsidiaritätsrügen eingebracht.

72 Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2009/legislative-acts-statistics.html ff>.

73 Portugal hat 2011 184 Stellungnahmen abgegeben, davon 1 Subsidiaritätsrüge.

Wenn man an dieses Demokratiemodell der EU angesichts der besonderen und so auch gewollten politischen Konstruktion keine nationalstaatlichen Kategorien anlegt, kann man nur die BürgerInnen in den Mittelpunkt stellen, wie Dahl es in seinem Modell getan hat. Vergleicht man das aufgezeigte Demokratiemodell mit den Anforderungen, die Dahl für eine Polyarchie als notwendig, aber nicht schon als hinreichend darstellt, so muss man feststellen, dass es diesen nicht wirklich gerecht wird. Nach dem jetzigen Stand ist die „voting equality“ in keiner Weise gegeben, was der EU als Demokratiedefizit angelastet werden kann. Die Kriterien für eine „effective participation“ sind sicherlich erfüllt, wenn auch der Einzelne sich sehr bemühen muss, da die Informationen nicht leicht zugänglich sind. Auch das „enlightened understanding“ lässt sich auf EU-Ebene realisieren, wenn die Formulierungen in den Art. 3 und Titel II EUV zugrunde legt. Die „control of the agenda“ scheitert nicht nur am fehlenden bzw. unvollkommenen Wahlsystem, sondern auch an den praktischen Möglichkeiten. Auch die Anforderungen an die „inclusion“ dürften für die EU kaum zu erfüllen sein. Nach Dahls Grundsätzen genügt die EU somit eher nicht den Ansprüchen an eine demokratische Herrschaftsordnung.

Die Gewaltenteilung ist zwar unvollständig, aber sie funktioniert offensichtlich, wenn man als Zweck in erster Linie die gegenseitige Kontrolle und die Verhinderung von Machtmissbrauch sieht. Die Legislative besteht aus zwei Kammern, wobei die Mitglieder des Rats von der Exekutive der Mitgliedstaaten entsandt werden und dadurch die Mitgliedstaaten stark vertreten sind. Die zweite Kammer ist das Europäische Parlament. Im Fall der Judikative ist das EP an der Besetzung des Richterwahlausschusses des EuGH mit einem von sieben Mitgliedern beteiligt (Art. 255 AEUV). Bei der Exekutive betrifft das nur das Zustandekommen der Europäischen Kommission, also nur einen Teil der Exekutive der EU (Art. 17 EUV). Der Präsident der Europäischen Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses zum EP vom EP gewählt, und die Mitglieder der Kommission werden nach einer Anhörung durch das Parlament bestätigt und vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Die zweite Hälfte der Exekutive sind die nationalen Regierungen, auf die das EP keinen Einfluss hat. Die Kommission hat das alleinige Initiativrecht (ebd.) und übt die Ausführungskontrolle aus, die nationalen Regierungen setzen EU-Recht oft ohne Beteiligung der nationalen Parlamente in nationales Recht um (Verordnungen und Beschlüsse). Dies

führt zu Unübersichtlichkeiten, und auch die Verantwortlichkeiten sind kaum erkennbar.

All dies geht zu Lasten der „accountability“ (Offe 2003: 17; Hurrelmann 2008: 3). Der Entscheidungsfindungsprozess im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV entspricht durchaus üblichen demokratischen Regierungssystemen, die Kontrolle der Macht erscheint wirksam⁷⁴, obwohl wenige Möglichkeiten zur Verfügung stehen.

Das Hauptproblem ist die demokratische Legitimation der EU und die ist durch die stärkere Einbindung der nationalen Parlamente auch nicht viel besser geworden, da es in der Öffentlichkeit kaum bemerkt wird.

Das Gefühl, vom EP vertreten zu werden, wird sich so lange nicht einstellen, wie es keine stärkere Verbindung zwischen Gewählten und Wählern gibt. Das liegt nicht nur an der räumlichen Entfernung oder dem zahlenmäßigen Verhältnis, sondern auch daran, dass durch die ständig wechselnden Mehrheiten unklar ist, wer wofür steht. Eine Rückbindung politischen Handelns kann so nur schwer hergestellt werden. Hinzu kommt, dass zumindest in Deutschland das nationale Parlament im Allgemeinen die Verhandlungen mit den Vertretern im Europäischen Rat oder im Rat der EU nicht öffentlich führt, was den Eindruck erweckt, dass sie gar nicht stattfinden. Andererseits ist zu beobachten, dass EU-Entscheidungen im Plenum einstimmig oder mit sehr großer Mehrheit getroffen werden.

Neben der Überprüfbarkeit von Entscheidungen gehört zur Legitimation auch das Vertrauen der Wähler in die Gewählten. Hier führt das Gefüge der EU mitunter zu Zweifeln. Je mehr aber die Zahl der Mehrheitsentscheidungen auf EU-Ebene wächst, umso größer wird der Legitimationsbedarf. Daher sind Identität stiftende Maßnahmen zugunsten der EU zur Verbesserung der Folgebereitschaft⁷⁵ unbedingt erforderlich. Die Wahrnehmung des Frühwarnsystems und die Subsidiaritätskontrolle durch die NP stärken sicherlich die Legitimation – wie und in wel-

74 Die Möglichkeiten des Handeln der Organe sind in den Verträgen festgeschrieben, ein fiskalischer Handlungsspielraum ist nicht gegeben, Mehrheiten sind nur schwierig zu erreichen und die Macht ist vertikal und horizontal aufgeteilt (Brasche 2003: 29)

75 „Politische Entscheidungen gelten als legitim, wenn auch diejenigen mit abweichenden Interessen und Präferenzen bereit sind, ihnen ohne Zwang Folge zu leisten“ (Schäfer 2006: 4)

chem Ausmaß sie dies tun, ist Gegenstand der empirischen Untersuchung in Kapitel 4.

Jede Bürgerin und jeder Bürger kann sich in EU-Angelegenheiten informieren und beteiligen. So gut wie alle Informationen sind im Internet verfügbar, sowohl was die Planung als auch die Beschlüsse anbetrifft (<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>). Angesichts fehlender intermediärer Strukturen auf EU-Ebene entsteht jedoch leicht der Eindruck, dass zu viele Informationen genauso schädlich sind wie zu wenige. Bei den BürgerInnen kommen nur einige fertige Entscheidungen über die nationalen Medien an. Das bedeutet, dass hauptsächlich nationale Sichtweisen veröffentlicht werden und der Überblick fehlt, was in anderen Mitgliedstaaten zum gleichen Thema gesagt und gedacht wird. Mangelndes Wissen besteht aber auch hinsichtlich der Mitarbeit der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten. Zur Intransparenz mit Blick auf den Deutschen Bundestag führt etwa, dass die Ausschüsse, die die Sachverhalte behandeln, unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen (vgl. hierzu Kapitel 4). Dabei war es gerade das „Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik“ vom 1. Februar 2006, in dem die Europäische Kommission lokale und nationale Institutionen zu Aktivitäten aufgerufen hat.

Die Partizipation der BürgerInnen hat sich bisher auf die Wahlen und Aktivitäten der Zivilgesellschaft beschränkt. Durch den Vertrag von Lissabon ist erstmals mit der Einführung der Bürgerinitiative (Art. 11 EUV und Verordnung (EU) 211/2011) ein direktdemokratisches Element hinzugekommen. Als Garant für die demokratische Grundstruktur der EU werden vom BVerfG (2009: RN 246) jedoch hauptsächlich die nationalen Parlamente genannt. Damit stellt sich die Frage, inwiefern diese eine solche anspruchsvolle Aufgabe übernehmen können und auch dazu bereit sind. Darauf wird im Kapitel 4 näher eingegangen.

Im folgenden Kapitel wird das Demokratiemodell der EU auf Defizite hin untersucht und darüber hinaus die Entwicklung vor und nach dem VvL im Hinblick auf den ersten Teil der Forschungsfrage verifiziert. Es stellt sich die Frage, ob der Vertrag von Lissabon tatsächlich zur Verringerung des Demokratiedefizits beitragen konnte und ob die nationalen Parlamente daran einen Anteil haben. Dabei steht der Deutsche Bundestag stellvertretend für die nationalen Parlamente besonders im Fokus.

3 Das Demokratiedefizit der Europäischen Union

Zwei Entwicklungslinien der EU, die anfänglich positiv für die integrative Entwicklung erschienen, haben sich inzwischen als Hemmnisse für demokratische Strukturen erwiesen. Der Inkrementalismus⁷⁶ (Brunkhorst 2014: 101) ist genauso wenig überwunden wie der Ordoliberalismus. Hier sei neben der Freiheit der Märkte und des Wettbewerbs insbesondere der Primat der Rechtsprechung erwähnt (Brunkhorst 2014: 102 ff).⁷⁷ Beide Vorgehensweisen erfordern nichtöffentliche Absprachen und zwischenstaatliches Taktieren, was der Demokratisierung entgegenwirkt. Kurzfristig mag das Muddling-Through erfolgreich sein, aber langfristig zeigen sich Mängel, die an der EU ablesbar sind: Planung und Steuerung sind kaum erkennbar, und das Vertrauen der BürgerInnen, das sich auf die Vorhersehbarkeit von Entscheidungen und Handlungen stützt, schwindet.

Trotz intensiver Bemühungen seit Ende der 1980er Jahre ist die Be seitigung der Demokratiedefizite in einigen Bereichen noch nicht gelungen. Geringe Mängel sehen diejenigen, die mit dem Mehrebenensystem oder mit Multilevel Governance argumentieren, da sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitglieder des Ministerrates demokratisch in ihr Amt gekommen seien. Außerdem sei das Europäische Parlament direkt gewählt (u. a. Majone 2005; Moravcsik 2004; Fischer, R. 2001; Kluth 2007; Thiemeyer 2008; Maurer 2005) Das Bundesverfassungsgericht stellt in dem Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009 (RN 272) fest: „[S]olang eine ausgewogenen Balan-

76 Zur Zeit des stärker betonten Neofunktionalismus wurde dies die Methode Monnet – Politik der kleinen Schritte, Veränderungen unter dem Druck der Notwendigkeit, normative Kraft des Faktischen nach Jellinek – genannt und als erfolgreich dargestellt. Aber bereits 1993 hat der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jaques Delors diese Vorgehensweise als „an ihre Grenzen gestoßen“ (Laumen 2004: 6f) bezeichnet.

77 „Die wichtigsten Aufgaben obliegen nicht der Legislative oder der Regierung, sondern der Rechtsprechung“ (Brunkhorst 2014: 105).

ce der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten erhalten bleibt, kann und muss die Demokratie der Europäischen Union nicht staatsanalog ausgestaltet sein.“ Der Intergouvernementalist Andrew Moravcsik (2002: 610) führt hierzu aus:

„The EU is not a system of parliamentary sovereignty but one of separation of powers. Power is divided vertically among the Commission, Council, Parliament and Court, and horizontally among local, national and transnational levels – requiring concurrent majorities for action. For legislation, the Commission must propose; the Parliament must consent; if the result is then challenged, the Court must approve; national parliaments or officials must transpose into national law; and national bureaucracies must implement.“

Aber kann eine angeblich intakte Gewaltenteilung Demokratiemängel in anderen Bereichen ausgleichen?

Die Literatur über das Demokratiedefizit der EU ist sehr umfangreich und kann kaum umfassend dargestellt werden, reicht sie doch von der Darstellung sehr geringer Mängel bis zu der Feststellung, dass die EU gar nicht demokratiefähig sei. Manche Beiträge zum Demokratiedefizit erwecken den Eindruck, die EU sei undemokratisch. Andere vertreten die These, dass sich Globalisierung und Demokratie wegen deren starker Zentralisierung ausschließen.⁷⁸ Behauptet wird auch, ein Teil des Demokratiedefizits durch die Konstruktion der EU selbst begründet: „Das wirkliche Problem liegt im Konstruktionsprinzip der Europäischen Union, das auf die exekutive Gewalt und nicht auf einen Demos als body politic und Souverän baut. Die Kritik des europäischen Demokratiedefizits muss daher mit einer Analyse dieses Konstruktionsprin-

78 Einige Beispiele, die dies illustrieren: „Globalisierung schafft zwar ein Gefühl für universale Verbundenheit, erzeugt aber kein entsprechendes Gemeinschaftsgefühl auf der Basis von geteilten Werten und Überzeugungen“ (Zürn 1998: 249). „Im Prinzip herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Globalisierung traditionelle staatliche Strukturen von demokratischer Kontrolle und Beteiligung aushebt“ (Peters 2001: 743). „Typische Schwächen der Demokratie [...] 6. Im Zeitalter von Globalisierung und transnationaler Politik hohe Spannung zwischen (nationalstaatlich verankerter) Demokratie und nichtdemokratischer, expertokratischer inter- und transnationaler Politik“ (Schmidt 2008:464).

zips beginnen“ (Puntscher Riekmann 1997: 70; ähnlich Beck 2004: 344 und Schröder 2007: 61).

So einleuchtend diese Argumentationen auch sind, so sehr führen sie in die Irre. Es macht keinen Sinn, zunächst unerfüllbare Forderungen zu stellen und dann anhand derselben ein Modell zu erstellen. Denn dabei wird eines übersehen: Die EU weist eine langjährige Erfolgsgeschichte auf und muss deshalb nicht grundsätzlich neu erfunden werden. Wahrscheinlich besteht eher ein Theoriedefizit (Grande 1996: 342; Abromeit 2001: 24) – aber auch das wird meist nicht weiter untersucht. Tatsächlich stellt sich die Frage doch so: Kann ein Mehrebenensystem ohne einheitlichen Demos und daher ohne Souverän⁷⁹, ohne einheitliche Regierung und deshalb auch nicht mit einer durchgängig erkennbaren Opposition im Parlament⁸⁰ und ohne nennenswerte intermediäre Strukturen dennoch demokratisch verfasst sein?

Das Demokratiedefizit hat insofern mehrere Facetten. All diese Aspekte lassen sich aber im Wesentlichen auf zwei Hauptgründe reduzieren: zu wenig Bürgerbeteiligung infolge mangelnder Transparenz und eine unzureichende Legitimation der Institutionen der Europäischen Union. Viele Argumente in der wissenschaftlichen Diskussion beziehen sich auf nationalstaatliche Demokratietheorien, was durch die verschiedenenartigen Strukturen in den Mitgliedstaaten als problematisch angesehen werden muss.⁸¹

Das vorgestellte Demokratiemodell zeigt, dass die EU im Grundsatz demokratisch angelegt ist, dass es aber auch Defizite gibt, die es in diesem Kapitel genauer zu betrachten gilt. Das institutionelle Demokratiedefizit kann durch gemeinschaftliches Handeln am ehesten beeinflusst werden, wenngleich auch dafür Mehrheiten gefunden werden

79 England bildet hier eine Ausnahme: Hier ist der Souverän die „Queen in Parliament“.

80 Ein Machtwechsel durch Wahlen, ein wesentliches Merkmal aller nationalen Demokratien, ist nicht möglich, wenn man von der Einflussnahme des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten absieht.

81 „Im nationalen Kontext gebildete Demokratiemodelle erweisen sich als strukturell ungeeignet zur Übertragung auf die supranationale Ebene, weil sie auf die Entwicklung des Nationalstaats zugeschnitten und mit ihnen unentwirrbar verflochten sind“ (Maurer 2003: 28). Die Unterschiedlichkeit wird deutlich, wenn man sich z. B. die Wahl der Ministerpräsidenten ansieht. So ist in Schweden gewählt, wer weniger als 50 % Nein-Stimmen hat (Kapitel 6 § 4 Schwedische Verfassung), und in Großbritannien ernennt die Königin am Parlament vorbei den Parteivorsitzenden der Mehrheitspartei (<http://www.verfassungen.net/>).

müssen. Die Minderung des strukturellen Demokratiedefizits hingegen erfordert neben intakten Institutionen, an denen sich die Strukturen entwickeln können, Zeit und Vertrauen. Zunächst betrachte ich knapp dieses strukturelle Defizit, bevor dann auf die Aspekte des institutionellen Defizits eingegangen wird.

3.1 Das strukturelle Demokratiedefizit

Für die Beseitigung des strukturellen Demokratiedefizits lassen sich nur schwer Lösungsmöglichkeiten angeben. Auch betrifft es nicht den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, die sich mit der Europäischen Union und dem Deutschen Bundestag hauptsächlich mit dem institutionellen Bereich befasst; der Vollständigkeit halber soll jedoch kurz auf das strukturelle (auch soziostrukturelle) Demokratiedefizit eingegangen werden.

Ein wesentlicher Punkt ist, dass es eben nach wie vor keine „Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaften [gibt], in denen kollektive Identität sich herausbildet, sich stabilisiert, tradiert wird“ (Graf Kielmannsegg 2003: 57 ff). Anders ausgedrückt: Es gibt keine gemeinsame Sprache, keine gemeinsame Kultur, kein gemeinsames Politikverständnis und kein einheitliches Rechtssystem sowie kein erkennbares Zugehörigkeitsgefühl. Zwar gibt es einen gemeinsamen Markt, der recht gut funktioniert, aber der Markt braucht keine Demokratie, sondern in erster Linie Effektivität, und wenn es unter Mitgliedstaaten zu Spannungen zwischen beiden kam, wurde bislang immer dem Markt und der Effektivität der Vorzug gegeben. Das hat dann auch den Erfolg der EU ausgemacht. Außer zu medienwirksamen Anlässen erfährt man so gut wie gar nichts über die politischen Verhältnisse und das Geschehen in anderen Mitgliedstaaten. Aus Brüssel interessieren in erster Linie Nachrichten, die das eigene Land betreffen.⁸² Es finden sich Ansätze, den strukturellen Mangel zu beheben, aber das geschieht nicht von selbst, sondern muss durch institutionelle Maßnahmen zumindest

82 „Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert. Diese öffentliche Meinung macht für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar [...]“ (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, RN 250).

angeregt werden. Habermas beschreibt dieses Problem und hebt auf die fehlende europäische Öffentlichkeit ab: „Damit die Bürger [...] ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit ausbilden können, müssen die europäischen Entscheidungsprozesse innerhalb der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten sichtbar und zugänglich gemacht werden. Eine europäische Öffentlichkeit kann nur dadurch entstehen, dass sich die nationalen Öffentlichkeiten *für*einander öffnen“ (Habermas 2008: 107).

Öffentlichkeit und intermediäre Strukturen reich jedoch nicht aus, um eine Gemeinschaft im demokratischen Sinn zu bilden. Folgebereitschaft und die Berücksichtigung von Minderheiten sind von großer Bedeutung. „Ein Volk ist im Gegensatz zu einer bloßen Menge durch den Willen zur Einheit charakterisiert. Dieser Wille zur Einheit basiert auf einer Mischung von strategischen und intrinsischen Gründen, und diese Gründe bilden den Kern einer gemeinsamen Idee [...]“ (Seubert 2013: 23). Es kann bezweifelt werden, ob die BürgerInnen der EU ein Volk in diesem Sinne sind oder bereit sind, eine ähnliche Gemeinschaft zu bilden.

Die Auswirkungen dieser Mängel werden besonders bei den Reaktionen der BürgerInnen auf die Maßnahmen zur Beseitigung der Bankenkrise im Euroraum seit 2009 deutlich. Die BürgerInnen der Länder, die sich angesichts der Krise in erheblichen Schwierigkeiten sahen, protestieren gegen die deutsche Regierung wegen der geforderten Austeritätspolitik, die deutschen BürgerInnen fühlen sich gemäß der veröffentlichten Meinung nicht für diese Länder verantwortlich und fürchten den Verlust ihrer Ersparnisse. Die Entscheidungen der EU werden jeweils hart kritisiert – kaum einer will sich mit ihnen identifizieren. Dies verweist auf den Kern des strukturellen Defizits: „Notwendige Voraussetzung der demokratischen Legitimität ist also offenbar eine ‚Wir-Identität‘ [...], welche es auch der unterlegenen Minderheit ermöglicht, das Mehrheitsvotum nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung zu verstehen“ (Scharpf 1996).

Ebenso manifestiert sich das strukturelle Demokratiedefizit in der geringen Beteiligung der BürgerInnen an der Wahl zum Europäischen Parlament. Problematisch ist zudem nicht nur die fehlende Gleichheit der Stimmen, sondern auch das fehlende europäische Wahlrecht, der nicht vorhandene europäische Wahlkampf und der mangelnde Kontakt der Abgeordneten mit den BürgerInnen (Føllesdal 2006: 535f). Hier könnte eine institutionelle Verbesserung in Form eines europäischen Wahlrechts das strukturelle Demokratiedefizit jedoch durchaus mindern. Poli-

tikverdrossenheit entsteht aber auch dadurch, dass bei den BürgerInnen der Eindruck entsteht, dass die nationalen Regierungen über die EU Vorhaben durchsetzen, die nicht von der Mehrheit im jeweiligen Land getragen werden (ebd.). Gelingt es umgekehrt den nationalen Regierungen nicht, auf der EU-Ebene nationale Politik durchzusetzen, wie sich die BürgerInnen dies vorstellen, kommt es zu negativen Äußerungen zwischen den Mitgliedstaaten. Das Initiativmonopol der Kommission löst ebenfalls Unbehagen bei den BürgerInnen aus, da der Eindruck besteht, die EK würde alle Entscheidungen treffen. „Wenn eine Institution wie die Kommission öffentliche Macht ausüben kann, [...] möchten die Bürgerinnen und Bürger freilich wenigstens verstehen, wer und was diese Institution genau ist, die diese autoritativen Entscheidungsbefugnisse hat und vor allem: warum sie hierzu legitimiert ist“ (Höreth 2002: 17).

Noch 2002 hat Dieter Fuchs festgestellt, dass „die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der EU keineswegs gesunken [ist]“ (Fuchs 2002: 3). Er führt dies darauf zurück, dass „die Einschätzung der Demokratie der EU [...] als eine Generalisierung der Zufriedenheit mit der Demokratie des eigenen Landes begriffen werden [kann]“ (ebd.). Ende des Jahres 2011 zeigt das Eurobarometer 76⁸³ ein ganz anderes Bild:

Abbildung 4: Vertrauen in die EU

Vertrauen in die EU	31 %
Welches Bild ruft die EU hervor?	31 % positiv, 26 % negativ, 41 % neutral
Vertrauen in Einrichtungen	Kommission 36 %, EP 41 %, Rat 32 %, EZB 36 %

Quelle: eigene Darstellung nach Eurobarometer 76

Integration kann nur sehr bedingt verordnet werden, sie muss wachsen. Eine Voraussetzung dafür sind gemeinsame Institutionen auf eindeutiger demokratischer Grundlage. Sie schaffen Vertrauen⁸⁴ und sorgen damit für eine wichtige Grundlage der demokratischen Legitimation.

83 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_de.pdf.

84 Vertrauen durch die Vorhersehbarkeit von Handlungsweisen und Entscheidungen im Sinne der Gleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte (Jachtenfuchs 1997; Habermas 1998; Kaina 2009).

3.2 Das institutionelle Demokratiedefizit

Das institutionelle Demokratiedefizit zeigt sich in der Art und Weise des Zustandekommens von Entscheidungen der EU und deren Umsetzung. Wichtige Sachverhalte der EU werden mitunter nicht in politischen Prozessen behandelt, sondern zwischen politischen und administrativen Eliten ausgehandelt (Merkel 1999: 31; Schäfer 2006b: 2; Hurrelmann 2008: 3). Ausschlaggebend sind nicht immer die politischen Notwendigkeiten (Sonnicksen 2010: 158), sondern oft das, auf was sich die Verhandlungsführer einigen können. Dabei spielen die eigenen nationalen Anliegen mitunter eine wichtige Rolle. Es entstehen aber auch Legitimationsprobleme, z. B. bei Überstimmungen. „[Dass] Ergebnisse von keinem einzelnen Verhandlungspartner einseitig bestimmt werden können [...] hat zur Folge, daß auch kein einzelner Verhandlungspartner für diese Ergebnisse zur politischen Verantwortung gezogen werden könnte“ (Scharpf 1996). Dadurch mangelt es den BürgerInnen an Möglichkeiten, sich zu beteiligen, Einfluss zu nehmen oder Kontrolle auszuüben (Dahl 2000: 115).

Bei der Beschreibung des institutionellen Demokratiedefizits werden oft ideale Maßstäbe herangezogen, die selbst von verschiedenen Mitgliedstaaten der EU nicht erfüllt werden (Kaina 2009: 162, 166). Um dem zu entgehen, findet mitunter „eine Umdefinition des Demokratiebegriffes in ‚good governance‘“ (Jörke 2005: 490) statt. Um die Wirtschaftsunion zum Erfolg zu führen, war die Ordnungspolitik im Sinne der Governance⁸⁵ durchaus zielführend. Der Vertrag von Maastricht und noch viel mehr der VvL haben jedoch den Weg zu einer stärkeren Politisierung der EU gewiesen, und für ihre Umsetzung reichen die Möglichkeiten der Governance nicht aus.

Die Feststellung, dass es genau genommen „um ein dreifaches Defizit: ein Legitimationsdefizit, ein Repräsentationsdefizit und ein Partizipationsdefizit“ (Abromeit 2002: 11) gehe, gibt den folgenden Ausführungen die Grundrichtung vor. Das Legitimationsdefizit bezieht sich auf „die Art und Weise, wem und wie der Rat der EU und die europäische Kommission verantwortlich sind“, aber auch auf „die (eingeschränkten) Befugnisse des Europäischen Parlaments bei der Entschei-

85 Wolf bezeichnet Governance als „Regieren ohne Regierung …, die Bedeutung institutioneller Ordnungsstrukturen [ist] eher gering, die von Prozessen hingegen umso größer“ (Wolf 2005: 267)

dung über EU-Rechtsakte“ sowie die Möglichkeiten der nationalen Parlamente und „die Beteiligung der BürgerInnen und Bürger der EU im Allgemeinen“ (Schwall-Düren 2009: 84). Das Repräsentationsdefizit und das Partizipationsdefizit befassen sich mit den Beteiligungs- und Artikulationsbedingungen der BürgerInnen.

3.2.1 Das Legitimationsdefizit

„Der Begriff [Legitimation] lässt sich abstrakt definieren und bezeichnet eine Herrschaft, die durch Zustimmung der Betroffenen⁸⁶ gerechtfertigt ist“ (Benz 2009: 210). Ein wesentliches Problem dabei ist, dass die Betroffenen die Herrschaft der EU nur sehr wenig wahrnehmen und daher in Legitimationsfragen auf die nationalen Verhältnisse fixiert sind (Scharpf 2009: 253). Das führt dazu, dass hinsichtlich der Legitimität ein Bedeutungsverlust hingenommen werden könnte, indem die nationalen Verhältnisse mit denen der EU gleichgesetzt werden, ähnlich wie bei der Demokratie. Um im Folgenden das Legitimationsdefizit darzustellen, werden die Europäische Kommission, der Rat, das Europäische Parlament sowie die Möglichkeiten der NP untersucht.

3.2.1.1 Die Europäische Kommission

Herrschaft wird in erster Linie von der Europäischen Kommission ausgeübt, die sich dabei auch anderer Organe der EU bedient. Die Europäische Kommission nimmt sowohl exekutive als auch legislative Aufgaben wahr. Die wesentliche Machtausübung besteht im Initiativmonopol (Oppelland 2010: 88), da hier die Grundrichtung vorgegeben und Detailfragen festgeschrieben werden. Die exekutiven Rechte leiten sich hauptsächlich von Art. 17 (1) EUV⁸⁷ ab (die Kommission als „Hüte-

86 Als Betroffene sind hier die BürgerInnen der EU zu verstehen, wenngleich im EUV immer wieder gleiche Sachverhalte sowohl den Mitgliedstaaten als auch den BürgerInnen zugeordnet werden. Beispiele: die Gleichheit vor den Verträgen: Mitgliedstaaten Art. 4, BürgerInnen Art. 9; Frieden: Mitgliedstaaten Art. 2, BürgerInnen Art. 3.

87 „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie

rin der Verträge“, Calliess 2010: 140; oder in Form „der Vorbereitung, Durchführung und Implementationskontrolle europäischer Rechtsakte“, Höreth 2002: 13), die legislativen von Art. 17 (2) EUV⁸⁸ (Initiativmonopol, vgl. Oppelland 2010: 88).

Aus der Wahl dieses „mehrdeutigen Wesens“ der Kommission werden Legitimitätsmängel (Höreth 2002: 7) abgeleitet, die allerdings nicht sehr schwerwiegend beurteilt werden, da die Wahl korrigiert werden kann.⁸⁹ So werden die Mitglieder von den jeweiligen Mitgliedstaaten benannt und anschließend in Verbindung mit der Wahl des Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament bestätigt. Der Präsident der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum EP gewählt (Art. 17 VvL). Da das EP durch das bestehende Wahlverfahren nur bedingt als legitimiert angesehen werden kann und der Europäische Rat durch die NP nicht im Eigentlichen für EU-Fragen legitimiert wurde, ist das Verfahren der Wahl der Europäischen Kommission im verfassungsrechtlichen Sinn zu beanstanden. Allerdings ist die Kontrolle durch das Europäische Parlament gegeben – bis hin zur Abwahl durch ein Misstrauensvotum (Art. 234 AEUV). Auch die NP tragen zur Überwachung der Aktivitäten der Kommission bei, da sie sämtliche geplanten Aktivitäten vor der Entscheidung vorgelegt bekommen und sowohl über die eigenen Regierungen direkt als auch über die Subsidiaritätsprüfung Einfluss nehmen können.⁹⁰

Als problematisch kann auch die begrenzte Einzelermächtigung gem. Art. 5 EUV angesehen werden, da 72 % aller Rechtsetzungen der EU von der Europäischen Kommission allein getroffen werden, ohne

überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union.“

- 88 „Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden.“
- 89 Die Wahl von nationalen Exekutiven in Schweden und Großbritannien siehe Fußnote 79. In Frankreich ernennt der Präsident den Ministerpräsidenten, er kann ihn aber nicht absetzen, dies kann nur das Parlament. Durch versetzte Wahltermine kommt es vor, dass der Präsident und der Ministerpräsident verschiedenen Parteien angehören (Verfassung der französischen Republik § 8). Diese Verfahren sind so lange nicht zu beanstanden, wie die parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist.
- 90 Das bezieht sich ausschließlich auf die geteilte Zuständigkeit gem. Art. 4 AEUV.

dass die nationalen Parlamente oder das Europäische Parlament mitwirken.⁹¹

Die Kompetenzen der EK können sogar noch ausgeweitet werden, indem eine Ermächtigung gemäß Art. 290 AEUV erfolgt und Rechtsakte ohne Gesetzescharakter erlassen werden können. So entsteht der Eindruck, dass die EK über die Rechtsprechung des BVerfG (2009: RN 272) hinausgeht und die „ausgewogene Balance der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten“ nicht erhalten bleibt.⁹² Die einzige Möglichkeit einer Gegenmaßnahme ist eine Klage der von der Entscheidung Betroffenen vor dem EuGH (Art. 263 AEUV).

Die Gefahr eines möglichen Missbrauchs des Initiativrechts (Lübbe-Wolff 2007: 59) hat der VvL verringert. So unterwirft sich die Kommission der Kontrolle, indem sie sämtliche geplanten Rechtsetzungsakte und Vorhaben als Entwürfe dem Rat, dem EP und den NP (Protokoll Nr. 1) sowie im Rahmen des Frühwarnsystems (Protokoll Nr. 2; vgl. Müller-Graff 2008: 131) den NP zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung vorlegt. Das bezieht sich auch auf Änderungen, die zwischen der Stellungnahme der nationalen Parlamente zu den Vorschlägen bis zum endgültigen Text im Rechtsetzungsverfahren vorgenommen werden (Art. 4 Protokoll Nr. 2). Diese Änderungen bleiben der Öffentlichkeit allerdings verborgen. Eine Mitwirkung der nationalen Parlamente ist außerdem noch über die jeweiligen Mitglieder des Rates möglich. Das Initiativrecht ist zudem nach wie vor in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der justiziellem Zusammenarbeit sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erheblich eingeschränkt oder gar nicht vorgesehen. Die Entscheidungen werden in der Regel vom Rat und sehr häufig einstimmig getroffen (Titel V EUV, Titel V AEUV). Die Möglichkeiten von

91 Von 1.385 Verordnungen wurden 1.207 von der EK getroffen, von 99 Richtlinien 69 und von 849 Beschlüssen 403. Von den 1.207 Verordnungen waren etwa die Hälfte Rechtsakte der laufenden Verwaltung im Bereich der Agrarpolitik (Dünndruck im Amtsblatt der EU). Verordnungen und Beschlüsse werden in den Mitgliedstaaten unmittelbar rechtskräftig. <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2011/legislative-acts-statistics.html>.

92 Vgl. z. B. die 89-seitige Verordnung Nr. 10/2011 „über Materialien und Gegenstände aus Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen“ oder die 153-seitige Verordnung Nr. 404/2011 über die „Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik“.

Vorschlägen für Gesetzgebungsakte durch das EP und sonstige Organe der EU sind erweitert worden, und es besteht der Anspruch, bei Ablehnungen eine Begründung zu erhalten (so z. B. die Bürgerinitiative Art. 11 (4) EUV, das EP Art. 225 AEUV, der Rat Art. 241 AEUV sowie Erläuterungen Art. 3 Protokoll Nr. 2)⁹³

Die Input-Legitimation (vgl. u. a. Schmidt 2008: 282; Scharpf 2009: 250) ist durch den VvL ebenfalls erweitert worden, indem die BürgerInnen durch Initiativen Vorschläge machen können sowie dadurch dass der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen beratend tätig sind (Art. 301–307 AEUV). Repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft werden Möglichkeiten der Einflussnahme eingeräumt (Art. 11 EUV, Verordnung (EU) Nr. 182/2011). Die nationalen Parlamente haben hingegen nur dann direkt Einfluss auf die Kommission, wenn deren Vorschläge gegen das Subsidiaritätsprinzip oder die Verhältnismäßigkeit verstößen (Protokoll Nr. 2). Indirekt können die NP über die Räte Einfluss nehmen.

Arbeitsweise und Kontrolle der Kommission sind nicht zu beanstanden, da sie entsprechend den Verträgen gehandhabt werden, das Wahlverfahren zur Europäischen Kommission entspricht jedoch nicht in vollem Umfang legitimatorischen Grundsätzen. Die Vollmachten gemäß der begrenzten Einzelermächtigung sind sehr weitgehend und in der ausschließlichen Zuständigkeit in Art. 3 AEUV dokumentiert. Eine Überprüfung dieser Entscheidungen der EK findet nicht statt. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wird in der veröffentlichten Meinung häufig der Eindruck erweckt, dass die BürgerInnen wenig Vertrauen in die europäischen Organe haben (Neyer 2007: 382). Dies wird allerdings durch ein Grundvertrauen in nationale Einrichtungen weitgehend überdeckt (Maurer 2002: 31). Die Zeiten des „permissiven Konsenses“ als Ersatzlegitimation scheinen daher überwunden (Schäfer 2006b: 24), weil die Zahl der kritischen BürgerInnen zunimmt.

93 Zwischen 2009 und 2013 hat der Rat drei Aufforderungen gem Art. 241 AEUV an die Kommission gerichtet (www.consilium.europa.eu/register/de/content/int/?typ=ADV), das Europäische Parlament 18 gem. Art. 225 AEUV ([www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheca/briefing/2013/130619/LDM_BRI\(2013\)130619_REV2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheca/briefing/2013/130619/LDM_BRI(2013)130619_REV2_EN.pdf)).

3.2.1.2 Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union

Beide Räte können als intergouvernementalistische Institutionen eingestuft werden. Die beobachteten Handlungsweisen zeigen, dass in kontroversen Situationen so gut wie immer die nationalen Interessen zuerst vertreten werden, bevor gesamteuropäische Belange die Diskussion bestimmen.⁹⁴

Der Europäische Rat wird „nicht gesetzgeberisch tätig“, sondern er „legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten [...] fest“ (Art. 15 EUV). Darüber hinaus trifft der Europäische Rat Entscheidungen hauptsächlich in primärrechtlichen Angelegenheiten, wie z. B. zu der Zusammensetzung des EP (Art. 14 EUV), der Passarelle-Regelung (Art. 31 und 48 EUV), der Aussetzung eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 48 AEUV) oder der Zusammensetzung des Rates (Art. 236 AEUV). Außer bei der Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz entscheidet der Europäische Rat selten allein.⁹⁵ Grundsätzlich werden Entscheidungen im Konsens getroffen (Art. 15 EUV), Verfahrensfragen mit einfacher Mehrheit (Art. 235 AEUV) und in Personalangelegenheiten (Kommission Art. 17 EUV, Präsident des Europäischen Rates Art. 15 EUV, die Zusammensetzung des Rates Art. 236 AEUV sowie Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Art. 18 EUV) mit qualifizierter Mehrheit.⁹⁶ Hinsichtlich der Legitimation stellt sich die gleiche Frage wie beim Rat, ob nämlich die nationale Legitimation für die Funktion als Organ der EU ausreicht (Schröder 2007: 62). Die geringere Anzahl von Entscheidungen wird durch die größere Bedeutung aufgehoben. Im Gegensatz zu den deutschen Ratsmitgliedern ist die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler vom Parlament gewählt und es kann insofern in letzter Konsequenz auch eine Abwahl erfolgen.

94 „Nach vorliegenden Untersuchungen zur Regionalpolitik (Hooghe/Keating 1994) sind die Verhandlungen im Rat durch nationale Positionen dominiert, Entscheidungsblockaden werden jedoch durch Tauschgeschäfte und Ausweitung des Mittelrahmens vermieden“ (Benz 1998: 361).

95 So z. B. in Art. 22 EUV auf Empfehlung des Rates oder in Art. 7 EUV oder Art. 86 AEUV auf Vorschlag der Europäischen Kommission nach Zustimmung des EP sowie in Art. 48 EUV nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission. Für Einzelheiten siehe Anhang.

96 Es gelten die gleichen Bestimmungen wie für den Rat, also ab 01.11.2014 die doppelte Mehrheit gem. Art. 16 EUV und Art. 238 AEUV.

Der Rat ist an 306 (davon vier Empfehlung) der 358 Entscheidungsmöglichkeiten der EU beteiligt. Er entscheidet entweder allein, zusammen mit anderen Organen sowie im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (121 Mal) oder des besonderen Gesetzgebungsverfahrens (33 Mal). Er verkörpert die eigentliche Legislative. 2011 gingen 490 Vorschläge der EK für Richtlinien, Verordnungen und Beschlüssen zur Entscheidung an den Rat. 137 Vorschläge standen auf der sogenannten B-Liste, das sind 28 %. Das heißt, dass nur diese 137 Vorschläge erörtert wurden.⁹⁷

Die anzuwendenden Abstimmungsverfahren sind im AEUV in den jeweiligen Kapiteln zu den Sachgebieten aufgeführt und der Sitzungsteil, in dem Entscheidungen beraten und getroffen werden, ist seit dem VvL öffentlich (Art. 16 (8) EUV). Vergleicht man die 306 Entscheidungsmöglichkeiten mit den Entscheidungen 2011, stellt man fest, dass die 595⁹⁸ tatsächlich getroffenen Entscheidungen nur etwa 25 % der gesamten 2.333 Rechtsakte ausmachen, und nur sie konnten von den nationalen Parlamenten indirekt beeinflusst werden.

Die Räte bestehen aus Mitgliedern der nationalen Regierungen, die in dem jeweiligen Staat als legitimiert angesehen werden können. Je doch „stellt sich die Frage, ob eine *allein nationalstaatliche* demokratische Legitimation politischer Akteure ohne weiteres schon hinreicht, um deren Handeln auf suprastaatlicher europäischer Gemeinschaftsebene als insgesamt „europäisch-demokratisch“ legitimiert anzusehen“ (Schröder 2004: 62). Voraussetzung für eine Legitimation auf europäischer Ebene ist, dass die nationalen Parlamente die Möglichkeiten und den Willen haben, die Regierung in EU-Fragen zu beeinflussen und zu kontrollieren. Dies wird in der vorliegenden Untersuchung am Beispiel des Deutschen Bundestags näher überprüft.

97 Tatsächlich werden die Entscheidungen im AStV mit Hilfe der nationalen Ministerien und über 100 Arbeitsgruppen so weit vorbereitet, dass nur 15–30 % der Vorlagen, die B-Punkte, im Rat besprochen und abgestimmt werden (Janowski 2005: 190). Dazu werden die Tagesordnungspunkte in A und B aufgeteilt. A-Punkte werden en bloc ohne Debatte abgestimmt, B-Punkte erst nach Aussprache. Nach eigenen Angaben des Rates sind rund zwei Drittel der Tagesordnungspunkte als A-Punkte angenommen. <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/>.

98 Das sind Basisrechtsakte und Veränderungsrechtsakte, an denen der Rat und das EP gemäß EU-Statistik beteiligt waren. <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2011/legislative-acts-statistics.html>.

Im Rahmen der weiteren Demokratisierung der EU wurden die Abstimmungsmodalitäten im Rat immer mehr von der Einstimmigkeit in Mehrheitsentscheidungen umgewandelt. Zwar sind seit dem VvL mit Wirkung vom 01.11.2014 durch die doppelte Mehrheit mehr Flexibilität und Transparenz entstanden, aber die Grundprobleme sind nicht be-seitigt. Da bis zum 31.03.2017 jeder Mitgliedstaat verlangen kann, nach dem alten Modus abstimmen zu lassen. Die sechs bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten sind unterrepräsentiert und haben entsprechend weniger Einfluss.

Als Fazit ist festzuhalten: Die Legitimationsdefizite der Räte können nur von den nationalen Parlamenten beeinflusst werden und betreffen die nationalen Rechtsordnungen. Die durch die Mehrheitsentscheidungen unter Umständen entstehenden Kongruenzprobleme sind sowohl dem System der EU als auch dem sozistrukturellen Demokratiedefizit geschuldet. Da der Rat nicht in dieser Funktion gesondert legitimiert ist, nimmt er die nationale Legitimation mit.

3.2.1.3 Das Europäische Parlament

In repräsentativen Demokratien sind die Parlamente die wesentlichen Träger der Legitimation und üben eine Gesetzgebungsfunktion, eine Kontrollfunktion, eine Wahlfunktion und eine Forumsfunktion aus (Marschall 2005: 102 f). Die EU hat demgegenüber zwei Legitimationsstränge, und zwar einmal durch das einzige direkt gewählte Organ der EU, das Europäische Parlament, und zum anderen über den Rat durch die nationalen Parlamente. Wenn man von einem Zweikammersystem⁹⁹ sprechen möchte, wäre der Rat die erste Kammer, da er an fast allen

99 Bezieht man die NP mit ein, wäre das ein Dreikammersystem. Die dabei entstehenden Verschiebungen im Machtgefüge wären nicht zu kontrollieren. „Die nationalen Parlamente agieren im europäischen Verfassungsverbund ebenso wie Kommission, Rat und europäisches Parlament. Der Verbund ist insoweit ein geschlossenes System, als die Ausweitung der Rechte eines Akteurs die Begrenzung der Rechte eines anderen Akteurs bedingt. Erhalten also zum Beispiel die nationalen Parlamente mehr Rechte, geschieht das zwangsläufig zu Lasten der europäischen Ebene“ (Hölscheidt 2008: 265).

Rechtssetzungsverfahren¹⁰⁰ beteiligt ist, und das EP praktisch die Länderkammer mit beschränkter Beteiligung. Das lässt sich aber rein quantitativ nicht aufrechterhalten, da das EP nicht nach Mitgliedstaaten organisiert ist und der Rat nicht in seiner Funktion als Legislativorgan direkt gewählt wurde. Das EP kann aber auch kaum als erste Kammer angesehen werden. So besitzt es etwa kein Budgetrecht wie Parlamente in anderen repräsentativen Demokratien; dieses steht dem Rat zu (Art. 312 AEUV). Das Haushaltsrecht wird von EP und Rat gemeinsam ausgeübt (Art. 314 ff AEUV). Zudem verfügt das EP über keine Kompetenz-Kompetenz (Calliess 2010: 186).

Die Legitimation des EP, im Namen der BürgerInnen der EU zu agieren, weist bei näherer Betrachtung drei grundsätzliche Mängel auf. Der erste Mangel ist der Wahlmodus im Rahmen des passiven Wahlrechts. Es gibt kein kodifiziertes EU-Wahlrecht, obwohl das EP seit 1997 in den Verträgen dazu aufgefordert wird, sich ein Wahlrecht zu geben. Stattdessen gelten nationale Wahlgesetze mit zum Teil erheblichen Unterschieden (Fn 53). Dadurch und durch die degressive Proportionalität gem. Art. 14 EUV können die Stimmen der WählerInnen nicht als gleich gewertet werden. Das ist zwar vertraglich so festgelegt, aber die Ungleichheit der Stimmen kann durchaus als ein demokratischer Defekt bezeichnet werden.¹⁰¹ Das Prinzip der degressiven Proportionalität soll die Benachteiligung der kleineren Staaten mindern. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob z. B. Malta mit sechs¹⁰² von 751 Stimmen mehr Einfluss im EP ausüben kann als mit einer. Die ungleiche Stimmenverteilung trifft auch auf den Rat zu.¹⁰³ Das Problem ist nicht nur die ungleiche Gewichtung, sondern auch die unterschiedlichen Wahlsysteme, die

100 Ausgenommen sind Rechtsakte, die die EK im Rahmen der ausschließlichen Zuständigkeit gem. Art. 3 AEUV erlässt.

101 BVerfG 2009: RN 270: „In einer Demokratie muss das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können.“

102 In der 8. Legislaturperiode sind die sechs Sitze mit je drei auf zwei Fraktionen aufgeteilt.

103 Ein Abgeordneter aus Malta vertritt 66.667 BürgerInnen, einer aus Frankreich 878.378 im EP, das arithmetische Mittel ist 663.926. Im Rat generieren 133.333 BürgerInnen Maltas eine Stimme, für Deutschland sind es 2.820.690, das arithmetische Mittel ist 1.451.014. Zum Vergleich vertritt im Deutschen Bundestag ein Abgeordneter aus dem Saarland 101.000 BürgerInnen, aus Berlin 152.174. Im Bundesrat generieren 220.000 BürgerInnen aus Bremen eine Stimme, aus Nordrhein-Westfalen sind es 2.973.333.

sich auch auf die Wahl zum EP auswirken.¹⁰⁴ Das Problem ist, dass die Ungleichheit sowohl für das EP als auch für den Rat zutrifft und vertraglich festgeschrieben ist.¹⁰⁵ Neben dem Wahlmodus ist auch der Legitimation stiftende Wahlkampf nur sehr begrenzt erkennbar. Es gibt so gut wie keine europäischen Parteien, deshalb sind die Themen selten europäisch (Zur Hause 2008: 296; Höreth 2010: 195). Die mögliche Bewertung der Arbeit der Abgeordneten, ein elementarer Vorgang zur Abwahl oder Wiederwahl im Rahmen der Repräsentation, ist nicht möglich, weil die Abgeordneten, deren Partei und/oder Fraktion im Europäischen Parlament kein Programm haben, an dem sie sich messen lassen können sowie so gut wie immer nur über Vorgänge beraten und abstimmen, die von der EK vorgegeben werden und das Abstimmverhalten sehr fallbezogen und oft nicht vorhersehbar ist¹⁰⁶. Die Wahlfunktion beschränkt sich auf die Berufung der Europäischen Kommission und eine Beteiligung am Richterwahlausschuss (Art. 255 AEUV) sowie die Wahl des Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV).

Der zweite Mangel besteht in der eingeschränkten Gesetzgebungs-funktion. Das neu eingeführte ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 14 und 16 EUV, Art. 294–297 AEUV) hat die Kompetenzen des EP zwar erweitert, aber dennoch werden die Gesetz- und Rechtsetzungs-verfahren der EU von den Räten beherrscht. Neben den tatsächlichen Beteiligungen des EP (siehe Fn 72) gibt es Auswertungen der Beteiligungsmöglichkeiten des EP¹⁰⁷. Anhand der Bestimmungen in EUV und AEUV wurde eine neue Untersuchung der Entscheidungsarten und

104 Als Beispiel siehe <http://www.wahlrecht.de/ausland/europa.htm> zu entnehmen

105 Art. 14 EUV: „Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament

degressiv proportional [...] vertreten. [...] Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.“ Das Wort „gleich“ wurde einfach weggelassen.

106 Es gibt Ineressengruppen, die Abstimmverhalten im EP dokumentieren. Beispiel: Netzpolitik.org hat das Abstimmverhalten der deutschen EU-Abgeordneten über eine Verordnung zur Netzneutralität analysiert. <https://netzpolitik.org/2015/netzneutralitaet-das-abstimmungsverhalten-der-deutschen-eu-abgeordneten/>.

107 „Die Zahl der künftig verbleibenden 112 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments – Entscheidungen des Rats, die ohne Beteiligung des EP beschlossen werden [...] der LV hat aber gerade in diesem Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet“ (Maurer 2009: 42). „Der VvL hat 35 weitere Entscheidungsfälle dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zugeordnet, so dass jetzt 80 von 256 im

Entscheidungsmöglichkeiten vorgenommen.¹⁰⁸ Danach gibt es 64 Entscheidungsarten¹⁰⁹ (zum Beispiel: der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Europäischen Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses), die sich in 358 Entscheidungsmöglichkeiten aufgliedern. Bei den Entscheidungsarten wird 14 Mal ohne die Räte entschieden, 52 Mal ohne das EP. Bei den Entscheidungsmöglichkeiten sind die Räte 16 Mal, das EP 110 Mal nicht berücksichtigt. Von den 210 Entscheidungen mit Beteiligung des EP beziehen sich 52 nur auf Anhörungen, Unterrichtungen oder Empfehlungen, nur in 158 von 358 Fällen ist also die Zustimmung des EP gefordert. Wie beim Rat spiegeln sich die Möglichkeiten in der Realität des Jahres 2011 nicht wider: Das EP war an 190 der 2.333 Entscheidungen beteiligt, bei denen etwa die Hälfte Haushaltbeschlüsse waren. Die neuen Kompetenzen haben zu keinen wesentlichen Veränderungen geführt, da die Zahlen für das Jahr 2014 sind nicht wesentlich anders als die aus dem Jahr 2011 oder aus dem Jahr 2008 als Vergleichszahlen waren. Das bedeutet, dass das Timing zwischen der neuen Regelung und dem Erkennen der Veränderungen keine besondere Rolle spielt.

Die Forderung der Beteiligung der BürgerInnen an der Gesetzgebung ist deshalb in erster Linie über den Rat durch die nationalen Parlamente möglich. Auf das duale Legitimationssystem (Hofmann 2008: 9; Calliess 2010: 167) wird im Kapitel 4 eingegangen. Eine weitere Stärkung des EP kann jedoch auch nachteilig sein, da die WählerInnen dann auch die Möglichkeit haben sollten, das EP zur Rechenschaft zu ziehen (Hrbek 1995: 179), was beim gegenwärtigen Wahlmodus so gut wie unmöglich erscheint. Außerdem werden die Entscheidungen immer fallbezogen und auf Grund der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakte getroffen. Programme der Parteien gibt es ebenso wenig wie eine Regierungskoalition oder Opposition. Durch „das Fehlen einer institutionellen Opposition mit Alternativangeboten“ (Schmidt 2008: 404) mangelt es an Transparenz und der Zuordnbarkeit politischer Entscheidungen.

Vertrag festgelegte Entscheidungsvorgaben mit Beteiligung des EP entschieden werden“ (Hofmann 2008: 12).

108 Einzelheiten sind unter www.bollmohr.de veröffentlicht.

109 Die hohe Zahl der Entscheidungsarten und -möglichkeiten liegt daran, dass die Entscheidungen Policy-orientiert sind.

Der dritte Mangel bezieht sich auf die Forumsfunktion (Marshall 2005: 102), von anderen Autoren auch als Teil der Repräsentationsfunktion bezeichnet (Zürn 1998: 249; Kaufmann 1997: 246 ff). Da es keine europäischen Parteien und keine europäische Öffentlichkeit¹¹⁰ gibt, fehlt auch ein „Kommunikationsraum der politischen Meinungsbildung“ (Wiesner 2007: 41). Ein Kontakt zwischen Wählern und Gewählten findet auf Grund der großen Entfernung, der mangelnden Zuordnung – es gibt in den meisten Mitgliedstaaten nur einen Wahlkreis – und des Verhältniswahlrechts¹¹¹ sehr selten und dann meistens auf nationaler Ebene statt. Dies wird noch durch Sprachprobleme und schwach entwickelte europäische Medien verstärkt, so dass eine europäische Öffentlichkeit nur schwer herstellbar ist. Der erste ernsthafte, nicht sehr gegückte Versuch europäischer Öffentlichkeitsarbeit wurde von den inoffiziellen Kandidaten zum Präsidenten der Europäischen Kommission während des Wahlkampfs 2014 unternommen. Dabei entstand der fälschliche Eindruck, die Kandidaten stünden direkt zur Wahl.¹¹²

110 Die fehlende europäische Öffentlichkeit (Merkel 1999: 36) hat zur Folge, dass das EP nicht die erwünschte Bedeutung hat. Habermas (2007) schreibt: „Gewiss, die Kompetenzen des EU-Parlamentes sollen erweitert werden; aber die Bürger haben ähnliche Kompetenzzuwächse auch in der Vergangenheit nicht wahrgenommen. Solange sich nicht im Rahmen der nationalen Öffentlichkeiten das übliche Spektrum der Meinungsbildung um einschlägige Themen erweitert und solange sich die nationalen Öffentlichkeiten bei europäischen Themen nicht füreinander öffnen, können die Bürger von einer formal gestärkten Stellung des Parlaments selber keinen Gebrauch machen.“ Und Kohler-Koch (2010: 244) meint: „Partizipation ist [...] nicht das architektonische Prinzip der EU. Die Nennung des Grundsatzes der partizipativen Demokratie neben dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie [...] suggerierte eine Gleichwertigkeit, der die Verfassungsnorm und die Verfassungswirklichkeit der EU nicht entsprechen.“

111 Das EP hat sich nach wie vor nicht auf ein europäisches Wahlrecht einigen können. Daher hat der Rat dazu einen Beschluss gefasst (Beschluss des Rates 2002/772/EG), in dem am 25.06.2002 u. a. festgelegt wurde, dass nach dem Verhältniswahlsystem gewählt wird und Vorzugsstimmen zugelassen werden. So wird seit der Wahl 2004 verfahren. Eine 5 %-Klausel ist zugelassen, diese gilt auf Grund eines BVerfG-Urteils nicht für Deutschland. Die meisten Länder, so auch Deutschland, haben nur einen Wahlkreis. Vgl. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.4.html.

112 Vgl. <http://www.cicero.de/weltbuehne/europawahl-die-farce-mit-den-spitzenkandidaten/57356>; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-05/europawahl-eu-kommission-machtkampf-habermas>.

Die Kontrollfunktion durch das EP wird wahrgenommen und entspricht den vertraglichen Möglichkeiten. Seit dem Vertrag von Maastricht 1992 besteht das Instrument des Misstrauensantrags gegen die Kommission und damit die einschneidendste Einflussnahme durch das EP (Art. 17 EUV i. V. m. Art. 234 AEUV). Bisher sind neun Versuche¹¹³ unternommen worden, der letzte am 27.11.2014.¹¹⁴ Infolge fehlender Mehrheiten oder des Rücktritts der Kommission Santer 1999 wurde keiner von ihnen wirksam.

Insgesamt ist festzustellen, dass dem EP als dem einzigen direkt gewählten Organ der EU bezüglich der Legitimation eine besondere Bedeutung zukommt. Das EP schöpft dabei die vertraglich zugesicherten Möglichkeiten aus, dennoch gibt es die aufgezeigten Legitimationsmängel, die auch dazu beitragen, dass sich die BürgerInnen nicht „auf Unionsebene im Europäischen Parlament vertreten“ (Art. 10 EUV) fühlen (Meyer 2010: 63).

Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass die UnionsbürgerInnen durch das Europäische Parlament nicht repräsentiert werden.¹¹⁵

3.2.1.4 *Die Möglichkeiten der nationalen Parlamente*

In der Erklärung von Laeken wurden im Rahmen der Überlegungen zur demokratischen Legitimation der EU auch die nationalen Parlamente erwähnt, das Ergebnis war dann die erstmalige Einbeziehung der

113 Siehe dazu http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.2.html. In der Mitteilung vom Oktober 2015 wurden acht Anträge vermerkt, der letzte 2005. Offensichtlich ist der Antrag 2014 übersehen worden, daher die Zahl 9.

114 Siehe dazu <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20141121IPR79864/Misstrauensantrag-gegen-EU-Kommission-mit-gro%C3%9Fer-Mehrheit-abgewiesen>.

115 „Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist“ (BVerfG 2009: RN 280).

nationalen Parlamente in das Primärrecht (Art. 12 EUV, Protokolle 1 und 2). Das Bundesverfassungsgericht sieht andererseits die Rolle des Bundestages in seinem Urteil zum VvL in erster Linie auf Deutschland bezogen und bestimmt, dass „der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behalten“ (BVerfG 2009: RN 246) muss. Das bedeutet, dass der Bundestag neben der Verantwortung auf europäischer Ebene in Form der Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auf nationaler Ebene die Bundesregierung in deren europäischer Funktion in den Räten kontrollieren, beeinflussen und überwachen soll. Dabei ist zusätzlich eine Abstimmung mit dem EP erforderlich, um dort tätig zu werden, wo das EP weniger Einfluss hat, und umgekehrt (Calliess 2010: 167). Das geschieht im Rahmen der COSAC¹¹⁶, auf der Plattform IPEX¹¹⁷ und auf den von der EK angebotenen Internetseiten¹¹⁸.

Die im VvL manifestierten neuen Rechte der nationalen Parlamente haben große Hoffnungen geweckt, zur Verringerung des Demokratiedefizits beizutragen. Grande stellt vor dem VvL fest: „Die Gestaltungskompetenz der nationalen Parlamente ist dadurch [dass sie nationales Recht an europäische Vorgaben anpassen] erheblich eingeschränkt, der nationale Parlamentarismus läuft Gefahr, zu einem ‚Vollzugs-Parlamentarismus‘ zu degenerieren [...]“ (Grande 1996: 343). Philipp Dann meinte, die nationalen Parlamente seien „in der Sekundärrechtsetzung [...] tatsächlich kaum wahrzunehmende Akteure“ (Dann 2004: 189). „Die Legitimation durch nationale Parlamente steht unter dem Vorbehalt exekutivföderaler Strukturen“ (ebd.: 163). Er bezweifelte, dass dieses Dilemma beseitigt werden könne: „Effektive nationalparlamentari-

116 www.cosac.eu/en/ Die „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union“ gibt es seit 1989. Jedes Land und das EP entsendet je 6 ParlamentarierInnen. Länder, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden entsenden 3. Die COSAC tagt zwei Mal im Jahr in dem Mitgliedstaat, das die Ratspräsidentschaft innehat.

117 www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do IPEX existiert seit 2006 und ist eine Plattform für den Informationsaustausch unter den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer, der *Europäischen Union* sowie zwischen den nationalen Parlamenten und dem *Europäischen Parlament* in Bezug auf EU-Themen. Inzwischen veröffentlicht die EK Mitteilungen sowie Grün- und Weißbücher auch auf der Plattform.

118 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_de.htm.

sche Kontrolle [...] steht vor immensen rechtlichen und institutionellen Hürden [...]. Selbst Reform und Stärkung der nationalen Parlamente würde daher nur bewirken, die Effizienz der Systeme zu schwächen“ (ebd.: 273).

Ebenfalls vor dem VvL sieht Jachtenfuchs Gründe dafür, die „mitgliedstaatlichen Parlamente stärker in den europapolitischen Entscheidungsprozess einzubeziehen“ (Jachtenfuchs 2001: 82). Er argumentiert mit dem mangelhaften, europäischen Parteiensystem und Zweifeln an der Legitimation des EP. Janowski erkennt demgegenüber eine Überforderung der nationalen Parlamente, „da bereits die europapolitische Kontrolle der eigenen Regierung eine große Herausforderung darzustellen scheint“ (Janowski 2005: 231).

Die neuen Rechte der nationalen Parlamente im VvL werden im Allgemeinen positiv bewertet. Marcus Höreth, der noch 2002 von einer „geborgten“ Legitimation durch die nationalen Parlamente spricht (2002: 18), sagt über die Regelung im VvL: „Eine der wichtigsten institutionellen Innovationen des Vertrags von Lissabon stellt die neue Rolle dar, die dieser für die nationalen Parlamente vorsieht. Gerade das bereits erwähnte ‚Frühwarnsystem‘ zur Subsidiaritätskontrolle wertet die nationalen Parlamente in einer Weise auf, die das gesamte institutionelle Arrangements der EU einem Drei-Kammern-System annähert“ (Höreth 2010: 197). Und weiter: „Für das Europäische Parlament bedeutet dies, dass es sich seine vornehmste parlamentarische Aufgabe – die Kontrolle der Kommission als ‚europäische Regierung‘ – nunmehr mit den nationalen Parlamenten teilt“ (ebd.: 198). Auch andere Autoren sehen positive Aspekte: „But the main novelty of the Lisbon Treaty is the ‚early warning system‘, with the national legislatures assigned the right to monitor whether initiatives for EU decisions comply with the principles of subsidiarity“ (Raunio 2009: 318). „In Deutschland hat die Stärkung der parlamentarischen Befugnisse in der Europapolitik nicht zu einer Konfrontation zwischen Parlament und Exekutive, sondern vielmehr zu einer verstärkten Kooperation geführt“ (Töller 2009: 105).

Dem Positiven werden allerdings auch immer wieder kritische Anmerkungen entgegnet. Diese beziehen sich in erster Linie auf die Kompliziertheit der Beteiligungsverfahren¹¹⁹ und auf die Frage, ob die na-

119 „Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips ist jetzt institutionalisiert, dabei spielen die nationalen Parlamente eine wichtige Rolle – auch wenn die Waffe der Subsidiaritätsprüfung ein wenig kompliziert konstruiert und etwas stumpf ist,

tionalen Parlamente von den „durch nationales (Verfassung-)Recht zugestandenen Handlungsoptionen Gebrauch machen und teilweise mit der Bearbeitung der Flut an zugesendeten EU-Dokumenten überlastet sind“ (Mellein 2007: 64). Die folgenden Zitate geben Zweifel wieder, dass die NP die ihnen zugestandenen Möglichkeiten auch realisieren können. So wird etwa die Forderung einer Europäisierung der NP erhoben: „Die neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente verlangen auch nach mehr Parlamentariern, die sich für europäische Materien interessieren und mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung der Qualität und Quantität exekutiven europapolitischen Sachverstands standhalten können. Alle nationalen Parlamentarier müssen insofern ihren Horizont erweitern und europäische Politik stets im Blick haben“ (Chardon 2008: 134). Wenn die neuen Rechte wirksam werden sollen, müssen sie auch genutzt werden. Zwar bietet sich hier ein großes Potenzial:

„Eine Stärkung der demokratischen Legitimation erfolgt zunächst durch einen Zuwachs an Kompetenz für das europäische Parlament. Ferner wertet der Lissabonner Reformvertrag den Einfluss der nationalen Parlamente bei der unionalen Gesetzgebung spürbar auf, da die Parlamente ihre Position nicht mehr nur über ihre jeweiligen Regierungen im Rat geltend machen können, sondern über eine Reihe von eigenen Rechten verfügen, durch welche ihre Rolle auf Ebene der EU deutlich gestärkt wird. Auch wenn sich in der Praxis erst noch zeigen muss, inwiefern die mitgliedstaatlichen Parlamente von den ihnen zur Verfügung stehenden Rechten (insbesondere der neuen Subsidiaritätsrüge und -klage) Gebrauch machen werden, stellt bereits die bloße Möglichkeit einer Inanspruchnahme der neuen Rechte einen Fortschritt für die nationalen Parlamente als zweiten Legitimationsstrang der Europäischen Union dar. Den nationalen Parlamenten kommt somit durch die ihnen vom Vertrag von Lissabon zugewiesene doppelte Kontrollfunktion eine bisher nicht bekannte Rolle in der Europäischen Union zu“ (Calliess 2010: 218).

Jedoch bleibt zu hoffen, dass diese Chancen auch genutzt werden, von nicht ohne weiteres ausgegangen werden kann:

sofern die nationalen Parlamente nicht an deren Schärfung arbeiten“ (Chardon 2008: 121).

„Infolge des Lissabonner Vertrages und den hierin festgehaltenen Regeln über Rollen und Funktionen des EP und der nationalen Parlamente wird in den kommenden Jahren zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls in welchem Politikbereichen die nationalen und europäischen Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten weiterhin unbehelligt von parlamentarischer Kontrolle und Mitwirkung agieren oder ob, und wenn ja in welcher Form den beiden parlamentarischen Ebenen Handlungsräume geöffnet werden, die Chancen für eine substantielle Reduzierung des Demokratiedefizits beinhalten“ (Maurer 2009: 26).

Tapio Raunio bringt die erforderliche eigenständige Rolle der nationalen Parlamente auf den Punkt: „In terms of future research, we need more studies on whether and how national parliaments perform other than government-related functions in EU affairs“ (Raunio 2011: 319).

In den deutschen Begleitgesetzen zum VvL sind die Einflussmöglichkeiten des Bundestages aufgezeigt. Im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)“ wird festgelegt, welche Dokumente dem Bundestag von der Bundesregierung vorzulegen sind, damit der Bundestag zur Willensbildung sowie auf die Vorbereitung und den Verlauf von Beratungen innerhalb der Organe der EU Einfluss nehmen kann. Die Vorlage erfolgt mit einer inhaltlich vorgeschriebenen Zuleitung und zwei Wochen später durch einen Berichtsbogen, in dem die Bundesregierung auch eine Stellungnahme zur Subsidiarität und zur Verhältnismäßigkeit abgibt. In § 8 des Gesetzes ist geregelt, dass die Bundesregierung Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen auf EU-Ebene berücksichtigen muss. Außerdem ist das Verhalten der Bundesregierung bei einem Parlamentsvorbehalt geregelt. § 3 (5) räumt der Bundesregierung ein, auf einzelne Unterrichtungen verzichten zu können. Das wirkt etwas unverständlich, da der Bundestag gemäß VvL die gleichen Dokumente auch von der EU direkt erhält.

Das zweite Gesetz lautet „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)“ und gleicht im Bereich der Informationspflicht und den Mitwirkungsmöglichkeiten dem EUZBBG, allerdings bezogen auf Angelegenheiten der Bundesländer. Es gibt einige Besonderheiten. So können Vertreter der Länder an den Beratungen bei Einrichtungen der EU zusätzlich teilnehmen, wenn Angelegenheiten der Länder betroffen sind.

(§ 6 EUZBLG). Die Stellungnahme der Länder ist maßgeblich zu berücksichtigen, wenn deren Gesetzgebung betroffen ist (§ 5 EUZBLG). Das kann so weit gehen, dass die Verhandlungsführung im Rat von einem Länderminister wahrgenommen wird (ebd.). Schließlich können die Länder ständige Vertretungen bei der EU unterhalten. Unterrichtet der Bund den Bundestag und die deutschen Mitglieder des EP in Angelegenheiten, in denen die Länder die Verhandlungsführung haben, so geschieht dies in Absprache mit dem Bundesrat.

Das dritte Begleitgesetz ist das „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG)“. Es legt die Rechte des Bundestages und des Bundesrates fest, um das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters in den Räten beeinflussen zu können. Außerdem werden die Verfahren bei Subsidiaritätsrügen und -klagen beschrieben. So ist die Bundesregierung verpflichtet, Subsidiaritätsklagen unverzüglich dem Europäischen Gerichtshof zu übermitteln, wenn die parlamentarischen Voraussetzungen gegeben sind. Die Parlamente haben kein Klagerecht, sondern nur die Mitgliedstaaten (z. B. Art. 263 AEUV).

Die besonderen Rechte von Bundestag und Bundesrat gemäß IntVG sind in der folgenden Abbildung aufgeführt. Es handelt sich um eine Umsetzung der Verträge, wenn in den entsprechenden Artikeln von EUV und AEUV vermerkt ist, dass nach nationalen Vorschriften die Mitgliedstaaten zu beteiligen sind.¹²⁰

120 So z. B. in Art. 223 AEUV: „Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

Abbildung 5: Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat entsprechend dem Integrationsverantwortungsgesetz

Sachverhalt	Artikel EUV und AEUV	Zuständigkeit	
		Europ. Rat	Rat
1. Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren	Artikel 48 Abs. 6 Unterabs. 2 und 3 AEUV		X
2. Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	Artikel 218 Abs. 8 Unterabs. 2 Satz 2 AEUV		X
3. Bestimmungen System der Eigenmittel der EU	Artikel 311 Abs. 3 AEUV		X
4. Zuständigkeiten Europäischer Gerichtshof	Artikel 262 AEUV		X
5. Wahlrecht zum Europäischen Parlament	Artikel 223 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV		X
6. Rechte und Pflichten der UnionsbürgerInnen	Artikel 25 Abs. 2 AEUV		X
7. Gemeinsame Verteidigungspolitik	Artikel 42 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 2 EUV	X	
8. Einstimmigkeit im Rat ändern in qual. Mehrheit* (Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren)	Artikel 48 Abs. 7 Unterabs. 1 Satz 1 EUV		X
9. Änderung von besonderer Gesetzgebung des Rates in ordentliche Gesetzgebung *	Artikel 48 Abs. 7 Unterabs. 2 EUV		X
10. Grenzüberschreitendes Familienrecht	Artikel 81 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV		X
11. Einstimmigkeit im Rat ändern in qual. Mehrheit* (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik)	Artikel 31 Abs. 3 EUV		X
12. Einstimmigkeit im Rat ändern in qual. Mehrheit* (Mehrjähriger Finanzrahmen)	Artikel 312 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV		X

Sachverhalt	Artikel EUV und AEUV	Zuständigkeit	
		Europ. Rat	Rat
13. Änderung von besonderer Gesetzgebung des Rates in ordentliche Gesetzgebung* (Sozialpolitik)	Artikel 153 Abs. 2 Unterabs. 4 AEUV		X
14. Änderung von besonderer Gesetzgebung des Rates in ordentliche Gesetzgebung* (Umweltpolitik)	Artikel 192 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV		X
15. Einstimmigkeit im Rat ändern in qual. Mehrheit*, Änderung von besonderer Gesetzgebung des Rates in ordentliche Gesetzgebung* (Verstärkte Zusammenarbeit)	Artikel 333 Abs. 1 oder Abs. 2 AEUV		X
16. Einstimmige Erweiterung der Sachverhalte (Kriminalbereiche)	Artikel 83 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV		X
17. Ausdehnung Befugnisse (Europäische Staatsanwaltschaft)	Artikel 86 Abs. 4 AEUV		X
18. Schließen von Lücken im Vertrag	Artikel 352 AEUV		X
19. Überweisung an den Europäischen Rat** (Freizügigkeit ArbeitnehmerInnen)	Artikels 48 Abs. 2 Satz 1 AEUV	X	X
(Zusammenarbeit in Strafsachen)	Artikels 82 Abs. 3 Unterabs. 1 Satz 1 AEUV	X	X
(Strafrechtsordnung)	Artikels 83 Abs. 3 Unterabs. 1 Satz 1 AEUV	X	X
20. Ein nationales Parlament kann innerhalb von 6 Monaten die Änderungen der Mehrheiten und der Gesetzgebungsverfahren ablehnen***	Artikel 48 Abs. 7 Unterabs. 3 EUV		X

Sachverhalt	Artikel EUV und AEUV	Zuständigkeit Europ. Rat Rat
* Passarelle- oder Brückenklausel		
**Notbremse		
*** Vetorecht Nationale Parlamente		

Quelle: eigene Darstellung nach: EUV, AEUV, InfVG, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:aio019>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:aio016>

Es fällt auf, dass der Europäische Rat fast genauso oft betroffen ist wie der Rat. Das bedeutet, dass die Bundesregierung insgesamt für die Europapolitik in die Pflicht genommen wird. In praktischen Fragen sind es in erster Linie die Fachminister bzw. die Vertreter im Rat. Im Europäischen Rat geht es hauptsächlich um Grundsatz- oder Verfahrensfragen (z. B. betreffen vier von zehn Nennungen die Brückenklausel), wie es in EUV (Art. 15) und AEUV (Art. 68, 235 ff) vorgesehen ist.

Somit ist festzuhalten, dass der Bundestag und der Bundesrat ausreichende, in Verträgen und Gesetzen festgeschriebene Möglichkeiten haben, die Mitglieder der Räte zu legitimieren sowie die Wahrung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu überwachen. Legt man die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon (BVerfG 2009: RN 246) zu Grunde, so sind die dort aufgeführten Grundsätze nicht zu erfüllen, da ja, wie bereits ausgeführt, die deutsche Entscheidung in vielen Fällen durchaus überstimmt werden kann.

Außerdem gibt es oft Unterschiede zwischen den von den NP zu beurteilenden Vorschlägen der Kommission und den später tatsächlich zu verabschiedenden Vorlagen. Dies ist am Beispiel der Bilanzrichtlinie nachzulesen, Quellen in Fußnote 120. Die Definitionen der betroffenen Unternehmen in Artikel 2 weichen erheblich voneinander ab, so wurde ein Artikel 5 hinzugefügt usw. Zwar wird der Bundestag gemäß Protokoll Nr. 2 von den Änderungen unterrichtet, aber eine Einflussnahme ist zu diesem Zeitpunkt so gut wie unmöglich, und wenn doch interveniert wird, geschieht dies unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die Richtlinie kann dann nur noch an deutsches Recht angepasst werden,

was im Fall der Bilanzrichtlinie zur Änderung von 9 Gesetzen führte¹²¹. Änderungen der Änderungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind nicht mehr möglich. Verordnungen und Beschlüsse erreichen die NP gar nicht mehr. In Kapitel 4 wird überprüft, inwieweit der Deutsche Bundestag seine Möglichkeiten wahrnimmt.

3.2.1.5 Zusammenfassung

Das Legitimationsdefizit, also die mangelhafte Zustimmung der BürgerInnen in die ausgeübte Herrschaft durch die EU, ist in erster Linie in der zu geringen Transparenz der Entscheidungen zu sehen. In den meisten Fällen ist gar nicht öffentlich bekannt, wer welche Rechtsakte erlassen hat. Einige Institutionen wurden auf ihre Legitimation hin überprüft.

Bei der Europäische Kommission zeigen sich Mängel in der Wahl – die Mitglieder werden von ihren Ländern entsandt und nur insgesamt vom EP bestätigt -, bei der Kontrollierbarkeit – eine Abwahl ist nur sehr schwer möglich – und bei den umfassend eingeräumten Zuständigkeiten. Das ist zwar alles vertraglich so bestimmt, aber der Legitimationsglaube in die wichtigste Institution der EU ist gering (siehe Abbildung 4).

121 Beispielsweise wurde die Änderung der Bilanzrichtlinien Vorschlag KOM(2011) 684 vom 25.10.2011 bis zum 23.03.2012 in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages behandelt (Frist Subsidiaritätsprüfung 11.01.2012).

Nach Änderungen im Rat und EP sowie Stellungnahmen durch den AdR und den Wi/SoZA wurde die Richtlinie 2013/34/EU nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren am 26.06.2013 verkündet. Die Umsetzung in nationales Recht hatte bis 20.07.2015 zu erfolgen. Es folgten der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.02.2015, die Ausschussarbeit bis 22.04.2015, im Bundestag die 2. und 3. Lesung am 18.06.2015, die Zustimmung des Bundesrats und das Inkrafttreten am 17.07.2015.

Zwischen dem Vorschlag (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1446462137592&uri=CELEX:52011PC0684R%2802%29>) und der Richtlinie (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1446462285198&uri=CELEX:32013L0034>) sind deutliche Unterschiede erkennbar. Die deutsche Umsetzung besteht aus zum größten Teil unverständlichen Änderungen von neun Gesetzen, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Nr. 30 vom 22.07.2015.

Seit den ersten Konsultationen durch die EK im Jahr 2010 und der nationalen Umsetzung einer Änderung von Richtlinien sind 5 Jahre vergangen.

Die Räte sind auf der EU-Ebene gar nicht legitimiert, sondern sie bringen praktisch ihre nationale Legitimation mit ein. Das ist für den Rat ganz besonders problematisch, weil dieser das wichtigste Legislativorgan der EU ist. Der Rat wird zwar von den nationalen Parlamenten beeinflusst- im Falle des Deutschen Bundestages gestützt auf das Grundgesetz und die Begleitgesetze -, aber da die qualitative Mehrheit im Rat auch Abstimmungsniederlagen für einzelne Länder nach sich ziehen kann, sind die Möglichkeiten der Parlamente begrenzt.

Das Europäische Parlament weist drei wesentliche Legitimationsmängel auf, und zwar den Wahlmodus, die immer noch zu geringe Beteiligung an der Gesetzgebung mit unter 10 % aller Rechtsakte sowie die zu gering genutzte Forumsfunktion. Obwohl das EP das einzige direkt gewähltes Organ der EU ist, vertritt es nach Meinung des BVerfG nicht die BürgerInnen der EU (Fn 115).

Die nationalen Parlamente haben schon frühzeitig versucht, eine gemeinsame Linie gegenüber der EU zu finden. Eine Plattform dafür wurde im Rahmen der COSAC und des IPEX geschaffen, die mit Europaangelegenheiten betraute Ausschüsse der nationalen Parlamente zusammenbrachte, die Wirkung war bislang aber begrenzt. Für die nationalen Parlamenten sind die hohen Quoren problematisch, um Einfluss bei Subsidiaritätsproblemen oder mangelnder Verhältnismäßigkeit zu erreichen. Außerdem erscheint es schwierig, Vorgänge über Planungen zu steuern, die zum Teil Jahre später an den Parlamenten vorbei in Kraft treten oder in Form der Richtlinie erneut zur Diskussion stehen. und die Exekutive. Auf das Problem der Überstimmung in den Räten ist bereits eingegangen worden, und die Vetoregelungen für die Mitgliedstaaten sind sehr speziell und auf Sachgebiete mit unterschiedlichen Möglichkeiten verteilt. Schließlich müssten in den traditionellen repräsentativen Demokratien die die Regierung tragenden Parteien die eigene Regierung demontieren, falls die Mitglieder in den Räten die Stellungnahmen nicht durchsetzen können. Das EP wiederum zeigt in zwei Bereichen Legitimationsdefizite, zum einen hinsichtlich der Wahl seiner Abgeordneten und zum anderen, was seine zu geringe Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der EU betrifft.

Bei beiden Parlamenten – dem EP und den nationalen Parlamenten – stellt sich die Frage, ob und wie sich diese Mängel auf die Ergebnisse ihrer Arbeit übertragen. Ist die Europäische Kommission durch die Wahl durch das EP nicht legitimiert bzw. sind dadurch erheblich Legitimationsmängel feststellbar? Nach den vorangehenden Ausführungen dürf-

te dies kaum zweifelhaft sein. Aber während es sich beim EP um Konstruktionsfehler handelt, die nicht oder nur wenig vom EP zu vertreten sind, verhält es sich bei Bundestag und Bundesrat etwas anders. Die Subsidiaritätskontrolle ist sicherlich dem System geschuldet, nicht aber der Einfluss auf die Räte. Möglichkeiten sind vorhanden – in Kapitel 4 werden wir sehen, ob und wie diese genutzt werden.

Die Europäische Kommission und die Räte können selbst nur wenig zu ihrer Legitimation beitragen – dazu müssten die Verträge geändert werden, indem z. B. der Präsident der Europäischen Kommission direkt gewählt würde. Der Legitimationsglaube würde aber schon gestärkt, wenn sich die nationalen Regierungen an die Verträge und Beschlüsse halten würden. Auf Beispiele von Fehlverhalten wurde bereits in der Einleitung hingewiesen.

Die nationalen Parlamente können das Legitimationsdefizit der Räte minimieren, wenn sie auf nationaler und EU-Ebene ihre Möglichkeiten nutzen.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass Legitimationsdefizite vorhanden sind, sowohl direkte als auch indirekte. Daher kann geschlossen werden, dass ein Demokratiedefizit der EU besteht, da die demokratische Legitimation eine wichtige Voraussetzung für die repräsentative Demokratie ist.

3.2.2 Das Repräsentationsdefizit

Edgar Grande (1996: 349 ff) sieht wesentliche Bedingungen politischer Repräsentation im Rahmen der EU als nicht gegeben.¹²² Die fehlenden intermediären Strukturen verhindern es, die „Wünsche und Interessen der Repräsentierten zu ermitteln, zu aggregieren und in den politischen Entscheidungsprozess hinein zu vermitteln. [...] Das zweite Problem des Repräsentationsprinzips auf europäischer Ebene ist eine strukturelle Verantwortlichkeits- und Kontrolllücke im europäischen Politikprozeß.“ Anders formuliert: Wie sollen die Wünsche und Vorstellungen der BürgerInnen ermittelt werden, wenn deren Abgeordnete in einer wichtigen Fraktion des EP gar nicht vertreten sind und die nur indirek-

¹²² „Der entscheidende Schwachpunkt der bisherigen Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Legitimation europäischer Politik ist das *Repräsentationsprinzip*“ (Grande 1996: 349).

ten über Interessengruppen Kontakt zur Europäischen Kommission als dem wichtigsten Initiativorgan der EU haben?

Ein weiteres grundsätzliches Problem sieht Kaufmann (1997: 254) in der Annahme, dass das Europäische Parlament sowohl die Mitgliedstaaten als auch die BürgerInnen vertritt. Er sieht im EP „eine Versammlung von Vertretern gleichberechtigter Staaten“ und erkennt hierin einen Repräsentationsmangel hinsichtlich der BürgerInnen, da er „mitgliedstaatliche Strukturen und das Prinzip egalitärer parlamentarisch-demokratischer Repräsentation innerhalb ein- und desselben Organs“ ausschließt.

Demokratie wird als Selbstherrschaft in freier Selbstbestimmung (Kluth 1995: 31) verstanden. Das ist in einem bevölkerungsstarken Staatenverbund wie der EU nur über Repräsentanten möglich. Repräsentation im demokratietheoretischen Sinn bezieht sich auf drei Sachverhalte. Erstens geht es um die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahl einschließlich der Kandidatauswahl und der Definition der zu vertretenden Interessen (Input). Zweitens bedarf es für die „Rückkopplung politischer Entscheidung an die Interessen und Bedürfnisse der Entscheidungsbetroffenen“ (Huget 2007: 118) (Output) „intermediärer Vermittlungsstrukturen“ (Höreth 1999: 59). Und drittens müssen die Entscheidungen der Repräsentanten transparent und zurechenbar sein (Abels 2010: 256), um beurteilen zu können, dass die Interessen der Betroffenen gewahrt wurden (Throughput).

Alle drei Grundsätze sind im Falle der EU defizitär. Ein wesentliches Repräsentationsdefizit bezieht sich auf die ungleiche Wahl des EP. Es wird hervorgerufen durch die im Primärrecht verankerte degressive Proportionalität (Art. 14 EUV). Bei einer proportional zur Bevölkerung vorgenommenen Aufteilung der 751 Sitze im EP würden Deutschland, bezogen auf 28 Mitgliedstaaten und 505 Mio. Einwohner, 122 Abgeordnete im EP zugeordnet anstatt 96. Aber auch die anderen bevölkerungsstarken Mitgliedstaaten sind unterrepräsentiert.¹²³ Die sechs bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten hätten dann 70 % der 751 Sitze im EP. Aber auch nach gültiger degressiver Proportionalität hätten sie mit 421 Abgeordneten die absolute Mehrheit. Da aber nicht länderweise abgestimmt wird, sind diese Überlegungen nicht von großer Bedeutung. Obwohl es keine europäischen Parteien gibt, schließen sich im EP die

123 Frankreich 97/74, Großbritannien 94/73, Italien 88/73, Spanien 70/54, Polen 57/51.

Abgeordneten bestimmter Parteien zu Koalitionen zusammen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass eine Rechts-links-Orientierung im EP die wichtigste Dimension bei Abstimmungen ist.¹²⁴ Zur Ungleichheit der Wählerstimmen kommen noch Probleme hinsichtlich des Wahlrechts hinzu, da dies immer noch mitgliedstaatlich organisiert ist (Fn 53) und große Unterschiede aufweist.

Mit der doppelten Mehrheit im Rat zur Erlangung einer qualifizierten Mehrheit scheint ein guter Kompromiss bezüglich der Gleichheit gefunden worden zu sein, da sowohl die Anzahl der Mitgliedstaaten als auch die Bevölkerungszahlen zu berücksichtigen sind.¹²⁵ Eine ähnliche Lösung für das EP wurde noch nicht gefunden. Sie wäre aber erforderlich, da nur „institutionelle Reformen zur Stärkung der repräsentativen Demokratie“ (Kohler-Koch 2010: 24) beitragen können. Das Ziel muss sein, „der schwindenden Akzeptanz der EU, der Bürgerferne europäischer Politik und der Verletzung demokratischer Standards Einhalt“ (ebd.) zu gebieten.

Ein weiterer Gesichtspunkt spielt eine Rolle, denn: „Demokratische Repräsentation wird aber nicht nur durch Vertretung von Interessen gewährleistet, sondern auch und vor allem durch Kommunikations- und Kontrollbeziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. Voraussetzung hierfür sind Transparenz und Öffentlichkeit“ (Hugget 2007: 118). Die Voraussetzungen dafür sind durchaus gegeben. So besteht im Internet die Möglichkeit, sich über Planungen und Rechtssetzungsverfahren beim Amt für Veröffentlichungen zu informieren.¹²⁶ Auch das Europäische Parlament ist im Internet sehr gut vertreten,¹²⁷ bis hin zu Video-Aufzeigungen von Plenar- und Ausschusssitzungen sowie von Abstimmungen. Auch die anderen Organe sind sehr gut organisiert, was Information über ihre Aktivitäten betrifft. Zudem werden Di-

124 „Our research shows that the European Parliament cannot be understood as a unitary actor engaged in strategic games with the Commission and the Council. It shows how and why cohesion of the European parties has changed over time. It shows that left-right politics is the main dimension of contestation in the European Parliament“ (Hix 2007: 10).

125 Die sechs bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten erreichen zwar 70 % der 505 Mio. Einwohner bei geforderten 65 %, aber nicht die ggf. erforderlichen 72 % und nicht die geforderten 55 % der Mitgliedstaaten, denn Letzteres wären 16.

126 <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>.

127 <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>.

rektanfragen zügig beantwortet. Um sich in diesem Informationsangebot zurechtzufinden, muss man jedoch ziemlich genau wissen, was man sucht. Dazu sind meistens aufwendige Recherchen notwendig.

Das eigentliche Problem der Transparenz beginnt dann, wenn die Vorlagen der EU an Bundestag und Bundesrat übergehen, da die Dokumente nun eigene Drucksachennummern erhalten. Spätestens beim Übergang in deutsches Recht lässt sich oft nicht mehr erkennen, dass die EU der Ursprung der Regelung war.¹²⁸ Das gilt besonders bei Verordnungen und Beschlüssen der EU, die nicht mehr parlamentarisch bearbeitet werden. Bei den BürgerInnen entsteht der Eindruck, dass es sich um rein nationale Vorgänge handelt. Auf diesen Sachverhalt wird Kapitel 4 noch näher eingehen.

So wie es zwei Legitimationsstränge gibt, so existieren für die EU auch zwei Repräsentationsstrukturen, die nicht voneinander zu trennen sind. Die Probleme hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten sind die gleichen wie beim Legitimationsdefizit, da die BürgerInnen vom EP nicht in allen Belangen repräsentiert werden und die nationalen Parlamente sich nur indirekt über die Ratsmitglieder auswirken können. Es entsteht somit der Eindruck, dass „öffentliche Herrschaft ausgeübt wird, die nicht den Maßstäben demokratischen Regierens entspricht“ (Maurer 2003: 25). Im VVL wurden „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ (Titel II EUV) neu eingeführt, wodurch unter anderem auch die Repräsentationsmängel reduziert werden sollten. Im Art. 10 EUV heißt es: „Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der BürgerInnen und Bürger der Union bei.“ Angesichts der Tatsache, dass es keine europäischen Parteien gibt und zahlreiche Abgeordneten des EP EU-kritisch oder gegen

128 Sämtliche EU-Dokumente werden in einer Drucksache als Unterrichtung gemäß § 93 der Geschäftsordnung allen Abgeordneten zur Verfügung gestellt. Aus der Drucksache geht hervor, welcher Ausschuss mit welchem Dokument befasst ist und welche Dokumente nicht an Ausschüsse überwiesen werden. Siehe <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/080/1708082.pdf>. Seit 2013 stehen alle Informationen über die EU und die EU-Dokumente im Datenbanksystem EuDoX zur Verfügung; siehe https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47765815_kw47_ua_europa/214002. Bei besonders wichtigen Richtlinien besteht dieser Einwand nicht. So steht im Umsetzungsgesetz der Bilanzrichtlinie 2013/34/EU (im Bundestag als Vorschlag im Jahr 2011 als KOM(2011) 684) die Bezeichnung sogar im Titel des Gesetzes (Bundesgesetzblatt 2015, Teil I Nr. 30 vom 22.07.2015).

die weitere Integration sind,¹²⁹ ist unklar, wie dieser Anspruch realisiert werden kann. In Art. 11 (1) bis (3) EUV werden repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft umfangreiche Einflussnahmemöglichkeiten eingeräumt. Dies ist ein konsequenter Schritt, denn wie sollte die Kommission sonst Informationen aus allen Mitgliedsländern in angemessener Zeit zum gleichen Sachverhalt erhalten. Zwar ist die Gefahr der Parteilichkeit der Verbände gegeben, hinzu kommt jedoch noch die Komitologie, „das verflochtene Netzwerk von nationalen und europäischen Bürokratien“ (Merkel 1999: 35) Es bleibt abzuwarten, ob ein Repräsentationsregime entsteht, das mehr als nur ein Lippenbekenntnis ist, wie es mit Blick auf die Bürgerinitiative zu befürchten ist.

Die Aussage im Art. 10 EUV, dass die Arbeitsweise der EU auf der repräsentativen Demokratie beruht, ist weder in den Verträgen noch in den Handlungsweisen uneingeschränkt zu bestätigen.

3.2.3 Das Partizipationsdefizit

Politische Partizipation ist ein weites Feld und reicht von der Wahl der Repräsentanten durch die BürgerInnen bei gleichzeitiger Abgabe der Entscheidungsbefugnisse an Eliten, wie bei Schumpeter beschrieben, bis hin zu jeglicher Aktivität, die Politik im weitesten Sinne beeinflussen kann. Schon die Mitgliedschaft in einer Partei, die Beteiligung an einer Demonstration oder Bürgerinitiative kann dazu beitragen, einen Input zu erzeugen. Eine gewisse Ungleichheit entsteht dadurch, dass sich BürgerInnen sowohl mit besserer Bildung als auch mit höherem Einkommen überproportional stark politisch engagieren – in einigen Bereichen sind es sogar fast doppelt so viele (Bödeker 2012: 2f). Weitere Ungleichheiten sind die in der Genderforschung beschriebene Phänomene wie geringere Wahlbeteiligung von Frauen bis zu einem geringeren Frauenanteil in Parteien und Parlamenten (Geißel 2003: 6f).¹³⁰

129 Gemäß Eurobarometer beträgt die Ablehnung der EU 10 bis 20 % der Befragten. Die Zahl der EU-skeptischen Abgeordneten im EP ist von etwa 20 % in der 7. auf etwa 30 % in der 8. Wahlperiode (ab 2014) angestiegen; vgl. <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/crosstable.html>.

130 Dieser Aspekt gehört unabdingbar zum Partizipationsdefizit der EU, kann aber nicht weiter ausgeführt werden, da er zu weit vom Thema wegführen würde. Einzelheiten können bei Geißel (2003) nachgelesen werden.

Neben diesen auch für die EU relevanten Beobachtungen kommt zu den geschilderten Problemen bei Wahlen zum EP – geringe Wahlbeteiligung und uneinheitliches Wahlrecht – und den Stimmengewichtungen im Rat noch die „Inkongruenz von Entscheidungsbetroffenheit und Entscheidungsbeteiligung“ (Abromeit 2002: 11) hinzu. Es wird auch „das Auseinanderfallen von territorialer Repräsentanz und funktionaler Politik“ (ebd.: 11f) genannt. Je nach Beurteilung des Standes der Integration der EU kann man diesem intergouvernementalistischen Ansatz folgen oder nicht, da die starke Betonung des Territorialen die Nationalstaatlichkeit in einem Staatenverbund stark forciert. Deutlich wird dies, wenn man einen Blick auf die nationale Ebene wirft: Eine Entscheidung des Deutschen Bundestages zu einem Vorgang in einem bestimmten Bundesland, dessen Mehrheit gegen diese Maßnahme ist, würde wohl kaum jemand als Partizipationsdefizit deklarieren, da die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen eine wesentliche Voraussetzung für demokratische Strukturen ist. Der Demos als Souverän und der Umgang mit Minderheiten verhindern im Nationalstaat eine derartige Beurteilung.

Da es in der EU keinen Demos gibt, sind sicherlich andere Maßstäbe anzulegen. Zwar haben die BürgerInnen die Möglichkeit, über die Repräsentation im EP oder die Interessenvertretungen Einfluss zu nehmen, aber da die Aktivitäten hauptsächlich im nationalen Bereich stattfinden, ist die Erfolgswahrscheinlichkeit gering. Ähnlich schwierig ist die Einflussnahme auf die Räte, gilt es hier doch vier Ebenen zu überwinden: Zunächst muss die eigene Absicht dem Bundestagsabgeordneten übermittelt werden, die dieser dann auch vertritt; dann muss der Abgeordnete Gleichgesinnte finden, die sein Anliegen unterstützen; die Vorstellungen müssen anschließend mehrheitlich der Regierung vorge tragen werden, die gewillt ist, in den entsprechenden Räten den Sachverhalt vorzutragen; und schließlich bedarf es im Rat noch der für die Art der Abstimmung festgelegten Mehrheit. Hier von Partizipation zu sprechen, bedarf schon einiger Fantasie.

Das Beispiel zeigt aber auch, dass die Beeinflussung der Repräsentanten, wie auch immer sie aussieht, für die Partizipation nur bedingt tauglich ist. Das wird auch bei den eingeschränkten Möglichkeiten des Deutschen Bundestages sichtbar. Selbst wenn die genannten Ebenen problemlos bewältigt werden, findet keine wirksame Partizipation im Rat statt, wenn der deutsche Vertreter überstimmt wird. Oft treffen die Gründe einer solchen Entscheidung im Rat für Deutschland über-

haupt nicht zu und sind für die deutschen BürgerInnen nicht nachvollziehbar. Das ist besonders schwerwiegend, wenn es sich um Sachverhalte handelt, bei denen das EP nicht beteiligt ist, denn dann kann eine Partizipation der betroffenen BürgerInnen gar nicht stattfinden. Damit das „Modell demokratischer Repräsentation auf die EU [...] anwendbar ist“, wird „Partizipation [...] für das EU-System als dringlich erachtet“ (Kohler-Koch 2010d: 7).

Bleiben noch die Möglichkeiten der Partizipation, die einzelne BürgerInnen selbst veranlassen können. Dazu ist in Art. 10 (2) EUV festgelegt, dass die Regierungen gegenüber den EU-BürgerInnen Rechenschaft ablegen müssen, und in Art. 10 (3), dass Letztere das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Das geschieht auch in Form der Bürgerinitiative gemäß Art. 11 (4) EUV. Es wurde zwar bereits darauf hingewiesen, dass die Hürden für den Erfolg einer EU-Bürgerinitiative sehr hoch sind, aber im Sinne der Partizipation ist es ein ideales Instrument, um politische Meinungen, Forderungen und Willensäußerungen auf europäischer Ebene zu präsentieren. Aufwand und Erfolg stehen allerdings noch in einem Missverhältnis und bieten Raum für Verbesserungen.

Weitere individuelle Möglichkeiten der Partizipation bestehen im Petitionsrecht an das EP sowie in dem Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden (Art. 20, 24, 227, 228 AEUV). Gemäß Art. 263 AEUV haben natürliche Personen das Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof, wenn sie persönlich betroffen sind oder wenn Rechtsakte mit Verordnungscharakter die jeweilige Person betreffen. Die allgemeine Wirkung ist zwar gering, die Möglichkeiten sind aber vorhanden. Das Bundesverfassunggericht sieht in der Beteiligung der BürgerInnen in repräsentativen Verbänden gemäß Art. 11 EUV „Formen dezentraler, arbeitsteiliger Partizipation mit legitimitätssteigerndem Potential“ (BVerfG 2009: RN 272). Es fällt schwer zu glauben, dass die Verbände ein Interesse an der demokratischen Weiterentwicklung der EU haben, zumal es sich allenfalls um „transnational verflochtene Elitenzirkel“ (Eising 2005: 64) handelt. Sie tragen vielmehr zusammen mit der Administration der EU (72 % der Rechtsakte der EU werden ohne parlamentarische Kontrolle beschlossen)¹³¹ zur Entpolitisierung teil. Laut Wonka gibt es 3.700 bei der EU registrierte Verbände (Wonka 2010: 5), die zum größten Teil ökonomische Interessen vertreten. Hier kann

131 Siehe <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2011/legislative-acts-statistics.html>.

durchaus eine Art der Partizipation gesehen werden, ob diese jedoch legitimitätssteigernd ist, wie das BVerfG feststellt, darf bezweifelt werden.

Partizipation setzt Wissen über die politischen Entscheidungen, Planungen und Absichten voraus. Drei Probleme behindern die entsprechende Kenntnisnahme in Angelegenheiten der EU: erstens die bewusste oder zufällige Verschleierung der EU als Quelle der Entscheidungen durch eine neue (in unserem Fall: deutsche) Bezeichnung der Vorgänge sowie zweitens die zu geringen europäischen intermediären Strukturen. Schließlich befasst sich drittens der Deutsche Bundestag öffentlich nur mit einem Teil der Vorschläge der EU-Kommission (Details siehe Kapitel 4). Das bedeutet, dass die BürgerInnen oft gar nicht erkennen können, an wen sie sich mit ihren Forderungen und Anliegen wenden können. Das Initiativmonopol der Kommission und dessen Folgen sind den meisten gar nicht bewusst oder werden nicht ausreichend wahrgenommen (Oppelland 2010: 88). Die EK selbst sieht das Initiativrecht als Dienstleistung bei der Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Rats.¹³²

Die Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der EU sind zwar weitgehend gegeben, aber nicht immer leicht umzusetzen. Beaud stuft die Möglichkeiten sogar als enttäuschend ein (Beaud 2003: 5). Das unauflösbar scheinende Partizipationsdefizit besteht in der Inkongruenz. Nur wenn es gelingt, die Integration voranzubringen und mehr Solidarität zu erzeugen, d.h. das soziostrukturelle Demokratiedefizit abzubauen, wird sich das Partizipationsdefizit verringern lassen. Partizipation ist – abgesehen von einer obligatorischen Wahlpflicht in einigen Mitgliedstaaten – nicht verordnenbar, sondern wird von Individuen ausgeübt. Allerdings sollten die Freiräume von den Legislativen geschaffen werden, und es muss eine gewisse Erfolgswahrscheinlichkeit gegeben sein. Wenn Bauern in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU für höhere Milchpreise Straßensperren errichten, ist eher eine positive Reaktion in der EU-Administration abzusehen, als wenn französische Studenten gegen von der EU subventionierte Kohlekraftwerke in Polen demonstrieren. Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen haben eher Erfolg, das ist auch in der EU so.

132 Siehe dazu Denkschrift des Auswärtigen Amtes zum Vertrag von Lissabon vom 11.12.2007, veröffentlicht vom EP, S. 6, http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Mitgliedstaaten/Deutschland/Pdf/AA_Denkschrift_Lissabon.pdf; vgl. auch Maurer (2000: 14).

3.3 Das Demokratiedefizit der EU im Vergleich mit dem Demokratiemodell

Das Bundesverfassungsgericht führt in dem Urteil zum VvL aus: „Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, [...] damit die politische Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleiben“ (BVerfG 2009: RN 250). Dieser Prozess trägt zur Legitimation der Gewählten, zur Repräsentation der BürgerInnen und zur Partizipation bei. Trifft das auch auf die EU zu? Hier melden sich Zweifel: Der komplizierte und unübersichtliche Entscheidungsprozess auf EU-Ebene verhindert die Zuweisung irgendeiner Verantwortlichkeit gegenüber den BürgerInnen. Es entsteht der Eindruck, dass dies gewollt ist, denn es gibt keinen nachvollziehbaren Grund für 64 Entscheidungsarten. Daher kommt den nationalen Parlamenten in ihrem Einfluss auf die Räte und in der Wahrnehmung der Forumsfunktion, also der Herstellung von Öffentlichkeit, eine besondere Bedeutung zu. Bevor wir das Ergebnis der Analyse zum institutionellen Demokratiedefizit mit dem aufgezeigten Demokratiemodell vergleichen, sei der Befund noch einmal zusammengefasst.

3.3.1 Zusammenfassung der Defizite

Das soziostrukturale Demokratiedefizit zeigt sich in mangelnder kollektiver Identität über Ländergrenzen hinweg sowie im Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit. Als Voraussetzung für seine Dezimierung ist unter anderem der Abbau des institutionellen Demokratiedefizits erforderlich.¹³³ Die BürgerInnen der EU müssen das Gefühl haben, dass alle in allen Mitgliedstaaten demokratisch gleich behandelt werden, so dass Minderheiten Mehrheitsentscheidungen als „kollektive Selbstbestimmung“ (Scharpf 1996) empfinden.

¹³³ Weitere Voraussetzungen sind z.B. die Schaffung intermediärer Strukturen, ein stärkerer Verbund der *demoi*, die Optimierung der Input-Möglichkeiten – wenn ich in eine Partei gehe, kann ich national auf Sicht Einfluss nehmen, europäisch ist das völlig illusorisch – sowie eine Europäisierung der Willens- und Entscheidungsprozesse mit voller Nutzung der modernen Kommunikationssysteme.

Das institutionelle Demokratiedefizit befasst sich mit demokratietheoretischen Defekten beim Herbeiführen von Entscheidungen auf EU-Ebene. Es wurde gegliedert in das Legitimationsdefizit, das Repräsentationsdefizit sowie das Partizipationsdefizit. Bei der Legitimation liegen die Akzente auf den wichtigsten Organen der EU, nämlich der Kommission, den Räten und dem Europäischen Parlament sowie, hier stellvertretend für die nationalen Parlamente, auf dem Deutschen Bundestag.

Die Europäische Kommission ist in ihrer Arbeitsweise durch die vertragsgemäße Vorgehensweise legitimiert, die Anzahl der Rügen bezüglich der Einhaltung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist vergleichsweise gering (siehe Kapitel 4), und es wurde erst einer Klage gegen die Kommission vor dem EuGH nach Inkrafttreten des VvL bis Juni 2013¹³⁴ gewonnen (siehe Fn 65). Bemerkenswert ist jedoch die Art und Weise, wie die Kommission ins Amt gelangt und ob die begrenzte Einzelmächtigung im Hinblick auf die Quantität der Entscheidungen tatsächlich noch als begrenzt angesehen werden kann. Der Vorgang der Wahl entspricht zwar den Verträgen, aber da die Entscheidungsgremien Europäischer Rat und Europäisches Parlament allenfalls bedingt als legitimiert gelten, kann geschlossen werden, dass die Legitimation der Europäischen Kommission fehlerhaft ist. Auf die Defizite beim Europäischen Rat und beim EP wird gesondert eingegangen. Die Arbeitsweise der Kommission insgesamt entspricht einer Ministerialadministration mit Legislativ- und Exekutivfunktionen und einem Initiativmonopol; im Sinne einer solchen Administration bedarf sie keiner besonderen Legitimation, solange sie sich weisungsgebunden verhält. Für die Kommission gelten hier die Zuständigkeiten gemäß Art. 4 und 5 EUV und Teil I AEUV sowie die Überwachung der Einhaltung der Verträge durch die Mitgliedstaaten und die Ausführung des Haushaltsplans (Art. 18 EUV). Da die Kommission jedoch in Ausübung der ihr zugewiesenen Aufgaben durch Verordnungen und Beschlüsse direkt auf die EU-BürgerInnen einwirken kann, ohne dass es eines parlamentarischen nationalen Beschlusses bedarf, muss die Legitimationskette ununterbrochen und nachvollziehbar sein. Das ist jedoch nicht der Fall.

134 Diese Klage wurde aber nicht wegen des Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip gewonnen. Nach Auskunft der EK hat es nach Inkrafttreten des VvL bis Juni 2013 insgesamt 42 Subsidiaritätsklagen gegeben, von denen keine erfolgreich war. Amtsblatt der EU 2014 C46 E/99 vom 18.02.2014.

Der Europäische Rat und der Rat sind für ihre europäischen Aufgaben nicht gesondert legitimiert, sie können sich vielmehr allein auf die nationalen Legitimationen berufen. Dies ist auch gemäß Art. 10 EUV so vorgesehen. Es liegt an den nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft und den intermediären Strukturen, die Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Entscheidungen des Rates werden zwar öffentlich getroffen, aber bei der Umsetzung in deutsches Recht ist der europäische Ursprung teilweise nur schwer erkennbar. Die Nachteile der Nutzung der nationalen Legitimation sind, dass die nationalen Minderheiten nicht berücksichtigt werden können (Benz 1998: 348) und das Mehrheitsprinzip im Mehrebenensystem dadurch an seine Grenze stößt, dass durch entsprechende Entscheidungsverfahren ganze Mitgliedstaaten zur Minderheit werden¹³⁵ und die nationalen Parlamente „die indirekte demokratische Kontrolle“ verlieren.

Das Europäische Parlament als einziges direkt gewähltes Organ der EU kann die Legitimationsanforderungen in besonderer Weise erfüllen. Es wurden jedoch drei wesentliche Mängel festgestellt: erstens der Wahlmodus mit fehlendem europäischen Wahlrecht und der Sitzverteilung mit der degressiven Proportionalität, zweitens sowohl die vertraglich festgeschriebene eingeschränkte Rechtsetzungsfunktion als auch die mangelhafte Vorhersehbarkeit für die BürgerInnen wegen der fehlenden Programme der Parteien für das Vorgehen während der Legislaturperiode und drittens die fehlende europäische Öffentlichkeit. Theoretisch ist die volle Transparenz gegeben, inklusive eines Video-Archivs für Debatten, niemand ist jedoch vom Wähler wirklich zur Verantwortung zu ziehen, da die Mehrheiten häufig wechseln und die Art und Weise der Beratungen und Entscheidungen bei acht Fraktionen und weit über 100 Parteien¹³⁶ nicht überschaubar ist.

Seit dem VvL haben die nationalen Parlamente im Vertrag festgeschriebene Aufgaben und Rechte, die sowohl zur Legitimation der Europäischen Kommission als auch zu der des Rates beitragen. Defizitär sind diese neuen Funktionen dadurch, dass bei Subsidiaritätsrügen

135 „Demokratisch legitimiert ist dieser Hoheitsakt in dem betreffenden Staat jedenfalls nicht. Die Wähler und das Parlament des unterliegenden Landes können ihren Regierungsvertreter nicht zur politischen Verantwortung ziehen“ (Höreth 1999: 50).

136 In der 8. Wahlperiode sind es 139 Parteien, die in 8 Fraktionen organisiert sind, zudem gibt es 15 fraktionslose Abgeordnete. Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/crosstable.html>.

hohe Quoren erreicht werden müssen und es im Falle des Rates häufig zu Überstimmungen kommen kann. Ob die neuen Rechte tatsächlich die erwartete Wirkung erzielen, wird in Kapitel 4 untersucht.

Das Repräsentationsdefizit lässt sich an drei Sachverhalten verdeutlichen: der Ungleichheit bei der Wahl des EP, der mangelnden Rückkopplung zwischen Wählern und Gewählten und schließlich der geringen Transparenz der Entscheidungsfindung. Bei Letzterer ist die Divergenz zwischen territorialer und sachbezogener Beurteilung von Sachverhalten für BürgerInnen oft nicht nachvollziehbar ist, da für diese im Allgemeinen die territorialen Interessen im Vordergrund stehen, während die Abgeordneten sich mit den jeweiligen Fraktionen einige müssen.

Das Partizipationsdefizit schließlich wird bestimmt durch die Unkenntnis der Zusammenhänge, d.h., dass die BürgerInnen nicht wissen, welche Entscheidungen von der EU getroffen wurden, oder durch die zu großen Hürden etwa bei der Bürgerinitiative. Wenn es zu Großdemonstrationen wie bei der Einweihung der EZB in Frankfurt kommt, zerstören oft Gewaltakte die berechtigten Anliegen der Demonstranten. Die Beteiligung über Verbände ist mit eigenen Schwierigkeiten behaftet, und es stellt sich die Frage, ob 3.700 Verbände die Interessen von 500 Mio. BürgerInnen wahrnehmen können und wie sich die Forderungen eines bulgarischen Bauern mit denen eines britischen Bankers synchronisieren lassen. Ohnehin bleibt unklar, wie die Vorstellung von BürgerInnen wahrgenommen werden, die keinem Verband zuzuordnen sind (z.B. Kinder, Jugendliche, Ausländer, Ehrenamtliche).

3.3.2 Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Demokratiemodell

Der Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Dahl'schen Polyarchie-Modell (Abbildung 1) zeigt, dass drei der fünf demokratischen Prozesse durch die mangelhaften Wahlprozeduren beeinträchtigt werden. Die „voting equality“ ist sowohl durch das Wahlrecht zum EP mit der degressiven Proportionalität als auch durch die Kandidatenauswahl der Europäischen Kommission und die Ernennung der Räte, die nicht für die Legislativfunktion bei der EU gewählt sind, eingeschränkt. Die gleichen Gründe treffen auf die „effective participation“ und die „control of the agenda“ zu. Alle anderen Kriterien sind im Grunde erfüllt, allerdings ist

jenes der „alternative information“ mit Einschränkungen zu versehen, da meistens nur die Originalquellen und keine Alternativen in Form von Erläuterungen oder Auslegungen zur Verfügung stehen. Außerdem ist die Informationsfülle im Amtsblatt der EU so groß, dass sie ohne eine zielgerichtete Suche kaum brauchbare Ergebnisse erbringt – zu viel Information erzeugt oft das gleiche Ergebnis wie zu wenig Information, nämlich Verwirrung und Unverständnis.

Dahl hat sein Modell entwickelt, um aufzuzeigen, wie die BürgerInnen verhindern können, dass „Herrscher zu Tyrannen werden“ (Möcklin 1997: 7). Damit ist ein Demokratiemodell für die EU jedoch noch nicht abgedeckt. Mehrebenensysteme gibt es in allen föderalen politischen Organisationen. Die Folge ist oft, dass es schwierig ist, Verantwortlichkeiten zuzuordnen, da die Verflechtungen mehrerer hierarchischer Ebenen schwer zu entzerrn sind.¹³⁷ Da die EU nicht vollständig föderal strukturiert ist und nationale Strukturen eine starke Bedeutung haben, bildet das Mehrebenensystem der EU vier Ebenen:

Abbildung 6: Ebenen im Mehrebenensystem der EU

1. Ebene	supranational	Akteure:	Europäisches Parlament Europäische Kommission Europäischer Gerichtshof
2. Ebene	national	Akteure:	Europäischer Rat = Regierungschefs Rat = Minister der Mitgliedstaaten Nationale Parlamente
3. Ebene	regional	Akteure	Ausschuss der Regionen Wirtschafts- und Sozialausschuss Bundesländer
4. Ebene	transnational	Akteure	Zivilgesellschaft Verbände NGOs

Quelle: eigene Darstellung

Das Mehrebenensystem erklärt die unvollständige Gewaltenteilung, denn es gibt keine wirkliche Exekutive und die Legislative ist sehr stark segmentiert. Die Exekutive ist aufgeteilt in eine EU-Zuständigkeit seitens der Kommission, die gemäß Art. 17 EUV für die Anwendung der Verträge und der erlassenen Maßnahmen sorgt, und eine na-

¹³⁷ Scharpf (1985) spricht von der Politikverflechtungsfalle.

tionale Zuständigkeit in den Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Entscheidungen der EU. Für die BürgerInnen in den Mitgliedstaaten ist dadurch selten klar, welche Bestimmungen ihren Ursprung in der EU hatten. Auch die Zuordnungen der Legislativaufgaben sind unübersichtlich, und es gibt komplizierte, schwer nachvollziehbare Verantwortlichkeiten (Richter 2005: 74). Die Kommission ergreift die Initiative, die nationalen Parlamente überprüfen die Vorschläge, die nationalen Minister in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Rats der EU beschließen entsprechend den Regeln der Verträge allein oder mit Beteiligung des EP. Die Kommission veröffentlicht die Entscheidung im Amtsblatt. Vertikale und horizontale Zuständigkeiten wechseln sich ab. Eine mehrfache Legitimation ist erforderlich, und zwar für die NP, die Regierungsmitglieder für EU-Angelegenheiten und das EP. Die Kompliziertheit der Zuständigkeiten wird in folgender Abbildung deutlich:

Abbildung 7: Vertikale und horizontale Zuständigkeiten

	<i>Legislative</i> Kommission	<i>Exekutive</i> Kommission
<i>Horizontale</i> Zuständigkeit	Rat = Bundesregierung Europäisches Parlament	Kommission
<i>Vertikale</i> Zuständigkeit	Nationale Parlamente Rat = Bundesregierung	Kommission Bundesregierung

Quelle: eigene Darstellung

Wen können WählerInnen wofür rechenschaftspflichtig machen und welche Konsequenzen sind möglich? Aus den aufgezeigten Zusammenhängen wird deutlich, dass sehr viel Vertrauen in die Eliten nötig ist und bei der Krisenbewältigung keine Interventionen durch die Betroffenen vorgesehen sind – Meinungsäußerungen verhallen auch bei deutlichen Mehrheiten ungehört.

Die beschriebenen Defekte wirken sich nicht nur auf die Gewaltenteilung aus, sondern in gleicher Weise auch auf die im Demokratiemodell hervorgehobenen Faktoren der Entscheidungsfindungen, der Legitimation und der Transparenz der Entscheidungen. Letztendlich sind es die Mängel im Zustandekommen des EP und dessen zu geringe Zuständigkeiten, die komplizierte Regelung des Einflusses der nationalen Parlamente sowie die Hürden für die Bürgerinitiative, die verhindern, dass

Entscheidungen der EU legitimiert werden. Das Argument, Effektivität und Schnelligkeit seien vor Legitimität anzustreben, ist ein Scheinargument: So haben die NP acht Wochen Zeit für die Beurteilung eines Vorschlags, und von da an dauert es aber mitunter Jahre, bis ein Ergebnis vorliegt (vgl. Fn 116).

Der zu geringe Einfluss der NP, in unserem Fall des Deutschen Bundestages, widerspricht der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30.09.2009 (RN 246):

„Die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch das Volk erfüllt nur dann ihre tragende Rolle im System föderaler und supranationaler Herrschaftsverflechtung, wenn der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behalten. Das ist dann der Fall, wenn der Deutsche Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag“.

Es lassen sich genügend Beispiele finden, an denen gezeigt werden kann, dass diese Feststellung nicht zutrifft.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass der Vertrag von Lissabon durchaus die demokratischen Strukturen der EU verbessert hat, aber weiterhin einige institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um den Anforderungen der repräsentativen Demokratie zu genügen. So sollten alle Rechtssetzungsverfahren von direkt gewählten Repräsentanten getroffen werden, deren Entscheidungen zudem auch im Nachhinein nachvollziehbar sind. Damit ist dann die Verantwortlichkeit mit möglicher Sanktionierung gegeben. Damit einher geht die Änderung des Wahlrechts, so dass die WählerInnen das gleiche Stimmrecht haben. Dies muss nicht die volle Parlamentarisierung bedeuten, die von den Mitgliedstaaten nicht unbedingt gewollt ist. Darüber hinaus wären Wege zu finden, die den Einfluss der Mitgliedstaaten in angemessener Weise berücksichtigen. Das geänderte Wahlrecht würde die Legitimität bedeutend verbessern, und es bestünde auch die Möglichkeit, mehr Transparenz zu erzeugen. Dazu könnten die nationalen Parlamente mehr Einfluss erhalten, sei es in direkter

oder indirekter Form. Direktdemokratische Beteiligungssysteme könnten über die derzeitige Form der Bürgerinitiative hinausgehen.

Das heißt, dass der Schlüssel zu mehr Demokratie in der Legitimation liegt.

3.4 Operationalisierung des Demokratiedefizits

Mit Hilfe der im Folgenden aufgezeigten Operationalisierung werden die Demokratiedefizite vor und nach dem Vertrag von Lissabon sowie der Einfluss der nationalen Parlamente auf dieses Demokratiedefizit dargestellt und bewertet. Das strukturelle Demokratiedefizit wird nicht in die Wertung einbezogen, das institutionelle Demokratiedefizit wird gegliedert in das Legitimations-, das Repräsentations- und das Partizipationsdefizit sowie in die Gewaltenteilung.

Die Operationalisierung erfolgt modellhaft (Dann 2004: 117). Einige Merkmale werden nur erwähnt, aber nicht berücksichtigt. So ist z. B. die Kompetenzverflechtung als Bestandteil des Mehrebenensystems (ebd.) als unabänderlich und zum Teil als gewollt einzustufen. Das Problem bei der Verflechtung ist die Kontrolle, die sehr wohl beurteilt wird. Es werden zudem nicht alle Aspekte des Demokratiemodells berücksichtigt, sondern nur die, die sich auf das Demokratiedefizit auswirken. Die Bewertung erfolgt für die Zeitpunkte vor und nach dem Vertrag von Lissabon. Dabei werden die Daten der nationalen Parlamente und deren Einflussmöglichkeiten besonders herausgehoben. Das bildet die Grundlage für die empirische Untersuchung im Kapitel 4 und soll wesentlich dazu beitragen, sowohl die Hypothese zu überprüfen als auch die Forschungsfrage zu beantworten.

3.4.1 Beschreibung der Indikatoren

Aus den bisherigen Beschreibungen des Demokratiedefizits der EU wird ein Modell aus Merkmalsträgern entwickelt (Behnke 2006: 97), deren Ausprägungen gemessen werden. Merkmale, die nur eine Ausprägung haben, also vertragliche Vereinbarungen (z. B. EUV und AEUV) oder gesetzliche Vorschriften (z. B. das Grundgesetz), sind dabei die Konstanten, während die Merkmale mit mehreren Ausprägungen die Variablen bilden (ebd.). Das Messverfahren unterscheidet fünf Kategorien, je

höher der Wert, umso größer das Demokratiedefizit. Das Verfahren hat in erster Linie das Ziel, den Unterschied vor (2008) und nach dem Vertrag von Lissabon (2011) darzustellen und geht nicht über die deskriptive Ebene hinaus. Ist ein Indikator für die Darstellung des Unterschiedes nicht relevant, wird er mit null bewertet.

Bei 89 Indikatoren des institutionellen Demokratiedefizits würde es den Rahmen sprengen, alle Bewertungsgrundsätze darzustellen. Um das Prinzip zu erklären, wird bei jedem Punktwert ein Beispiel dargestellt.

- o Nicht bewertet, da für die Untersuchung zu wenig relevant
Beispiel: Es finden sich EU-Gegner unter den Abgeordneten des EP.
- 1 Sehr geringes oder kein Defizit vorhanden
Beispiel: Zuständigkeiten der EU und die begrenzte Einzelmächtigung sind in Art. 4 und 5 sowie in Titel I AEUV genau definiert. Änderungen der Zuständigkeit sind nur schwer zu erreichen.
- 2 Geringes Defizit und keine Änderung zu erwarten wegen Geringfügigkeit
Beispiel: Das Recht von EP und Rat, die EK aufzufordern, Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, wurde auf die Europäische Bürgerinitiative ausgeweitet. Das Gesetz des Handelns verbleibt bei der Kommission. Änderungen sind nur auf dem Klageweg beim EuGH erreichbar.
- 3 Defizit teilweise vorhanden
Beispiel: Das EP hat zwar umfangreiche Haushaltsrechte, aber über die Eigenmitteln, also die Einnahmen, entscheidet der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Die MS müssen erneut zustimmen entsprechend den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Auch über die Entlastung der Kommission kann das Parlament erst nach Prüfung der Haushaltsführung durch den Rat und auf Empfehlung des Rates abstimmen.
- 4 Defizit ist vorhanden, Änderung denkbar
Beispiel: Die Reaktionen auf eine schwerwiegende Verletzung der Werte gemäß Art. 2 i. V. m. Art. 7 EUV sind defizitär, kaum erkennbar und werden wohl in absehbarer Zeit geändert.

- 5 Ein oder mehrere Defizite vorhanden, wesentliche Änderungen nicht erkennbar

Beispiel: Wahlrecht zum EP – kein einheitliches Wahlrecht, degressive Proportionalität

Zur Ermittlung der Indikatoren wurde des Demokratiedefizit zunächst in die vier Bereiche Legitimationsdefizit, Repräsentationsdefizit, Partizipationsdefizit und Gewaltenteilung aufgeteilt. Diesen Bereichen wurden die betroffenen Funktionsträger Europäisches Parlament, Europäische Kommission, der Rat, die nationalen Parlamente und der Europäische Gerichtshof zugeordnet. Den Funktionsträgern wurden relevante Ausprägungen der Defizite im jeweiligen Bereich zugewiesen, aus denen die Indikatoren entwickelt wurden. Die Details sind der Tabelle im Anhang zu entnehmen.

Im folgenden Kapitel werden die Bewertungen der Indikatoren vor und nach dem Vertrag von Lissabon einander gegenübergestellt. Bei der Bewertung der Indikatoren wäre der höchste Wert für das Demokratiedefizit 445 und der niedrigste 88.¹³⁸

3.4.2 Vergleich der Indikatoren vor und nach dem Vertrag von Lissabon

Die vertragliche Basis vor dem Vertrag von Lissabon sind der Vertrag über die Europäische Union (VEU) vom 26.02.2001 und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vom 26.02.2001, allgemein als Vertrag von Nizza bezeichnet, sowie einige noch gültige Protokolle früherer Verträge.¹³⁹ Für Bewertungen nach dem Vertrag von Lissabon gelten der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), beide vom 13.12.2007 und wirksam ab dem 01.12.2009. Diese Beschränkung auf die Verträge hat den Vorteil, dass die Bewertung nachvollzieh-

138 Vor und nach dem VvL gab es je eine Nullwertung, die Indikator „EU Gegner unter den Abgeordneten“ wurde nicht weiter berücksichtigt, so dass es bei einer 5er-Skala bleibt.

139 So z. B. das „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ sowie das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ im Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997.

bar sind und subjektive Wertungen minimiert werden. Der Nachteil ist gleichzeitig, dass andere mögliche Einflussfaktoren nicht genügend berücksichtigt werden könnten. Da der gesamte Bereich des strukturellen Demokratiedefizits nicht bewertet wurde, wurden auch wichtige Informationen wie z. B. das Eurobarometer nicht genutzt.

Die Gegenüberstellung soll zum einen Aufschluss darüber geben, ob der Vertrag von Lissabon generell eine Verringerung des Demokratiedefizits gebracht hat, und zum anderen zeigen, welchen Beitrag die neuen Rechte der nationalen Parlamente dabei geleistet haben. Die Funktionsdefizite Legitimations-, Repräsentations-, und Partizipationsdefizit sowie die Gewaltenteilung werden in Beziehung gesetzt zu den Organen der EU und den nationalen Parlamenten. Die Ausprägungen werden jeweils mit den Indikatoren versehen und mit Punkten 1 bis 5 auf der Grundlage der gültigen Verträge vor und nach dem VvL versehen. In der Tabelle im Anhang stehen hinter den Werten die jeweiligen vertraglichen Grundlagen, auf denen die Bewertung basiert.

Nicht alle Indikatoren werden gleich stark gewichtet. So erhalten die, die zum Legitimationsdefizit gehören, den Faktor 3, die Indikatoren des Repräsentationsdefizits und des Partizipationsdefizits den Faktor 2 und die Indikatoren der Gewaltenteilung den Faktor 1. Diese Gewichtung soll die Bedeutung der einzelnen Funktionsbereiche für das Demokratiedefizit abbilden. Zum Legitimationsdefizit gehören 39 Indikatoren, die maximal 585 und minimal 117 Punkte erhalten können. Das Repräsentationsdefizit und das Partizipationsdefizit haben je 30 Indikatoren mit maximal 300 und minimal 60 Punkten. Die Gewaltenteilung hat 20 Indikatoren und damit maximal 100 und minimal 20 Punkte. Insgesamt ergeben sich somit maximal 985 und minimal 197 Punkte. Die folgende Abbildung 8 fasst die Ergebnisse des Vergleichs auf der Basis der Tabelle im Anhang zusammen.

Als Beispiel sollen zwei Veränderungen für den Rat erläutert werden, da wegen der Vermeidung der Öffentlichkeit durchaus undemokratisches Verhalten vermutet werden konnte. Der eine Indikator ist die Kontrollierbarkeit der Arbeit des Rates. Nach Art. 207 EGV tagte der Rat nichtöffentlich, Sitzungsprotokolle konnten im Einzelfall angefordert werden. Diese Regelung wurde mit einer 4 bewertet. Im Art. 16 VvL ist festgelegt, dass der Sitzungsteil, die Gesetzgebungen und Abstimmungen betreffen, öffentlich sind. Die veröffentlichten Protokolle sagen sehr wenig aus. Daher wurde die neue Regelung mit einer 2 bewertet. Das zweite Beispiel bezieht sich auf die vertraglich festgelegten Abstim-

mungsarten. Vor dem VvL wurde in 35 % der Fälle einstimmig abgestimmt, danach in 29 %, beide Regelungen wurden mit einer 3 bewertet.

In drei Fällen waren die Regelungen durch den VvL schlechter als vorher. Verschlechterungen sind bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen durch das EP zu verzeichnen, künftig müssen der Rat und die EK zustimmen (Art. 226 AEUV). Der zweite Fall bezieht auf die Jahreshaushaltsplanung. Bisher lag die letzte Entscheidung beim EP, nach dem VvL ist der Rat mitentscheidend (Art. 314 AEUV). Der dritte Fall bezieht sich auf die Beschlüsse des Europäischen Rates, die stiegen von 6 auf 17. Dies verletzt die Gewaltenteilung.

In der Abbildung 8 sind die Ergebnisse des Vergleiches des Demokratiedefizits vor und nach dem Vertrag von Lissabon zusammengefasst. Der Tabelle im Anhang sind Details zu entnehmen. Das Ergebnis zeigt, dass sich das Demokratiedefizit innerhalb dieser Matrix um über 25 % verringert hat.

Abbildung 8: Zusammenfassung des Vergleichs des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon

	<i>Vor dem Vertrag von Lissabon</i>	<i>Nach dem Vertrag von Lissabon</i>
Legitimationsdefizit	135 (max. 195), 39 Indikatoren	100 (min. 39)
gewichtet	405 (max. 585)	300
davon NP	54	27
% vom Maximum/NP	69,2 % / 9,2 %	51,3 % / 4,6 %
% Veränderung/NP		25,9 % / 50 %
Repräsentationsdefizit	60 (max. 75, min. 15), 15 Indikatoren	42 (max. 75, min. 15)
gewichtet	120 (max. 150)	84
davon NP	30	16
% vom Maximum/NP	68 % / 20 %	56 % / 10,7 %
% Veränderung/NP		30 % / 48,5 %
Partizipationsdefizit	65 (max. 75, min. 15), 15 Indikatoren	54 (max. 75, min. 15)
gewichtet	130 (max. 150)	108
davon NP	74	58

	<i>Vor dem Vertrag von Lissabon</i>	<i>Nach dem Vertrag von Lissabon</i>
% vom Maximum/NP	86,7 % / 49,3 %	72 % / 38,9 %
% Veränderung/NP		16,9 % / 21,6 %
Gewaltenteilung	74 (max. 100, min. 20), 20 Indikatoren	54 (max. 100, min. 20)
gewichtet	74 (max. 100)	54
davon NP	12	6
% vom Maximum/NP	74 % / 12 %	54 % / 6 %
% Veränderung/NP		27 % / 50 %
Gesamt		
gewichtete Punkte	729 von 985	546 von 985
Prozent vom Maximum	74 %	55 %
Umgerechneter Punktwert	3,7	2,75
Veränderung		25,1 % besser als vor dem VvL
davon nat. Parlamente		
gewichtete Punkte	170 von 985	107 von 985
Prozent vom Maximum	17	11
Veränderung		37,1 %

Das Demokratiedefizit der EU wurde tatsächlich durch den Vertrag von Lissabon verringert, und zwar sind es gewichtet 183 Punkte, von denen 63, also etwa ein Drittel, auf die Änderungen bezüglich der nationalen Parlamente entfallen. Von insgesamt 89 Indikatoren betrafen 21 die nationalen Parlamente. Das ist nachvollziehbar, da die nationalen Parlamente vor dem Vertrag von Lissabon auf EU-Ebene so gut wie nicht vorkamen. Bezogen auf die 5er-Wertung, die der Bewertung zu Grunde lag, ist die Punktwertung von 3,7 auf 2,75 gefallen.

Die folgende Tabelle zeigt, wie stark die NP an den verschiedenen Defizitbereichen beteiligt sind.

Abbildung 9: Veränderung der Defizite

Bereiche der Defizite	Veränderungen insgesamt	davon nationale Parlamente
Legitimationsdefizit	105 (35)	27 (9) = 25,7 % (25,0%)
Repräsentationsdefizit	36 (18)	14 (7) = 38,9 % (38,9%)
Partizipationsdefizit	22 (11)	16 (8) = 72,7 % (72,7%)
Gewaltenteilung	20 (20)	6 (6) = 30,0 % (30,0%)
Gesamt	183 (84)	63 (30) = 34,4 % (35,7%)

Quelle: eigene Darstellung, die Zahlen in Klammern sind die Werte ohne Gewichtung, die Unterschiede sind sehr gering

3.4.3 Zusammenfassung

Die Operationalisierung des Demokratiedefizits hatte den Zweck, einen Überblick über die verschiedenen Defizitbereiche zu geben und die Situation vor und nach dem Vertrag von Lissabon zu vergleichen. Aus dem Demokratiedefizitmodell wurden in vier Bereichen – Legitimation, Repräsentation, Partizipation und Gewaltenteilung – 89 Indikatoren definiert, die den Organen Europäische Kommission, Rat, Europäisches Parlament, Europäischer Gerichtshof, nationale Parlamente und nationale Regierungen zugeordnet wurden. Die Bewertung der Indikatoren erfolgte mit einer Punktwertung von 1 (geringes Defizit) bis 5 (hohes Defizit) vor und nach dem Vertrag von Lissabon. Außerdem erhielten die Bereiche noch eine Gewichtung, um ihre Relevanz zu betonen: Die Legitimation erhielt den Faktor 3, Repräsentation und Partizipation bekamen den Faktor 2 und die Gewaltenteilung wurde mit dem Faktor 1 versehen. Von den 89 Indikatoren ergab sich in 24 Fällen keine Veränderung, in drei Fällen trat nach dem VvL eine Verschlechterung ein.

Die Punktwertungen der Indikatoren wurden mit Kommentaren und Quellen versehen, um deutlich zu machen, was bewertet wurde und ggf. wie es zu der Wertung kam. Details können in der Tabelle im Anhang sowie in den dort angegebenen Quellen nachgelesen werden. Auf eine detaillierte Darstellung der Codierungshinweise wurde verzichtet, da es sich um eine Überblicksuntersuchung handelt und es darum geht aufzuzeigen, ob es schlüssige Hinweise auf eine Veränderung durch den VvL gibt und ob die Einführung der nationalen Parlamente in das Primärrecht verbunden mit neuen Rechten irgendeine Wirkung zeigt. Die erste Frage kann bejaht werden, die zweite im Prinzip auch,

aber es werden neue und intensive Anstrengungen nötig sein, um die Umsetzung der Möglichkeiten auch wahrzunehmen.

Der erste Teil der Hypothese, nämlich die Verringerung des Demokratiedefizits durch die neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der NP auf europäischer Ebene, kann somit formal positiv bewertet werden. Der zweite Teil, nämlich ob dies an der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages ablesbar ist, wird im nächsten Kapitel untersucht.

Auch der erste Teil der Forschungsfrage, nämlich ob das Demokratiedefizit der EU durch den Vertrag von Lissabon verringert wurde und ob die nationalen Parlamente einen Anteil daran haben, kann verifiziert werden.

4 Empirische Untersuchung der europapolitischen Arbeitsabläufe im Deutschen Bundestag im Jahr 2011

Die nationalen Parlamente haben durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeiten erhalten, mehr Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen. Dazu müssen zunächst alle Beteiligten die neuen Akteure zur Kenntnis zu nehmen, denn es ist ziemlich ungewöhnlich, dass nationale Organe direkt Einfluss auf EU-Entscheidungen nehmen können, ohne direkt auf der EU-Ebene vertreten zu sein. Andererseits müssen die nationalen Parlamente sorgfältig mit ihren Mehrheiten umgehen, da sie üblicherweise die eigene Regierung stützen.¹⁴⁰ Insofern stellt sich die Frage, inwiefern es wahrscheinlich ist, dass genau diese Mehrheiten in EU-Angelegenheiten ggf. gegen die eigene Regierung votieren. Da dies in den seltensten Fällen öffentlich geschehen wird, sondern eher im internen Bereich, tragen „die neuen Beteiligungsformen [...] nicht unbedingt zur Transparenz der europäischen Entscheidungswege bei“ (Maurer 2004: 8).

Schließlich kann es künftig noch zu grundsätzlichen Veränderungen in der EU-Struktur kommen, da der vor dem Vertrag von Lissabon bestehende Eindruck, mehr Föderalismus anzustreben und durch Integration mehr Supranationalität und Effektivität zu erzeugen, durch die Stärkung der NP und des Europäischen Rates¹⁴¹ zumindest nicht bestä-

140 „Das ‚Frühwarnsystem‘ der nationalen Parlamente sollte sich daher eher jeweils an die eigenen Regierungen wenden und nicht an die Kommission. Nur so könnten von den nationalen Parlamenten erhobene Einwände innerhalb der Organstruktur an dem funktional dafür bestimmten Ort, im Rat, zur Geltung kommen“ (Maurer 2010: 179).

141 Der Europäische Rat ist nach dem VvL an zwanzig Entscheidungen beteiligt, vorher waren es sechs (Hinweis 2). Auch das beobachtbare Handeln geht weit über die ursprünglich zugewiesene Festlegung allgemeiner politischer Zielvorstellungen (Art. 4, 13 VEU) hinaus. Im EGV ist der ER nicht einmal als Organ

tigt wurde. Es besteht die Möglichkeit, dass der bewusst herbeigeführte nationale Einfluss den Intergouvernementalismus stärken und die Integration schwächen wird.

Auf den Zusammenhang zwischen der Verbesserung der Legitimation der Europäischen Union sowie der vertikalen Gewaltenteilung (Sonnicksen 2010: 150 f) durch die nationalen Parlamente und die mögliche Verringerung des Demokratiedefizits der EU ist bereits hingewiesen worden. In diesem Kapitel wird nun untersucht, wie und ob Veränderungen des Wirkens des Bundestages nach dem Vertrag von Lissabon erkennbar sind.

Die meisten Möglichkeiten der Einflussnahme bestanden bereits vor dem VvL.¹⁴² Neu sind die im Art. 12 VvL definierte Verpflichtung zur Überwachung der Einhaltung der Subsidiarität durch die nationalen Parlamente. Das „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ des Vertrages von Amsterdam ist im Protokoll (Nr. 1) „Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ des VvL präziser gefasst, legt Fristen fest und verweist auf das Protokoll (Nr. 2) EUV „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das viel weiter als das entsprechende Protokoll im Vertrag von Amsterdam geht und Rechtsmittel für die nationalen Parlamente bis hin zum Klagerecht der Parlamente auf dem Weg über die Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof einräumt. Dieser neue Sachverhalt hatte auch Auswirkungen auf die Geschäftsordnung (GO) des Deutschen Bundestages. So wurden 2008 in Kenntnis des noch nicht ratifizierten VvL die §§ 93a bis 93d¹⁴³ eingeführt, um die Neuerungen umsetzen zu können. Der ver-

aufgeführt. Inzwischen hat der ER an Gewicht und Einfluss gewonnen und hat einen gewählten hauptamtlichen Präsidenten (Art. 15 EUV).

- 142 Das bezieht sich in erster Linie auf den nationalen Bereich. Aber auch eine Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips war im Vertrag von Maastricht bereits enthalten.
- 143 Die Position der Ausschüsse wird auf der Basis der Begleitgesetze, des VvL und des Art. 23 GG gestärkt; dies kommt in den Ergänzungen der GO im § 93 zum Ausdruck. Wenn z. B. ein Ausschuss Bedenken bezüglich der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hat, ist der Bundestag zu informieren, auch wenn keine weitere Aktion erfolgt. Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union kann auf Antrag einer Fraktion oder von 5 % der Mitglieder des Bundestages ermächtigt werden, die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung und der Europäischen Union wahrzunehmen. Das schließt sowohl den Parlamentsvorbehalt als auch die Subsidiaritätsklage mit ein. Die

besserte Informationsstand gemäß Protokoll Nr. 1 sowie die Befugnisse gemäß Protokoll Nr. 2 bilden den Schwerpunkt der folgenden empirischen Untersuchung.

Der Deutsche Bundestag hat drei Möglichkeiten, Vorhaben der Europäischen Union zu beeinflussen. Da ist zum einen die Prüfung der von der EU und der Bundesregierung zugeleiteten Vorschläge und Berichte hinsichtlich der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Die Subsidiaritätsvorschrift besteht seit 1992 und wurde im Vertrag von Maastricht in der Präambel und in den Artikeln B und 3b eingeführt. In den folgenden Verträgen wurde die Subsidiaritätsprüfung immer weiter entwickelt und durch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit bis hin zu den Rechtspositionen der nationalen Parlamente im Vertrag von Lissabon erweitert. Diese Wirkungsmöglichkeit richtet sich an die EK direkt.

Zum anderen kann der Bundestag die Bundesregierung gemäß dem „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)“¹⁴⁴ durch Stellungnahmen gemäß § 9 (2) sowie durch den Parlamentsvorbehalt gemäß §§ 9 und 10 EUZBBG in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes zu einer entsprechenden Verhandlungsführung veranlassen.

Schließlich kann der Bundestag die Handlungsweisen der Bundesregierung in Europafragen nachvollziehen, da diese das Parlament nach § 5 EUZBBG über alle Aktivitäten – auf Anfrage auch über informelle Treffen – unterrichten muss. Zur Unterrichtung gehören gemäß § 4 (4) 2., 3. und 4. EUZBBG auch Bewertungen europäischer Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, bei denen die Bundesrepublik Deutschland Verfahrensbeteiligte ist.

Wie macht der Bundestag nun von seinen Möglichkeiten Gebrauch? Zunächst wird untersucht, wie die Daten zum Deutschen Bundestag

Klage muss nach Art. 12 IntVG von der Bundesregierung an den EuGH übermittelt werden, der Ausschuss wird dann bevollmächtigt, die Prozessführung zu übernehmen.

¹⁴⁴ Zwar wurde das Gesetz mit Wirkung vom 04.07.2013 neu gefasst und die Rechte des Bundestages wurden dabei erweitert, vorliegend ist jedoch die Fassung vom 22.09.2009 maßgeblich, da sich die Untersuchung auf das Jahr 2011 bezieht.

kommen und wie dort im Rahmen der Zuordnung mit ihnen umgegangen wird. Dann gilt es festzustellen, welche Dokumente beim Deutschen Bundestag zur intensiveren Bearbeitung ausgewählt werden und wie sie im Rahmen des Frühwarnsystems mit Blick auf die Kommunikation mit Organen der EU weiter bearbeitet werden. Dabei kommt es auf die öffentlich erkennbaren Aktionen an. Legitimation erfordert eine Diskussion der Beteiligten, ggf. auch der Betroffenen. Die Erkenntnisse werden durch nichtöffentliche Absprachen und durch den Ausschluss der Öffentlichkeit bei Ausschusssitzungen sowie die häufig unter Verschluss gehaltenen Ausschussprotokolle begrenzt. Das wurde auch bei den Recherchen für diese Arbeit erlebt.¹⁴⁵

4.1 Datenfluss von der EU zum Deutschen Bundestag

Vor dem Vertrag von Lissabon hatte die EU es den nationalen Regierungen freigestellt, den nationalen Parlamenten die Vorschläge der Kommission zur Stellungnahme vorzulegen.¹⁴⁶ Die Einspruchfrist bei der EK betrug sechs Wochen. Im EUZBBG vom 12.03.1993 war jedoch bereits vorgeschrieben, dass die Bundesregierung alle Dokumente dem Bundestag vorlegen muss.

Inzwischen erhält der Deutsche Bundestag die Vorgänge der Europäischen Union sowohl gemäß EUV und AEUV als auch gemäß den Begleitgesetzen sowie § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO) von den Organen der EU und von der Bundesregierung. Laut EUZBBG und GO werden die Vorgänge mit Berichtsbögen und umfassenden Bewertungen der Bundesregierung¹⁴⁷ versehen

145 Von beantragten 38 Protokollen von Ausschusssitzungen wurden nur 17 z.T. in Ausschnitten zur Einsicht freigegeben. Rechtsgrundlage Anhang 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Richtlinien für die Behandlung der Ausschußprotokolle gemäß §73 Abs.3 GO-BT.

146 „Die Vorschläge der Kommission für Akte der Gesetzgebung [...] werden rechtzeitig zur Verfügung gestellt, so daß die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen kann, daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält“ (Vertrag von Amsterdam, Protokoll 13, Ziffer 2). Es wird also ins Ermessen der Regierungen gestellt, ob den NP die Vorschläge vorgelegt werden.

147 Der Berichtsbogen gem. § 6 Absatz 2 EUZBBG (Gliederung als Anlage zum Gesetz) umfasst im Durchschnitt fünf Seiten und enthält fünf verschiedene

und auf Vorschlag eines Fachreferats der Bundestagsverwaltung in Abstimmung mit den Fraktionen und den betroffenen Ausschüssen mit einem Priorisierungsvorschlag versehen (§ 93 GO). Diese Vorschläge werden mit den Fraktionen und dem Ältestenrat abgestimmt und dann an die entsprechenden Ausschüsse überwiesen. Der Umfang der Vorlagen ist inzwischen so groß geworden, dass die Bundestagsverwaltung in der Abteilung P (Parlament und Abgeordnete) Anfang 2013 eine Unterabteilung Europa mit sechs Referaten und 65 MitarbeiterInnen installiert hat. Über ein eigenes Datenbanksystem EuDoX werden den Abgeordneten sämtliche relevanten Unterlagen online zur Verfügung gestellt. Nach Auskunft des Referats Europa Dokumentation PE 5 wurden 2011 insgesamt 18.907 Dokumente registriert. Das waren im Einzelnen 914 Vorgänge, hauptsächlich Vorhaben und Informationen der EU-Kommission, sowie 163 Entschließungen des Europäischen Parlaments mit dem Hinweis, dass die Entschließungen an die nationalen Parlemente gegeben werden sollen. Außerdem wurden von der Bundesregierung 835 Berichtsbögen und 181 umfassende Bewertungen von der Bundesregierung vorgelegt. Aus diesen Grundinformationen wurden im Rahmen der schriftlichen Argumentation und Unterrichtung 8.099 Dokumente der Bundesregierung, 8.039 Folgedokumente der EU und 624 Bundestags- und Bundesrats-Drucksachen erstellt.

Output und Input sind in den Zahlen gemischt enthalten. Zum Input zählen die 874 KOM-Dokumente (siehe Hinweis 1) und die daraus entstandenen Zusatzschriftstücke. Der Output enthält neben den 2.333 Rechtsakten¹⁴⁸, von denen nur 191 Gesetzgebungsverfahren waren, auch andere wichtige Informationen, wie z. B. 1.375 Informationen (davon 245 Wechselkurse und 228 Informationen zu Beihilfen), 512 Mitteilungen (davon 302 Genehmigungen von Fusionen und 136 Genehmigungen von Beihilfen), 3.224 Bekanntmachungen (davon 2.315 Informationen des EuGH zu Rechtssachen), 519 Entschließungen (davon 208 Protokolle des EP), 153 Protokolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses und

Nummerierungen. Die umfassende Bewertung ist etwas umfangreicher und befasst sich zusätzlich mit einer Folgenabschätzung des jeweiligen Vorschlags.

148 Von den 2.333 Rechtsakten wurden 1.679 von der EK auf Grund der begrenzten Einzelermächtigung allein entschieden. Das waren u. a. 670 Verordnungen zu Landwirtschaft und Fischerei, 315 Beschlüsse zur Landwirtschaft, 118 zum Haushalt und 172 zu Abkommen mit Drittstaaten sowie 57 Richtlinien zu Pflanzenschutzmitteln.

75 Protokolle des Rates der Regionen) sowie 602 Vorbereitende Rechtsakte (davon 116 vom Wirtschafts- und Sozialausschuss).¹⁴⁹

Diese große Datenmenge zeigt, dass innerhalb des Bundestages und der Bundestagsverwaltung eine hohe Spezialisierung gegeben sein muss, um den Sachverhalten gerecht zu werden und die Termine einzuhalten zu können. Darüber hinaus erschweren die Exekutivlastigkeit der EU und der exekutive Wissensvorsprung die Wirkungsmöglichkeiten der NP (Dann 2004: 269, 272).

Um den genauen Datenfluss nachvollziehen zu können, ist es erforderlich, die angegebenen Dokumente untereinander und mit Sitzungsprotokollen der Bundestagsausschüsse und des Bundestages in Beziehung zu setzen. Leider ist dies aus verschiedenen Gründen nicht vollständig möglich: So ist die EuDoX-Datenbank nicht öffentlich zugänglich, ebenso wenig wie die Sitzungsprotokolle der meisten Ausschusssitzungen (Fn 144). Die EU hat zwar hervorragende Dokumentationen und Datenbanksysteme, so dass bis auf diejenigen Ratsdokumente, die der Geheimhaltung unterliegen, alle Informationen zur Verfügung stehen. Eine Lücke bildet jedoch die fehlende Verknüpfung zwischen den Vorschlägen und den daraus erfolgenden Rechtsakten. Zwar erhalten die NP alle Änderungen, die in den Verhandlungen vom ersten Vorschlag bis zum Erlass vorgenommen werden, aber der zeitliche Abstand innerhalb der Verhandlungen kann Jahre¹⁵⁰ dauern. Außerdem ist ein Einfluss der NP auf EU-Ebene nicht mehr möglich, sondern ausschließlich im nationalen Rahmen.

Hilfreich könnte hier die interne Dokumentenverwaltung des Bundestages sein, weil es bei den Folgedokumenten einen Paradigmenwechsel gibt (§ 93 (7) GO: „Ein Unionsdokument wird als Bundestagsdrucksache verteilt [...]“). Die Drucksachenbezeichnungen folgen jedoch einer anderen Logik und es gibt ggf. keinen Hinweis zum Quelltext in EuDoX. Die Öffentlichkeit kann daher die Zusammenhänge so gut wie gar nicht erkennen und kann oft nicht erkennen, was von der EU vorbereitet wurde und was nationale Vorgänge sind. Dabei hat die Europäische Kommission schon im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428) gefordert, dass nationale Parlamente und Regierungen „die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern [...] überbrücken. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann Politik wir-

149 Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/JOYear.do?year=2011>.

150 Siehe Fn 121.

kungsvoller und sachgemäßer werden“ (S. 3). Eine erste Voraussetzung dafür ist die Möglichkeit, Entscheidungen anhand entsprechender Informationen nachvollziehen zu können.¹⁵¹ Fehlende Informationen zur Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen hingegen erzeugen Misstrauen der BürgerInnen.

Die Problematik ist sogar an den Tagesordnungen einiger Ausschüsse erkennbar. Als Beispiel mag eine Tagesordnung des Rechtsausschusses vom 09.02.2011¹⁵² dienen. Hier wird der Vorschlag des Rates für eine Richtlinie „zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung unabhängig von der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung [...] KOM-Nr. (2008)426“ behandelt. Der Vorschlag war vom 07.02.2008, und er sollte eine Richtlinie ersetzen, die Ende 2007 abgelaufen war. Federführend war der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Rechtsausschuss war zusammen mit fünf weiteren Ausschüssen mit beratend. In der Tagesordnung waren drei interne Berichte sowie 26 EU-Folgedokumente vermerkt. Das Europäische Parlament hatte in der ersten Lesung am 02.04.2009 Änderungen beschlossen. Am 02.12.2011 wurde die Richtlinie das letzte Mal in einer Pressemitteilung des Rates erwähnt¹⁵³ und dann noch einmal in der Sitzung vom 11.12.2014 besprochen. Da keine Abstimmung zu dem Thema durchgeführt wurde, gibt es auch keine Information darüber; lediglich in der Ablaufbeschreibung ist der Termin vermerkt.¹⁵⁴ Im Bundestag tauchte der Vorschlag das letzte Mal in der Plenarsitzung am 07.05.2014 auf, als eine Abgeordnete der Linken danach fragte. Die Parlamentarische Staatssekretärin im Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend antwortete, dass die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen sei.¹⁵⁵

Dieses Beispiel kann nicht verallgemeinert werden, ist aber doch symptomatisch. Zwar wird das Verfahren auch nach dem Inkrafttreten des VvL weitergeführt (KOM(2009) 665), der Sachverhalt erfordert

151 Siehe dazu das „enlightened understanding“ bei Dahl.

152 Siehe <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2921&id=1223>.

153 Pressemitteilung des Rats siehe http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-471_de.htm?locale=de.

154 Ablaufbeschreibung Comm (2008) 426 siehe <http://eur-lex.europa.eu/procedure/DE/197196>.

155 Siehe <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18032.pdf>. Einem Bericht der taz vom 23.07.2015 (<http://www.taz.de/!5215094/>) zufolge ist Deutschland das einzige Land, das die Richtlinie blockiert.

Einstimmigkeit im Rat nach Zustimmung des EP, nun gemäß Art. 19 (1) AEUV, vor dem VvL Art. 13 EGV. Der Vorgang kann in ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren überführt werden, wenn gewährleistet ist, dass der gleiche Zweck durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten erreicht wird (Art. 19 (2) AEUV). Sowohl vor als auch nach dem VvL ist die Zustimmung des EP erforderlich. Die Richtlinie ist auch im Jahr 2016 noch nicht in Kraft getreten.

Es gibt zahlreiche solcher Beispiele, allerdings nicht alle mit einem solch drastischen Ergebnis. Ein weiterer Fall zeigt sowohl die Exekutivlastigkeit als auch den schwierigen Datenfluss zwischen EU und Deutschem Bundestag. Am 08.10.2008 veröffentlichte die EK den Antrag für eine Richtlinie über die Rechte der Verbraucher (KOM(2008) 614). Eine fortgeschrittene Beratung über diesen Antrag stand auf der Tagesordnung des Unterausschusses Europarecht vom 02.12.2011, drei weitere Ausschüsse waren mitberatend beteiligt. Die Tagesordnung umfasste vier interne Berichte und 17 EU-Folgedokumente. Bereits vor dieser Sitzung wurde die Richtlinie 2011/83 EU am 25.10.2011 gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Die Zustimmung des Rates erfolgte am 10.10.2011, also fast zwei Monate vor der Ausschusssitzung. Offensichtlich hatte weder die EU noch die Bundesregierung die Ausschüsse informiert. Gemäß Art. 13 (7) IntVG ist die Bundesregierung verpflichtet, Bundesrat und Bundestag zum frühestmöglichen Zeitpunkt von dem Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens zu unterrichten.

Es gibt eine ganze Reihe schwebender Anträge der EU, so dass sich die EK entschlossen hat, hin und wieder nicht mehr relevante Vorschläge zurückzunehmen. Im Amtsblatt der Europäischen Union C 153 vom 21.05.2014 wurden 52 Anträge zurückgezogen.

Im folgenden Kapitel wird nun geprüft, wie der Deutsche Bundestag mit den übermittelten Vorschlägen der EK verfährt. Die Planungen und Vorschläge der EU sind am besten dokumentiert, daher wird in den folgenden Auswertungen der Schwerpunkt auf diesen liegen.

4.2 Analyse der Kommissionsvorschläge und deren Bearbeitung im Deutschen Bundestag

Als Beobachtungszeiträume wurden die Jahre 2008 und 2011 gewählt. 2008 ist das letzte vollständige Jahr der 16. Wahlperiode des Bundestages und noch wenig vom VvL beeinflusst, wenn auch der Verfassungskonvent der EU ab 2002 sowie der am 13.12.2007 paraphierte VvL Spuren hinterlassen haben dürften. 2011 ist das erste Jahr, in dem sich der VvL ausgewirkt haben kann, da er am 01.12.2009 in Kraft getreten ist. Zwar wurde der Vertrag vom 16. Bundestag am 23.05.2008 ratifiziert, aber auf Grund von Verfassungsbeschwerden vom Bundespräsidenten noch nicht beurkundet. Der Bundestag beschloss dann im September 2009 die vom Verfassungsgericht geforderten Änderungen der Begleitgesetze. Der 17. Bundestag, der sich am 27.10.2009 konstituierte, fand die neue Situation vor.

Zunächst wird untersucht, ob sich die Aktivitäten der Bundestagsausschüsse hinsichtlich der EU nach dem VvL quantitativ verändert haben. Anschließend erfolgt eine Analyse der Kommissionsdokumente des Jahres 2011 mit der entsprechenden Bearbeitung in den Ausschüssen.¹⁵⁶ In der Auswertung der Jahresberichte 2008 und 2011 der Europäischen Kommission „über die Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten“ (KOM(2009) 343 und KOM(2012) 375) sowie „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (KOM(2009) 504 und KOM(2012) 373) werden die Stellungnahmen des Bundestages im Vergleich zu den nationalen Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten deutlich. Schließlich werden noch einige Vorgänge und Dokumente inhaltlich beispielhaft untersucht, um die Arbeitsweise der EU darzustellen.

4.2.1 Vergleich der Befassung mit EU-Angelegenheiten in den Bundestagsausschüssen 2008 zu 2011

Die Bundestagsausschüsse sind für die Bearbeitung der EU-Vorgänge von entscheidender Bedeutung, da der Bundestag im Prinzip nur

156 Es können hier nur die Tagesordnungen betrachtet werden, da die Sitzungsprotokolle nicht öffentlich sind. Anträge auf Einsicht wurden gem. § 73, 3 GO abgelehnt.

entscheiden kann, wenn der federführende Ausschuss eine Beschlussempfehlung einbringt. Eine Beschlussempfehlung kann auch von den Oppositionsfraktionen erfolgen. Eine Sonderstellung hat dabei der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union inne, der gemäß § 93b (2) GO ermächtigt werden kann, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung und der Europäischen Union wahrzunehmen. Die Beschlussempfehlung kommt so zustande, dass die Vorlagen, die von der Bundesregierung mit einem Berichtsbo gen dem Bundestag zugehen, einem Priorisierungverfahren unterzogen werden (§ 93 GO). Dabei wird auch festgelegt, welcher Vorgang überhaupt weiter verfolgt wird und welcher Ausschuss federführend und welche Ausschüsse mitberatend sind.

Die ausgewählten EU-Vorgänge werden entweder per Abstimmung zur Kenntnis genommen – dies entspricht einer Zustimmung zu dem Antrag der EK – oder an den Bundestag überwiesen. Die Empfehlungen werden debattiert oder ohne Aussprache direkt an die Ausschüsse zurückverwiesen. Anschließend wird der Vorgang besprochen und eine Beschlussempfehlung erstellt. Anträge der Regierungsfraktionen können durch Oppositionsanträge ergänzt werden. Die Beschlussempfehlung wird diskutiert und ggf. in einer dritten Lesung angenommen oder abgelehnt. Das reicht von einer Zustimmung zum Regierungs- und/oder EU-Vorschlag über eine Stellungnahme gemäß Art. 23 GG bis zur Subsidiaritätsrüge. Da es bei solch verzweigten Entscheidungs wegen bei der Frage, ob ein EU-Vorgang im Ausschuss zu behandeln ist, auch zu Fehleinschätzungen kommen kann, besteht die Möglichkeit, dass eine Fraktion oder 5 % der Mitglieder des Bundestages Widerspruch einlegen. Auch Ausschüsse können Unionsdokumente zum Verhandlungsgegenstand erklären (§ 93 GO).

Die Bundestagsprotokolle und die Beschlussempfehlungen sind öffentlich, das Zustandekommen der Empfehlungen nicht.¹⁵⁷ Der Bundestag wird auf Grund der Begleitgesetze zu den EU-Verträgen und durch

157 Es konnten zwar nur 17 Ausschussprotokolle eingesehen werden, aber es stellte sich heraus, dass die Beschäftigung mit den Beschlussempfehlungen einschließlich der Anträge der oppositionellen Fraktionen zum gleichen Thema sehr viel ergiebiger war. Zur Bewertung der Ausschussarbeit sind eigentlich nur die Tagesordnungspunkte interessant, die mit einem mehrheitlichen oder einstimmigen Beschluss „zur Kenntnis genommen“ werden und damit enden, da sie nicht weiter behandelt werden. Ansonsten fällt auf, dass die EU-Vorlagen fast ausschließlich mit innerdeutschen Argumenten diskutiert werden.

EU-Primärrecht (Art. 14 EUV) tätig. Die Protokolle „über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ im Vertrag von Amsterdam, gültig bis zum VvL, und das Protokoll Nr. 1 im EUV haben ähnliche Präambeln und verfolgen den gleichen Zweck, nämlich die Kontrolle der eigenen Regierungen. In den Präambeln beider Protokolle wird den NP das Recht zugesprochen, „sich zu den Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union sowie zu anderen Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern“ (Protokoll Nr. 1).¹⁵⁸ Zur Stellungnahme ist auch die COSAC berechtigt, deren Beiträge die NP jedoch nicht binden.

Nach dieser etwas unverbindlichen Regelung ist im Protokoll Nr. 1 klar geregelt, welche Dokumente die NP direkt erhalten. Das reicht von den Konsultationsdokumenten und allen Vorschlägen für Rechtsetzungsakte bis hin zu den Tagesordnungen und Protokollen der Ratssitzungen und dem Jahresbericht des Rechnungshofes. Eine Besonderheit ist die Regelung in Art. 6, wonach der Europäische Rat die NP sechs Monate vor dem Erlass der Brückenklausel gemäß Art. 48 EUV unterrichten muss. Innerhalb von sechs Monaten haben die NP ein Vetorecht. Es genügt die Ablehnung eines Parlaments. Die COSAC verliert als Kommunikator zwischen NP und EU an Bedeutung, kann sich aber nach wie vor äußern. Die Frist zwischen Vorschlag und Beschluss, also der Zeitraum für eine Stellungnahme der NP, beträgt acht Wochen. Durch das Protokoll Nr. 2 „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“, erhalten die NP implizit das Recht erhalten, die Europäische Kommission zumindest hinsichtlich der Einhaltung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu kontrollieren.

Für den Deutschen Bundestag hat die neue Form der Übermittlung keine wesentlichen Auswirkungen, da so gut wie alle Dokumente mit Ausnahme der Tagesordnungen und der Sitzungsprotokolle des Rates schon vorher von der Bundesregierung vorgelegt wurden. Auf Grund der neuen Begleitgesetze ist der Aussagewert der Vorgänge, aber auch der Aufwand erheblich größer geworden (Zuleitung und Berichtsboegen). Die Zahl der bearbeiteten EU-Vorgänge ist in beiden Jahren fast gleich geblieben, ebenso wie die Überhänge aus den Vorjahren. 2011

158 Die Präambel im entsprechenden Protokoll des Vertrags von Amsterdam ist allgemeiner formuliert, meint aber das Gleiche: „[...] eine stärkere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zu geben, sich zu Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern.“

waren es 426 Tagesordnungspunkte aus dem Jahr 2010, 2012 waren es 491. Die Überhänge können bei der Untersuchung unbeachtet bleiben, da der Output der Union bezüglich der Rechtsakte in den Jahren 2008, 2011 und 2014 ebenfalls annähernd gleich geblieben ist¹⁵⁹.

Die folgende Tabelle zeigt, in wie vielen Ausschusssitzungen wie viele Vorgänge mit EU-Angelegenheit behandelt wurden, und zwar als Vergleich zwischen 2008, also vor dem VvL, und 2011 also nach dem VvL.¹⁶⁰ Die absoluten Zahlen zeigen die Mengenverteilung in den verschiedenen Ausschüssen, die Prozentzahlen stellen dar, welchen Anteil die EU-Fragen an den gesamten Tagesordnungspunkten des jeweiligen Ausschusses haben. Der Verteidigungsausschuss wurde nicht berücksichtigt, da dessen Tagesordnungen, wahrscheinlich aus Geheimhaltungsgründen, sehr rudimentär veröffentlicht sind. Die Tabelle soll die Frage beantworten, ob sich die Befassung der Ausschüsse mit EU-Angelegenheiten für die Zeit vor und nach dem VvL verändert hat und dadurch das Demokratiedefizit der EU in irgendeiner Weise beeinflusst wurde.

Abbildung 10: Quantitativer Vergleich der Tagesordnungspunkte der Ausschüsse mit EU-Fragen 2008/2011¹⁶¹

	2008		2011		2012
	TO-Pkt mit EU	Sitzungen	TO-Pkt mit EU	Sitzungen	To-Pkt mit EU
Arbeit und Soziales	93	37/15 = 40,5 %	56	40/18 = 45 %	13
Auswärtiges	116	34/16 = 47,1 %	137	26/20 = 76,9 %	20
Bildung, Forschung, Technikfolgen	93	24/16 = 66,7 %	47	27/19 = 70,4 %	29

159 <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2008/legislative-acts-statistics.html>
<http://eur-lex.europa.eu/statistics/2011/legislative-acts-statistics.html>
<http://eur-lex.europa.eu/statistics/2014/legislative-acts-statistics.html?locale=de>.

160 Der Abbildung 10 liegt eine detailliertere Tabelle zu Grund. Bei den Dokumenten wird als Quelle zwischen Dokumenten der Kommission, des Rates, dem Europäischen Parlament und der Bundesregierung unterschieden. Sie ist unter www.bollmohr.de einsehbar.

161 Eigene Darstellung, Quelle Archiv des Deutschen Bundestages.

	2008		2011		2012
	TO-Pkt mit EU	Sitzungen	TO-Pkt mit EU	Sitzungen	To-Pkt mit EU
Ernährung, Landwirtschaft	158	30/18 = 60 %	154	25/19 = 76 %	16
Europäische Union	324	28/21 = 75 %	407	26/26 = 100 %	100
Familie, Senioren, Frauen	44	27/17 = 63 %	29	26/12 = 46,2 %	4
Finanzen	123	24/20 = 83,3 %	90	34/20 = 58,8 %	21
Gesundheit	51	34/16 = 47,1 %	20	32/11 = 34,4 %	8
Haushalt	55	38/13 = 34,1 %	93	46/36 = 78,3 %	9
Inneres	117	27/18 = 66,7 %	173	34/19 = 55,9 %	34
Kultur und Medien	57	24/13 = 54,2 %	44	24/14 = 58,3 %	8
Menschenrechte und humanitäre Hilfe	73	27/15 = 55,6 %	123	24/21 = 87,5 %	19
Recht	151	53/30 = 56,6 %	223	57/37 = 64,9 %	32
Sport	6	22/3 = 13,6 %	5	23/3 = 13 %	1
Tourismus	28	20/11 = 55 %	49	23/17 = 73,9 %	21
Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit	83	27/16 = 59,3 %	133	27/18 = 66,7 %	30
Verkehr, Bau, Stadtentwicklung	104	26/18 = 69,2 %	69	32/19 = 59,4 %	29
Wirtschaft und Technologie	294	28/19 = 67,9 %	213	24/18 = 75 %	72
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	68	26/13 = 50 %	126	27/18 = 66,7 %	25
Gesamt	2038	556/308 = 55 %	2191	580/365 = 63 %	491

Quelle: eigene Darstellung nach Daten aus <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2921&id=1223>

Es wurden alle Tagesordnungspunkte gezählt, die sich auf geplante Vorhaben der EU bezogen, wie z.B. Dokumente der Europäischen Kommission (KOM), Dokumente des Rats der Europäischen Union (Ratsdok.), Entschließungen des Europäischen Parlamentes, Berichte der

Bundesregierung über geplante durchgeführte Ratssitzungen oder sonstige Unterrichtungen der Bundesregierung über Angelegenheiten der Europäischen Union inklusive Gesetzentwürfen. Die Prozentzahlen beziehen sich auf die Anzahl der Tagesordnungen mit EU-Angelegenheiten bezogen auf alle Tagesordnungen pro Ausschuss. 2011 wurden also bezogen auf 20 Ausschüsse 580 Ausschusssitzungen durchgeführt, von denen 365 Tagesordnungspunkte EU-Inhalt hatten. Dies waren 2.191 Tagesordnungspunkte oder etwas mehr 24 % aller Tagesordnungspunkte 2011.

Zwischen den Berichtszeiträumen haben Verschiebungen stattgefunden, woraus geschlossen werden kann, dass bei mehreren Ausschüssen eine Umverteilung wirksam wurde. Sofern sich der Trend fortsetzt, kann von einer Entwicklung weg vom Spezialistentum hin zur Normalität ausgegangen werden. Die Spalte „2012“ gibt an, wie viele Vorgänge aus dem Jahr 2011 erstmals im Jahr 2012 bearbeitet wurden. Fast gleich viele Vorgänge wurden aus den Vorjahren auch in das Jahr 2011 übernommen. Daher wurden die 2012 bearbeiteten Vorgänge, die aus 2011 übernommen wurden, für das Jahr 2011 nicht mitgezählt.

Die mitunter lange Bearbeitungszeit in den Ausschüssen zeigt, dass es nicht nur um die Frage der Subsidiarität geht – die Frist von acht Wochen ist oft bereits lange überschritten –, sondern auch um die Verhältnismäßigkeit, obwohl dies nicht ausdrücklich erwähnt wird. Der Grund kann ebenso darin liegen, dass die NP über Veränderungen während der Verhandlungen unterrichtet werden und ggf. darauf reagieren. Das lässt sich jedoch nicht überprüfen, da Protokolle der Ausschusssitzungen nur eingeschränkt verfügbar sind.

Der geringe Veränderungsgrad zwischen 2008 und 2011 lässt keine Aussage darüber zu, ob die Arbeitsweise des Bundestages durch den VvL verändert wurde und dieser insofern einen Einfluss auf das Demokratiedefizit der EU hat. 7 % mehr Tagesordnungspunkte und 16 % mehr Sitzungen mit EU-Angelegenheiten können nicht als ausreichend signifikant angesehen werden, um hier zu einer Aussage zu kommen, zumal die Anzahl der Ausschusssitzungen 2011 um 4 % höher war als 2008. Es ist daher erforderlich, im nächsten Schritt den Inhalt und die Handhabung der KOM-Dokumente zu analysieren. Hier werden das Ergebnis der Priorisierung gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Bundestages und die Symptomatik der Bearbeitung sichtbar.

4.2.2 Bearbeitung der KOM-Dokumente im Deutschen Bundestag

Der Deutsche Bundestag hat grundsätzlich drei Möglichkeiten, um auf EU-Vorhaben Einfluss zu nehmen. Diese sind im GG Art. 23 in Verbindung mit dem EUZBBG, dem IntVG und dem EUV festgelegt. Die Aktivitäten auf Grund der Veränderungsmitteilungen nach § 5 EUZBBG werden nicht weiter verfolgt, da sie nicht veröffentlicht werden und daher nicht überprüfbar sind. Eine der anderen Möglichkeiten ist im Grundgesetz und in den Begleitgesetzen zum VvL festgelegt. Gemäß Art. 9 EUZBBG in Verbindung mit Art. 23 GG kann der Bundestag eine Stellungnahme abgeben, die die Bundesregierung ihren Verhandlungen zugrunde legen soll, oder es kann ein Parlamentsvorbehalt eingelegt werden. In beiden Fällen muss die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich unterrichten, wenn die Beschlüsse des Bundestages nicht durchsetzbar sind. Weitere Möglichkeiten des Bundestages sind auf dieser Ebene nicht vorgesehen. Im folgenden Kapitel wird dargestellt, in welchem Maße der Bundestag von Abgabe einer Stellungnahme sowie einem Parlamentsvorbehalt Gebraucht macht.

Auf EU-Ebene hat der Bundestag als dritte Möglichkeit die Subsidiaritätsrüge gemäß Protokoll Nr. 2 EUV. Die Erfolgswahrscheinlichkeit ist gering, da die Quoren recht hoch sind und bis Ende 2015 erst zweimal erreicht wurden.¹⁶² Jeder Mitgliedstaat hat zwei Stimmen, und es müssen je nach Sachverhalt und Folgen der Rüge mindestens ein Viertel (14 von 54 = „gelbe Karte“), ein Drittel betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gem. Art. 76 AEUV (18 von 54) oder die Hälfte (27 von 54 = „orange Karte“) der Stimmen erreicht werden.¹⁶³

162 Gemäß einem Bericht des EP aus 10/2015 (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.2.pdf) wurde im Mai 2012 mit 19 von 54 Stimmen eine „gelbe Karte“ gezeigt (KOM(2013) 130, „Verordnung des Rates zur Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit“). Die Kommission zog den Vorschlag zurück. Das zweite Mal geschah dies im Oktober 2013 mit 18 Stimmen (KOM(2013) 534, „Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft“); der Vorschlag wurde aufrechterhalten, die Zustimmung des EP erfolgte am 29.04.2015, die letzte Entscheidung des Rates steht noch aus. Eine Subsidiaritätsklage hat es bis Ende 2011 noch nicht gegeben.

163 Stand 2011 mit 27 Mitgliedstaaten. Bei Mitgliedstaaten mit zwei Kammern erhält jede Kammer eine Stimme, bei einer Kammer erhält diese beide Stimmen.

Eine Subsidiaritätsklage vor dem EuGH ist auch noch nach Inkrafttreten des Rechtsaktes möglich.

Im Prinzip bezieht sich die Arbeit der NP auf die Situation, bevor die Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt werden, entsprechend wird von einem Frühwarnsystem und einem Notbremsenmechanismus (IntVG) gesprochen. Davon abgesehen haben die NP im Rahmen ihrer üblichen Kompetenzen auch noch nach den Rechtsetzungsverfahren der EU Einflussmöglichkeiten, hier ist ein Vorgehen ist jedoch ungleich schwieriger und bezieht sich meistens nur auf die Richtlinien, die nationalem Recht angepasst werden können. Der Klageweg vor dem EuGH in Verbindung mit der Bundesregierung ist auch noch nach Inkrafttreten des Rechtsaktes möglich (Art. 6 Protokoll Nr. 2, Art. 263 und 267 AEUV in Verbindung mit § 12 InVG und § 93d GO BT).

Im Folgenden wird untersucht, wie der Bundestag die Vorschläge, Mitteilungen und Empfehlungen der EU bearbeitet hat. Für das Jahr 2011 findet sich unter www.bollmohr.de eine vollständige Auflistung der 874 KOM-Titel und der Anlass des jeweiligen Dokuments sowie der Zuleitung mit Angabe der Ausschüsse. Bei Durchsicht der Liste ist zu erkennen, dass eine Reihe von Vorschlägen rein formalen Charakter hat und die Zahl der Vorgänge sehr viel kleiner ist als die der 1.385 Verordnungen, 99 Richtlinien und 849 Beschlüsse der EU, die im Jahr 2011 erlassen wurden. Die Unterschiede zwischen Input und Output sind darin begründet, dass sich die Europäische Kommission keine Vorhaben genehmigen lassen muss, bei denen die EU gemäß Artikel 3 des „Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) die ausschließliche Zuständigkeit besitzt.¹⁶⁴ In wichtigen Angelegenheiten informiert die Kommission dennoch über Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeit mit Mitteilungen, Berichten oder Empfehlungen, mitunter sogar mit Vorschlägen für Maßnahmen anderer EU-Organne (z. B. KOM(2011) 42, 337, 606). So kommt es, dass die Bundesregierung über 1.000 Berichtsbögen und Umfassende Bewertungen erstellt, obwohl es nur 495 Vorschläge an den Rat bzw. an den Rat und das Europäische Parlament gibt, wie aus Abbildung 13 er-

¹⁶⁴ Dies umfasst: Zollunion, Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, Währungspolitik für die Euro-Staaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und gemeinsame Handelspolitik. Von den 2.333 Rechtsakten im Jahr 2011 entschied die EK 1.679 allein.

sichtlich ist. Alle Vorschläge¹⁶⁵ haben einen Vermerk bezüglich des Subsidiaritätsprinzip und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch die EK. Im Rahmen der Priorisierung wird von der Bundestagsverwaltung ein Termin zur Einhaltung der 8-Wochen-Frist hinzugefügt. Die meisten Termine verfallen, da eine Stellungnahme an die EU nicht vorgesehen ist. Es ist mitunter nicht nachvollziehbar, warum es einige Vorgänge nicht in einen Ausschuss „geschafft“ haben.

Abbildung 11 zeigt, dass 54,2 % der KOM-Dokumente nicht in einem Ausschuss behandelt wurden. Allerdings werden in Drucksachen¹⁶⁶ regelmäßig alle Eingänge von der EU aufgelistet und mit Vermerken versehen, aus denen die Zuständigkeiten oder die Nichtzuleitung ersichtlich sind. Über EuDoX können dann die Abgeordneten alle Dokumente einsehen. Jeder Ausschuss, jede Fraktion und 5 % der Mitglieder des Bundestages können gemäß § 93 GO eine Überweisung von weiteren Dokumenten an die Ausschüsse verlangen.

165 Die Vorschläge bei ausschließlicher Zuständigkeit haben keinen Vermerk zum Subsidiaritätsprinzip.

166 § 93 (6) GO; z. B. Drucksache 17/5575 vom 15.04.2011, „Unterrichtung über die gemäß § 93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen bzw. nicht überwiesenen Unionsdokumente (Eingangszeitraum: 21. bis 24. März 2011)“, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/055/1705575.pdf>.

Abbildung 11: Auswertung der KOM-Dokumente 2011 aus EUR-Lex und den Tagesordnungen der Bundestagsausschüsse

Laufende Nummern in EurLex	943					
Nicht besetzte Nummern	59					
Nicht öffentlich, nur Überschriften	10					
Bearbeitete Dokumente	874					
Im Ausschuss behandelt						
Davon		2011	2011	2012	gar nicht	in %
Vorschläge für Rechtsakte des EP und des Rates	208	77	61	70	33,7	
Vorschläge für Rechtsakte des Rates	287	57	28	202	70,4	
Berichte, Mitteilungen, Empfehlungen	379	120	67	192	50,7	
Gesamt	874	254	156	464	53,1	

Quelle: eigene Darstellung, Quellen: Quellen <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2921&id=1223>

Bei den Vorschlägen handelt es sich um Initiativen der EK für Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse, die vom Rat bzw. von Rat und EP verabschiedet werden müssen. Es fällt auf, dass die Vorschläge des Rates mit 70,4 % keinem Ausschuss zugeleitet werden, insgesamt sind es 53,1 %.

In der folgenden Tabelle sind die 464 nicht überwiesenen Dokumente nach Inhalten sortiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Priorisierungen auf Grund der zahlreichen Gegenprüfungen im Bundestag korrekt waren. Allerdings wird deutlich, dass das Vertrauen in die Exekutiven groß sein muss; es kann aber auch sein, dass die NP bereits vorher mit eingebunden waren. Das wird bei der Überprüfung der Stellungnahmen des Bundestages gegenüber der EU noch deutlicher erkennbar sein. Es stellt sich hier aber bereits die Frage, ob der Aufwand der Dokumenten-Übermittlung in der jetzigen Form gerechtfertigt ist.

tigt und notwendig ist. Die folgende Abbildung zeigt einige Inhalte der nicht den Ausschüssen zugeleiteten KOM-Dokumente.

Abbildung 12: Inhalte der 2011 nicht in Ausschüssen behandelten KOM-Dokumente

<i>Inhalt</i>	<i>EP und Rat</i>	<i>Rat</i>	<i>Mitteilungen</i>
Internationale Abkommen, Verhandlungen mit Nicht-EU-Ländern		59	
Unterstützungsfonds	23		15
Umwelt, Landwirtschaft, Verbraucher, Lebensmittel	12	15	53
Finanzen, Steuern, Wirtschaft, Defizite		38	35
Technik, Verkehr	16		29
Antidumping-Verfahren		33	
Restriktive Maßnahmen gegen Länder und Personen		27	
Sonstiges	19	30	60
Summe	70	202	192

Quelle: eigene Darstellung

Zwei Vorschläge¹⁶⁷, die keinem Bundestagsausschuss zugewiesen wurden, erhielten von anderen Mitgliedstaaten Subsidiaritätsrügen. Es mag dahinstehen, ob bei der Regelung zur Abgabe von Lebensmitteln an Bedürftige bzw. Grundlagen der Finanztransaktionssteuer nationale Interessen oder Grundsatzentscheidungen der rügenden Mitgliedstaaten, mangelnde Übung oder eine Fehleinschätzung des Bundestages vorliegen. Auf jeden Fall zeigt der Vorgang die ganze Bandbreite der EU-

167 KOM(2011) 634 „Geänderter Vorschlag Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Veränderung der Verordnung ... hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union“ Subsidiaritätsrügen durch Schweden und das House of Lords, GB.

KOM(2011) 738 „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel auf der Grundlage der Finanztransaktionssteuer“ Subsidiaritätsrügen durch Luxemburg und Polen.

Wirklichkeit. Auf die Prüfung der Subsidiarität wird im nächsten Kapitel näher eingegangen.

Die folgende Tabelle zeigt, wie die KOM-Dokumente des Jahres 2011 auf die einzelnen Ausschüsse verteilt wurden.

Abbildung 13: Anzahl der KOM-Dokumente 2011 pro Ausschuss

	KOM in 2011 bearbeitet			KOM aus 2011 in 2012			Summe
	A	B	C	A	B	C	
Auswärtiges	9	0	23	9	0	11	52
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	44	13	31	6	0	11	105
Europäische Union	14	0	128	7	13	94	256
Finanzen	18	4	12	12	0	8	54
Haushalt	20	5	48	4	2	44	123
Inneres	15	5	32	19	3	15	89
Recht	34	18	36	8	2	25	123
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	20	16	29	9	2	18	94
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	18	1	14	12	10	12	67
Wirtschaft und Technologie	36	5	62	34	2	39	178
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	6	1	35	6	3	19	70
Sonstige*	20	0	87	30	2	34	168
Summe	254	68	537	156	39	330	1.384

*Arbeit, Bildung, Familie, Gesundheit, Kultur, Menschenrechte, Sport, Tourismus

A = federführend; B = mehrfach beraten; C = mitberatend

Quelle: eigene Darstellung

410 KOM-Dokumente wurden in den Jahren 2011 (254) und 2012 (156) federführend bearbeitet, so dass durch Mit- und Mehrfachberatung 1.384 Sitzungen erforderlich waren. Da die meisten Ausschusssitzungen nicht öffentlich sind und die Stellungnahmen genauso wenig auf nationaler Ebene nachvollziehbar sind, ist eine Stärkung der Demokratiestruktur der EU in der Behandlung der KOM-Dokumente zunächst nicht erkennbar – zumal sich eine Weiterverfolgung in den Plenarsitzungen nicht nachvollziehen lässt.

zungen als sehr schwierig gestaltet: Nicht immer werden die KOM-Nummern benutzt, sondern die der Bundestagsdrucksachen, und die Reden werden oft zu Protokoll gegeben.¹⁶⁸ Dadurch wird eine öffentliche Debatte erschwert, da nicht erkennbar ist, was die Beiträge enthalten und man sich die Protokolle beschaffen müsste.

Entsprechend der GO des Bundestages, Kapitel VIII: „Vorlagen und ihre Behandlung“, werden die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse nach einem vorgeschrivenen Beratungsablauf dem Bundestag zur Entscheidung vorgelegt. Für die „Zuleitung und Überweisung von Unionsdokumenten“ sind in § 93 GO Ausnahmen vom üblichen Verfahren aufgeführt. So werden nicht alle Unionsdokumente einem Ausschuss zugeleitet, Unionsdokumente erhalten eine Bundestagsdrucksachennummer (§ 93 (7) GO) und eine Fraktion oder 5 % der Mitglieder des Bundestages können verlangen, dass schriftliche Unterrichtungen der BR gemäß § 9 (5) EUZBBG¹⁶⁹ in einer bestimmten Frist auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt werden müssen. Die wesentlichste Besonderheit ist die Stellung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, der gemäß § 93b von einer Fraktion oder von 5 % der Mitglieder des Bundestages ermächtigt werden kann, Rechte des Bundestages zu bestimmten Unionsdokumenten sowohl gegenüber der Bundesregierung als auch gegenüber der Europäischen Union wahrzunehmen. Der Bericht zu den Aktivitäten des Ausschusses wird innerhalb von drei Sitzungswochen auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt, eine Aussprache findet nur auf Antrag statt. Schließlich gibt es noch die Besonderheit, dass deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt zu Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union haben, sofern sie vom Bundestagspräsidenten die Berechtigung zur Mitwirkung erhalten haben.

Mit EU-Angelegenheiten beschäftigen sich also in erster Linie die Ausschüsse. Im Jahr 2011 waren von 8.803 Tagesordnungspunkten in 67 Plenarsitzungen des Bundestages nur 392 gleich 4,5 % mit EU-Inhalten. Davon waren 234 Beiträge der Opposition (davon 103 Fragen in Fragestunden), 63 Beschlussempfehlungen der Ausschüsse, 41 Beiträge

168 Siehe z.B. die 117. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 30.06.2011 zu KOM(2011) 32 (Verwendung von Fluggastdaten) oder die 146. Sitzung vom 01.12.2011 zu KOM(2011) 635 (Europäisches Kaufrecht).

169 „Nach Beschlussfassung im Rat unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich schriftlich, insbesondere über die Durchsetzung seiner Stellungnahme.“

der Koalition (davon 2 Fragen in Fragestunden) und 54 Regierungserklärungen. Neben inhaltlichen Erörterungen kommt es besonders darauf an, die Vorschläge der Europäischen Kommission für Rechtsakte der EU zu untersuchen, um ggf. Maßnahmen gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes zu beschließen. Dazu gab es 61 Anträge von den Ausschüssen und/oder den Fraktionen, davon 40 von Oppositionsfraktionen.

Im Wesentlichen gibt es drei Maßnahmen, die der Bundestag veranlassen kann. Artikel 23 (3) GG schreibt vor, dass die Bundesregierung vor der Mitwirkung bei Rechtsetzungsakten der EU dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme gibt und diese Stellungnahme von der Bundesregierung berücksichtigt wird. Eine Stellungnahme gem. § 9 EUZBBG führt dazu, dass die Bundesregierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt einlegen muss, wenn der Beschluss des Bundestages nicht durchsetzbar ist. Die dritte Maßnahme gemäß § 10 EUZBBG trifft zu, wenn Verhandlungen mit neuen Mitgliedstaaten aufgenommen werden oder Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU geplant sind. In diesen Fällen soll vor der Entscheidung im Rat Einvernehmen zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag hergestellt werden.

Im Jahr 2011 wurden 61 dieser Maßnahmen im Bundestagssitzungen beantragt. Diese 61 Anträge reduzieren sich durch das Streichen von Mehrfachnennungen, durch die Beratung in mehreren Sitzungen und das Einbringen von mehreren Fraktionen. Schließlich bleiben folgende 24 Anträge mit dem entsprechenden Ergebnis, sortiert nach der Sitzungschronologie, übrig:

Abbildung 14: Anzahl der Stellungnahmen gemäß Artikel 23 GG

Akten-zeichen	Inhalt	Datum	Ergebnis
4672* ¹⁷⁰	M EK zu europäischer Katastrophabwehr	08.02.2011	abgelehnt
5194* ¹⁷¹	M EK zu europäischen Katastrophabwehr	23.03.2011	angenom.
5241*	Unterhaltsansprüche von Kindern	23.03.2011	angenom.
5495* ¹⁷²	Strategie der EU für den Donauraum	13.04.2011	angenom.
4467* ¹⁷³	M EK zur Kinodigitalisierung	20.01.2011	angenom.
4480* ¹⁷⁴	V ER Ergänzung Art. 136 AEUV wegen ESM	23.02.2011	angenom.
4717* ¹⁷⁵	Patientenrichtlinie grenzüberschreitend	09.02.2011	abgelehnt
5043*	M EK Strategie zugunsten Behindter	16.03.2011	abgelehnt
6313*	Regulierung der Finanzmärkte	30.09.2011	angenom.
5490 ¹⁷⁶	V EK Vorratsdatenspeicherung Flugdaten	13.04.2011	abgelehnt
5797 ¹⁷⁷	Hilfsantrag Portugals	11.05.2011	angenom.

Akten-zeichen	Inhalt	Datum	Ergebnis
5768*	Europäischer Zahlungsverkehr	11.05.2011	angenom.
5904*	Übermäßige Staatsdefizite	25.05.2011	abgelehnt
5905*	Beseitigung des ökologischen Ungleichgewichts	26.05.2011	abgelehnt
6316*	Wirtschaftspolitische Steuerung der EU	29.06.2011	abgelehnt
3425*	Regierungserklärung zur Strategie 2020	27.10.2010	abgelehnt
6456*	Richtlinie europäische Versicherungsaufsicht	06.07.2011	angenom.
7024*	Bodenschutz europaweit stärken	20.09.2011	abgelehnt
8000	Subsidiaritätsrüge zum Europäischen Kaufrecht	30.11.2011	angenom.
5891*	Beherrschung der Gefahren bei gef. Stoffen	24.05.2011	angenom.
4885*	Einreise von Drittstaatenangehörigen	23.02.2011	abgelehnt
5234*	Rechte der Saisonarbeiter	23.03.2011	abgelehnt
7638	Ratingagenturen besser regulieren	09.11.2011	angenom.
7768* ¹⁷⁸	Einvernehmensherstellung Beitritt Montenegro	22.11.2011	angenom.
Die Reihenfolge der Az. orientiert sich an dem Zeitpunkt der Behandlung in einer Plenarsitzung.			

Quelle: eigene Darstellung, http://suche.bundestag.de/plenarprotokolle/search.form?wahlperiode_value=alle&datumVon=01.01.2011&datumBis=31.12.2011&sor t=dd&year=2016&period=2014-2016 ¹⁷⁰¹⁷¹¹⁷²¹⁷³¹⁷⁴¹⁷⁵¹⁷⁶¹⁷⁷¹⁷⁸

170 * bedeutet, dass die Vorschläge der EK aus dem Jahr 2010 oder früher stammen.

171 Der Antrag der Linken wurde von der Koalition umformuliert und dann vom Bundestag beschlossen. Warum eine Mitteilung der EK mit einem Parlamentsvorbehalt versehen wird, ist vom Sinn der Vorschrift her schwer nachzuvollziehen.

172 KOM(2010) 715.

173 Auch hier gab es einen Gegenantrag der Opposition, der abgelehnt wurde. Erneut wurde eine Stellungnahme gem. Art. 23 GG zu einer Mitteilung abgegeben.

174 Die Anträge der Oppositionsfraktionen 4481, 4482, 4483 wurden abgelehnt.

175 Es handelt sich um ein Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 251 EGV, jetzt Art. 294 AEUV. Der Vorschlag der EK hat die Bezeichnis KOM (2008) 0414. Das EP hat seine Stellungnahme abgegeben, der Rat muss darauf antworten und kann dann mit QM zustimmen. Die Linke beantragt, dass die BR die Richtlinie ablehnt.

176 Diesem Antrag der Grünen entspricht der der SPD mit Az. 6293, der abgelehnt wurde. Beide Fraktionen gehörten der Opposition an.

177 Der Antrag der Grünen zum gleichen Thema mit Az. 5198 wurde abgelehnt.

178 Die Anträge der SPD mit Az. 7809 und der Grünen mit Az. 7769 wurden abgelehnt. Alle Anträge dienten der Einvernehmensherstellung gem. § 10 EUZBBG.

Abbildung 10 zeigt, dass 2.191 EU-Vorgängen in 2011 in den Ausschüssen behandelt wurden, davon wurden für 24 eine Stellungnahme gemäß Art. 23 GG beantragt, 13 von diesen wurden angenommen. Daraus kann geschlossen werden, dass der Bundestag mit den Vorschlägen der EK in hohem Maße einverstanden ist oder aber zumindest großes Vertrauen in die Bundesregierung setzt. Wie bereits erwähnt, kommt es oft zu langen Verhandlungszeiten, was sich schon aus den Tagesordnungen der Ausschüsse ablesen lässt. Dem trägt § 9 (3) EUZBBG Rechnung, in dem eingeräumt wird, dass der Bundestag im Verlauf der Verhandlungen seine Stellungnahmen ändern und ergänzen kann.

Nur fünf Stellungnahmen bezogen sich auf Dokumente aus dem Jahr 2011, und zwar die Vorratsdatenspeicherung von Flugdaten (KOM(2011) 32 (zwei Anträge von SPD und Grünen, die abgelehnt wurden), die Finanzhilfe für Portugal (KOM(2011) 273), die Regulierung der Ratingagenturen (KOM(2011) 747)¹⁷⁹ und das Europäische Kaufrecht (KOM(2011) 635). 21 Stellungnahmen erfolgten gemäß § 9 EUZBBG, zwei waren Einvernehmensherstellungen gemäß § 10 EUZBBG, und zwar der Beitrittsantrag von Montenegro und eine Vertragsänderung wegen des Stabilitätspakts. Die 24. Stellungnahme war eine Subsidiaritätsrüge gemäß Protokoll Nr. 2 bezüglich des Europäischen Kaufrechts.

Die öffentlich nachvollziehbare Einflussnahme in EU-Angelegenheiten durch den Bundestag gegenüber der Bundesregierung scheint nicht sehr wirksam, wenn man bedenkt, dass von 24 Anträgen elf abgelehnt wurden. Von den 13 angenommenen Anträgen betrafen drei Mitteilungen der Europäischen Kommission, auf die die Bundesregierung ohnehin keinen Einfluss hat. Wie bereits erwähnt, handelt es sich nur bei fünf Vorgängen um aktuelle Dokumente aus dem Jahr 2011. Das bedeutet, dass von 874 Vorschlägen der EK nur fünf eine Reaktion des Bundestages gegenüber der Bundesregierung verursachten. Die abgelehnten Anträge machen aber auch deutlich, dass das EUZBBG ein wirksames Instrument der Opposition im Bundestag sein kann, indem kritische Sachverhalte öffentlich diskutiert werden.

Durch öffentlich zugängliche Quellen ist nicht zu ermitteln, wie viele der 410 in Ausschüssen behandelten Vorgänge der EU durch den

¹⁷⁹ Die KOM(2011) 273 und 747 sind in den Tagesordnungspunkten und Debatten des Bundestages nicht genannt. Es konnte nicht erkannt werden, dass es sich um Vorschläge der EK handelt.

Vermerk „Kenntnisnahme“¹⁸⁰ erledigt wurden. Mindestens vier wurden im Plenum behandelt (siehe Abbildung 14). Eine Auswertung der Bundestagsprotokolle der Jahre 2011 und 2012 mit MAXQDA hat ergeben, dass von den 410 Vorgängen, die in den Ausschüssen verhandelt wurden, 223 Vorschläge von der EK waren und davon 18 im Plenum in den beiden Jahren behandelt wurden.¹⁸¹ Vier Mal wurde ohne Aussprache entschieden, zehn Mal wurden die Reden zu Protokoll genommen, dies sogar beim Vorschlag „Gemeinsames Europäisches Kaufrecht“ (KOM(2011) 635), der mit einer Subsidiaritätsrüge belegt wurde. Nur vier Mal fand eine öffentliche Debatte über einen Vorschlag der EK statt. Das führt zu der Frage, welche Bedeutung der Bundestag und seine Ausschüsse den geplanten Rechtsakten der EU entgegenbringen. Die geringen Beteiligungen sprechen für sich. Aufwand und Erfolgsaussichten stehen offensichtlich in einem krassen Missverhältnis. Es kann davon ausgegangen werden, dass Absprachen zwischen der Bundesregierung und der Koalition abseits der Öffentlichkeit und ohne die Nutzung der neuen Möglichkeiten auf EU-Ebene getroffen werden. Aber dann wäre zumindest Art. 10 (2) EUV wirksam geworden, nämlich die Kontrolle der Regierungen durch die Parlamente. In den Tagesordnungen der Ausschüsse ist zu erkennen, dass die Bundesregierung regelmäßig über EU-Aktivitäten berichtet und das häufig auf KanzlerInnen- und MinisterInnen-Ebene. Die Auswertung der wenigen Ausschussprotokolle zeigt, dass für Fachfragen in den Ausschüssen immer hohe Regierungsbeamte, zum Teil sogar Kabinettsmitglieder, zur Verfügung stehen.

Von den 495 Vorschlägen der EK für Rechtsakte wurden 223 in Bundestagsausschüssen behandelt und auf EU-Ebene 22 von 60 Kammern gerügt, sechs¹⁸² Mitgliedstaaten haben 2011 keine Subsidiaritätsrü-

180 „Kenntnisnahme“ ist eine Beschlussformel in den Ausschüssen, über die abgestimmt wird und die dazu führt, dass die Legislative der Exekutive die weitere Bearbeitung ohne Einschränkungen und Zusätze überlässt. Ein Beispiel geht aus dem Protokoll 17/43 der Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgeabschätzung vom 08.06.2011 hervor, weitere Beispiele wurden in den Protokollen 17/36 und 17/42 des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gefunden.

181 Neben den vier erwähnten Vorgängen, die im Jahr 2011 im Plenum behandelt wurden, waren es die KOM 367, 416, 425, 439, 650, 654, 777, 804, 824, 828, 866, 874, 897, die Jahr 2012 im Plenum beschlossen wurden.

182 Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Slowenien, Ungarn.

gen eingereicht (KOM 2012 373). Im nächsten Kapitel wird untersucht, wie der Bundestag seine neuen Rechte gegenüber der EU im Jahr 2011 wahrgenommen hat.

4.2.3 Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages mit der EU

Die Kontakte zwischen dem Deutschen Bundestag und seinen Repräsentanten einerseits und der EU andererseits sind sehr vielfältig, nicht immer öffentlichkeitswirksam, aber offensichtlich intensiver, als es erscheint. Man kann durchaus von Netzwerken sprechen, in denen Willensbildungen vonstattengehen und Entscheidungsprozesse vorbereitet werden. Solche Netzwerke werden durchaus auch kritisch gesehen und als post-parlamentarisch und von Eliten bestimmt eingestuft (Schmidt 2000: 38; Höreth 2002: 33; zur Hausen 2008: 228). Andererseits machen die neuen Beteiligungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente horizontale Netzwerke zu anderen Parlamenten und vertikale zu Organen der EU erforderlich (Sprungk 2011: 213 f.). Im Protokoll Nr. 1 und Art. 10 des Vertrags von Lissabon wird ausdrücklich zur internationalen Zusammenarbeit unter Einbeziehung der COSAC auf gefordert (ebd.).

Es sind nicht nur die Zivilgesellschaft und Interessenvertreter, sondern auch und besonders Teilnehmer des offiziellen Politikbetriebes, die hier eine Rolle über den offiziellen Auftrag hinaus spielen. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit seien hier einige Netzwerke erwähnt. So gibt es völlig legitime und notwendige Kontakte zwischen den Abgeordneten des EP und „ihren“ Parteien auf nationaler und EU-Ebene, gefolgt von den Parlamentariergruppen der EU im Deutschen Bundestag und im Europäischen Parlament, die seit 2010 enger zusammenarbeiten.¹⁸³ Das wohl älteste Netzwerk innerhalb der EU ist die seit 1963 existierende Konferenz der ParlamentspräsidentInnen, aus der COSAC und IPEX¹⁸⁴ hervorgegangen sind. Offiziell aber wegen der Nichtöffentlichkeit oft verborgen ist die Teilnahme von deutschen Mitgliedern des EP an Sitzungen des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der Euro-

183 Siehe <http://www.europa-union.de/ueber-uns/parlamentariergruppen/deutscher-bundestag/> sowie <http://www.europa-union.de/ueber-uns/parlamentariergruppen/europaeisches-parlament/>.

184 www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do.

päischen Union (§ 93b (8) GO). Das wohl größte Netzwerk in Deutschland ist die „Europäische Bewegung Deutschland“, 1949 gegründet und inzwischen ein Zusammenschluss von 244 Organisation aus Wirtschaft, Gesellschaft, Parteien, Gewerkschaften sowie Vereinen vom ADAC bis zu den Waldbesitzern.¹⁸⁵

Neben den Kommentaren und Fragestellungen über die COSAC, die sich inzwischen hauptsächlich strategischen Themen widmet, hat der Bundestag zusätzlich zu dem Einfluss auf den Rat, den sie über die Regierung ausüben kann, zwei Möglichkeiten der Meinungsausprägung gegenüber der EU. Seit dem „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ im Vertrag von Amsterdam, erneut und deutlicher formuliert im Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon, können sich die nationalen Parlamente zu Gesetzgebungsvorlagen und anderen Fragen äußern. Im EU-Sprachgebrauch sind dies Stellungnahmen, die in den „Jahresberichten über die Beziehung der Europäischen Kommission zu den nationalen Parlamenten“ seit 2008 quantitativ ausgewertet und kommentiert werden. Details für die Jahre 2008 und 2011 können den Tabellen der Berichte KOM 209 343 und KOM 2012 373 und 375 entnommen werden.

Im Jahr 2008 gab es insgesamt 200 Stellungnahmen aller 27 Parlamente bzw. 40 Kammern; davon war der Bundesrat mit 18 und der Bundestag mit zwei Stellungnahmen vertreten. 15 Kammern haben sich nicht geäußert. 2011 erfolgten 622 Stellungnahmen von 36 Kammern, zusätzlich wurden 64 Stellungnahmen mit Begründung (Subsidiaritätsrüge) zu 28 Vorschlägen der EK von 28 Kammern¹⁸⁶ abgegeben. Der Bundesrat nahm 33 Mal Stellung und gab eine „begründete Stellungnahme“ gemäß Art. 6 Protokoll Nr. 2 (Subsidiaritätsrüge) ab; der Bundestag war mit sechs Stellungnahmen und einer begründeten Stellungnahme beteiligt. Aus dem „Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (KOM(2012) 373) für das Jahr 2011 geht hervor, dass es bei den 28 Stellungnahmen mit Begründung in keinem einzigen Fall die erforderliche Mehrheit von 14 Kammern¹⁸⁷ er-

185 Siehe <http://www.netzwerk-ebd.de/>.

186 Durch Mehrfachstellungnahmen gibt es 73 Stellungnahmen von 28 Kammern. Im Durchschnitt also knapp 3 Rügen pro Kammer, da von 40 Kammern 12 keine Stellungnahme abgaben.

187 Gemäß Art. 7 (2) des Protokolls Nr. 2 des VvL muss mehr als ein Drittel der Kammern – jedes Land hat jedoch zwei Stimmen – zustimmen, damit der Entwurf überprüft werden muss.

reicht wurde, um das niedrigste Quorum, die sogenannte „gelbe Karte“, zu erreichen. Von den 28 Rügen betrafen fünf Vorschläge aus dem Jahr 2010 (728, 738, 745, 748, 799). Eine Rüge wurde 2011 von neun Kammern eingereicht (KOM 121, Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage), eine von sieben Kammern (KOM 560, Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen) und zwei von fünf Kammern (KOM 2010/799, Verordnung gemeinsame Ordnung der Agrarmärkte „Einheitliche GMO“ und KOM 635, Gemeinsames Europäisches Kaufrecht). Der Bundestag war an der Rüge zu KOM 635 beteiligt, der Bundesrat an der zu KOM 627 (Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), in Verbindung mit KOM 625.

Um den Aktivitätsgrad des Bundestages im Vergleich zu den anderen nationalen Parlamenten über einen längeren Zeitraum beurteilen zu können, wurde die Anzahl der Stellungnahmen und der begründeten Stellungnahmen (Subsidiaritätsrügen) von 2009 bis 2014 ausgewertet. Insgesamt wurden 2.876 Stellungnahmen bezogen auf 1.481 Kommissionsvorlagen und 277 begründete Stellungnahmen bezogen auf 132 Kommissionsvorlagen veranlasst. Das sind etwa 25 % aller Vorlagen, wovon etwa 10 % Subsidiaritätsrügen nach sich gezogen haben. Spitzenreiter waren Portugal mit 874 Stellungnahmen und Schweden mit 54 begründeten Stellungnahmen. Im gleichen Zeitraum kamen vom Bundestag 19 Stellungnahmen und drei Stellungnahmen mit Begründung¹⁸⁸ sowie vom Bundesrat 192 Stellungnahmen und 12 mit Begründung. Der Unterschied zwischen Bundestag und Bundesrat hat vermutlich mehrere Gründe. Einer davon wird ihren Ursprung sicherlich in der unterschiedlichen Interessenlage haben, wenn die Bundesländer betroffen sind. Ein weiterer Grund mag in den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat im Vergleich zu denen im Bundestag liegen; das ist auch an der Anzahl der abgelehnten Oppositionsanträge ablesbar. Schließlich ist denkbar, dass der Wissensstand des Bundestages sowohl in Deutschland als auch bei der EU durch eine optimalere Vernetzung höher ist.

In der folgenden Tabelle wird aufgezeigt, auf welche Rechtsetzungsakte und welche Rechtsetzungsorgane sich die 28 Subsidiaritätsrügen

¹⁸⁸ KOM(2010) 368 Einlagensicherung, KOM(2011) 635 Europäisches Kaufrecht, KOM(2012) 617 Europäischer Hilfsfonds, Quelle http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/germany/2015_en.htm.

des Jahres 2011 beziehen. Die Zahlen geben die Nummern der KOM-Dokumente wieder, 5 Vorschläge sind noch aus dem Jahr 2010. Die linke Spalte zeigt die 16 Vorschläge, die vom Rat allein entschieden werden. Die rechte Spalte zeigt 12 Vorschläge, die vom Rat und dem Europäischen Parlament entschieden werden. Der Bundesrat ist mit KOM 625 und 627 und der Bundestag mit KOM 635 vertreten.

Abbildung 15: Begründete Stellungnahmen 2011 nach Rechtsetzungsorganen

	Rat	EP und Rat
Vorschlag für eine Richtlinie	121, 169, 594	79, 370, 453
Vorschlag für eine Verordnung	126, 127, 216 608, 609, 614 615, 625, 627 634, 635, 779	353, 452, 530, 560 Aus 2010 728, 738, 748, 799
Vorschlag für einen Beschluss	745 (2010)	540

Quelle: eigene Darstellung nach KOM Dokumenten, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>, bei Subsidiaritätsrügen nach KOM(2012) 373 und 375

Die Schwerpunkte der Rügen sind bei den Verordnungen durch den Rat zu verzeichnen, wahrscheinlich da Verordnungen unmittelbar nach der Rechtskraft national gültig sind. Der Grund für die Rüge kann durchaus auch innenpolitische Gründe haben, da das entsprechende Parlament unter Umständen argwöhnt, die Regierung wolle auf diesem Weg eine Regelung durchsetzen, die national nicht zu erreichen gewesen wäre.

Subsidiaritätsrügen können zu einer erheblichen Zeitverzögerung führen, auch wenn die erforderliche Mehrheit, um eine Prüfung des Entwurfs zu erreichen, recht hoch ist. Das Dokument KOM(2011) 121 „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage“ vom 16.03.2011 wurde von neun Kammern gerügt, 17 Kammern hatten eine Stellungnahme abgegeben. In der Tagesordnung der 2. Sitzung des Finanzausschusses des Bundestages am 12.02.2014 war das Dokument erneut

aufgeführt mit 30 EU-Folgedokumenten. In der gleichen Sitzung wurde KOM(2011) 169 mit 57 EU-Folgedokumenten verhandelt, was doch verwundert, denn der Titel lautete: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom“ vom 13.04.2011. Dieser Vorschlag erhielt zwei Rügen und zehn Stellungnahmen. Die Verhandlungsinhalte in den Ausschüssen sind nicht öffentlich und daher nicht nachvollziehbar.

Die angestrebte gleichzeitige Subsidiaritätsrüge von Bundestag und Bundesrat bezüglich KOM 2011 635 „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht“ wurde in der Plenarsitzung des Bundesrates am 01.12.2011¹⁸⁹ beschlossen und in der Sitzung des Bundesrates vom 25.11.2011¹⁹⁰ abgelehnt. Neben dem britischen Unterhaus, dem belgischen Senat und der belgischen Chambre des Représentants, die ebenfalls eine begründete Stellungnahme abgegeben hatten, haben sich sechs weitere Kammern mit einer Stellungnahme angeschlossen. Die Europäische Kommission hat die Rüge mit Schreiben vom 11.12.2012 an den Bundestag zurückgewiesen. Außer einigen Anhörungen hatte sich nichts weiter ergeben, und das Europäische Parlament stimmte am 26.02.2014 dem Vorschlag zu. Nun liegt die Entscheidung beim Rat, der bis Ende 2015 noch nicht entschieden hat. In der Datenbank IPEX lässt sich die Entwicklung der Subsidiaritätsrügen im Großen und Ganzen verfolgen. Dort sind auch die Antwortschreiben an den Bundesrat und den Bundestag nachzulesen.¹⁹¹ Es ist bemerkenswert, dass es in einem gemeinsamen Markt kein gemeinsames Kaufrecht gibt. Das zeigt, dass die EU noch sehr weit von einem gemeinsamen Rechtssystem entfernt ist.

189 Siehe Protokoll des Bundestages <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17146.pdf>. Seite 17501 ff.

190 Der Bundesrat beließ es bei einer Stellungnahme ohne Begründung; siehe http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2011/Plenarprotokoll-890.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

191 Siehe <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110284/debra.do> (Schreiben an den Bundesrat vom 04.05.2012) und <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110284/debta.do> (Schreiben an den Bundestag 11.12.2012).

Aber auch „normale“ Fälle brauchen ihre Zeit, selbst wenn sie nicht strittig sind. Bei der Prüfung der Ausschuss-Tagesordnungen bezüglich EU-relevanter Sachverhalte fielen Tagesordnungspunkte über die Umsetzung einer Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (2009/28/EG) vom 23.04.2009 in mehreren Ausschüssen auf. Die Rückverfolgung ergab, dass es bereits 2006 Anhörungen gegeben hatte, um zwei entsprechende Richtlinien aus den Jahren 2001 und 2003 zusammenzulegen und zu modernisieren. Daraus ergab sich der Vorschlag an das Europäische Parlament und den Rat, eine entsprechende Richtlinie (KOM(2008) 19) vom 23.01.2008 zu erlassen. Die Richtlinie vom 23.04.2009 sollte bis 05.12.2010 umgesetzt werden. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde von der Bundesregierung am 08.11.2010, also über ein Jahr später, vorgelegt, die erste Lesung im Bundestag fand am 11.11.2010 statt, der Entwurf wurde an die Ausschüsse überwiesen. Die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses datierte vom 23.02.2011, die 2. und 3. Lesung erfolgten in der 94. Plenarsitzung am 12.04.2011, das Gesetz trat am 01.05.2011 in Kraft. Es dauerte damit fünf Jahre von der Idee bis zum Gesetz, und dies bei einer Änderung einer bestehenden Regelung.

Bei Durchsicht der Jahresberichte der EK über die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten und die Anwendung der Subsidiarität entsteht insgesamt der Eindruck, dass zumindest der Bundestag, aber wohl auch die anderen Parlamente in der EU-Politik mehr auf die eigene Regierung achten als auf die Organe der EU. Allerdings gibt es im Jahr 2011 ein paar Ausnahmen wie z.B. Portugal (184 Stellungnahmen, 1 Subsidiaritätsrüge), Italien (76/3), die Tschechische Republik (43/0) oder Rumänien (40/2). Etwas aus dem Rahmen fällt Schweden, das mit 42 Stellungnahmen und elf Subsidiaritätsrügen besonders aktiv ist. Der Bundestag hat neben einer Subsidiaritätsrüge nur sechs Stellungnahmen abgegeben. Der Unterschied zu 2008 ist sehr gering.

Von den 495 Vorschlägen der EK im Jahr 2011 wurden nur 18 im Plenum des Bundestages behandelt, das sind 3,8 %. Geht man von den 30 % der Vorgänge aus, die im Rat laut Liste B verhandelt werden (vgl. Fußnote 96), müssten dies im Bundestag 148 Vorschlägen der EK sein. 15 der 18 Vorgänge standen beim Rat auf der Liste B.¹⁹² Eine Be-

192 Suche über <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, KOM Nummer eingeben, Dokument direkt anklicken und dann den Reiter „Verfahren“ wählen. Dort finden sich alle Details darüber, was mit der Vorlage bisher geschehen ist.

sonderheit weist der Vorschlag „Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität“ (KOM(2011) 32) auf. Er stand zunächst auf der Liste A, wurde dann aber nach einem Jahr auf die Liste B gesetzt. Dieser Vorgang wurde doppelt gezählt, da im Bundestag zwei verschiedene Anträge eingebracht wurden, und zwar völlige Ablehnung durch die Fraktion der Grünen (Drucksache des Bundestages 17/5490) und Modifizierung durch die Fraktion der SPD (17/6293). Beide Anträge wurden im Bundestag abgelehnt. Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung über Ratingagenturen vom 15.11.2011 stand auf der Liste A, zuständig war der Rat Landwirtschaft/Fischerei. Die Annahme des Vorschlags erfolgte am 17.02.2016. Der Entscheidungszeitraum beläuft sich mit einigen Ausnahmen meistens auf etwa zwei Jahre. Die Vorschläge zu den Fluggastdaten und das Europäische Kaufrecht wurden bis Ende 2015 noch nicht entschieden, der Vorschlag „über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union“ (KOM(2011) 824) wurde 2015 von der EK zurückgezogen. Die einzige Subsidiaritätsrüge des Bundestages betraf das Europäische Kaufrecht (KOM(2011) 635).

4.3 Zwischenfazit

In der „Standardversion“ des europäischen Demokratiedefizits wird u. a. bemängelt, dass die NP durch die Exekutivlastigkeit geschwächt würden und das EP immer noch zu schwach sei (Hix 2008: 68 f). Zwar hat das EP im VvL durchaus mehr Entscheidungsmöglichkeiten erhalten hat, der empirischen Überprüfung zufolge wirken sich die Verbesserungen in der tatsächlichen Arbeit jedoch nur gering aus, da sich die Anzahl der Mitentscheidungen nur geringfügig verändert hat.¹⁹³ Dieses Phänomen ist auch bei der Frage nach einer Stärkung des Einflusses der NP zu beobachten. Hier sind jedoch andere Gründe ausschlaggebend. Vor allem Aufwand-/Nutzenüberlegungen scheinen eine größere Rolle zu spielen, zumal die Quoren für eine Subsidiaritätsrüge nur sehr schwer erreichbar sind.

193 Das EP war im Jahr 2008 zu 5,8 %, im Jahr 2011 zu 4,5 % und im Jahr 2014 zu 7,4 % an den Rechtsakten der EU beteiligt.

Betrachtet man den quantitativen Aufwand in EU-Angelegenheiten, so wird schnell klar, dass das Verfahren nicht die gewünschten Ergebnisse, wie sie Art. 10 und 12 EUV genannt werden, erzielen kann. Allein das Lesen der über 18.000 Dokumente für Planungen und Vorhaben der EU des Jahres 2011 würde eine Lesezeit von über 600 Stunden erfordern – das ist mehr als ein Drittel der Jahresarbeitszeit eines Arbeitnehmers. Kommen etwa 30 Ausschusssitzungen, 67 Plenarsitzungen, etwa 50 Fraktionssitzungen, Arbeitskreise und andere Sitzungen hinzu, so ist eine ausreichende Arbeitsteilung, Delegation und Zuarbeit von den entsprechenden Mitarbeitern in der Bundestagsverwaltung¹⁹⁴ und den Ministerien von großer Bedeutung. Man muss sich aber auch entscheiden, welche Priorität die Planungen und Vorhaben der EU haben, wenn man bedenkt, dass noch einige 1.000 Seiten Output der EU hinzukommen. Die Auswertungen haben gezeigt, dass der Bundestag im Plenum und in den Ausschüssen EU Angelegenheiten sehr minimalistisch bearbeitet¹⁹⁵. Berücksichtigt man dann noch die Erfolgswahrscheinlichkeit der Interventionen selbst bei Subsidiaritätsrügen, die das Quorum erreicht haben, ist nachvollziehbar, dass der Bundestag seine europäischen Aktivitäten weit stärker auf die eigene Regierung richtet als auf die EU. Dies hat jedoch wiederum mehr Intransparenz und Intergouvernementalismus zur Folge.

194 Dem wurde Rechnung getragen, indem mehr Personal zur Verfügung gestellt wurde.

195 Das wird nicht von allen Mitgliedstaaten so gesehen. So wurden 2011 insgesamt 622 Stellungnahmen und 64 Stellungnahmen mit Begründung eingereicht. Der Bundestag gab 6 und der Bundesrat 33 Stellungnahmen ab und beide jeweils 1 Stellungnahme mit Begründung.

5 Ergebnisse der empirischen Untersuchung – der Beitrag des Deutschen Bundestages zu Legitimation, Transparenz und Politisierung der EU

Die eingangs aufgestellte Hypothese ging davon aus, dass das Demokratiedefizit der EU infolge der neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der nationalen Parlamente durch den VvL verringert worden ist und sich dies an der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages ablesen lässt. Die entsprechende Forschungsfrage zielte darauf, wie die NP die neuen Rechte zur Verbesserung der Legitimation der EU nutzen und ob die formalisierte Überprüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit etwas dazu beigetragen hat. Um die Hypothese verifizieren und die Forschungsfrage beantworten zu können, wurde zunächst ein Vergleich des Demokratiedefizits vor dem VvL (2008) und danach (2011) durchgeführt.

Zu diesem Zweck wurde ein Demokratiemodell der EU auf der Basis der gültigen Verträge über die Europäische Union (EUV und AUV), der Erklärung von Laeken und des Modells von Robert A. Dahl (vgl. Abbildung 1) entwickelt. Das Fehlen bestimmter Merkmale der EU, die eigentlich für staatliche Demokratiemodelle unverzichtbar sind, wurde akzeptiert, so z. B. die Nichtstaatlichkeit, der fehlende Souverän (es gibt keinen Demos)¹⁹⁶, die unklare Gewaltenteilung oder das Initiativmonopol der Europäischen Kommission. Die ungenaue Rechenschaftspflicht (accountability) der Mitglieder des Europäischen Parlaments, die unklare Verantwortlichkeit (responsibility)¹⁹⁷ und die Problematik der In-

196 Der Begriff des Demos wird in den Verträgen bewusst vermieden. Mitglieder der EU sind die Mitgliedstaaten und die BürgerInnen (Art. 3, 4 und 11 EUV).

197 Die EK schlägt vor und setzt durch, die demokratisch legitimierten Organe wie Rat, EP und NP entscheiden. Bei der alleinigen Zuständigkeit der EK entscheidet diese allein, aber auf Grund einer begrenzten Einzelermächtigung. Können die BürgerInnen die Verantwortlichkeit erkennen? „Der Bürger merkt nicht

kongruenz zwischen Entscheidern und Entscheidungsbetroffenen wurden zunächst nicht berücksichtigt; zwar müssen diese Mängel auf Dauer behoben werden, jedoch würde dies eine zur Zeit nicht zu erwartende Vertragsänderung erforderlich machen.

Auf der Grundlage des Demokratiemodells (Kapitel 3) wurden Defizite (Kapitel 4) definiert, operationalisiert und einem Vergleich zwischen 2008 und 2011 unterzogen. In Abbildung 8 wird dargestellt, dass das Demokratiedefizit der EU durch den VVL tatsächlich verringert worden ist und die NP einen nicht unbeträchtlichen Anteil daran haben. Auf einer Skala von 1 bis 5 wurde das Demokratiedefizit vor dem Vertrag von Lissabon mit 3,7 bewertet, danach mit 2,75. Die nationalen Parlamente waren an der Verbesserung mit über 34 % beteiligt (Abbildung 9). Diese institutionelle Veränderung wurde dann in Kapitel 4 empirisch überprüft, um festzustellen, ob die Änderung sich auch in der Arbeitsweise des Bundestages niedergeschlagen haben. Die Auswertung der Daten zeigt jedoch, dass die Aktivitäten des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU keine wesentlichen Unterschiede zwischen 2008 und 2011 erkennen lassen.

Eine Zusammenfassung der untersuchten Aktivitäten des Deutschen Bundestages in Bezug auf die EU führt zu der Beurteilung, dass der Hypothese nicht zugestimmt werden kann. Zwar wurde das Demokratiedefizit durch die neuen Rechte der NP verringert, empirisch konnte dies im Vergleich der Jahre 2008 und 2011 jedoch nicht verifiziert werden. Die Forschungsfrage ist aus den gleichen Gründen ebenfalls negativ zu beantworten. Im Folgenden werden die Gründe hierfür näher ausgeführt.

einmal, dass und wo er im eigenen Lande den nationalstaatlichen Sektor verlässt. Was interessiert es ihn da, ob die europäischen Bestimmungen, die in diesem Politikmischmasch auf sein Alltagsleben durchgreifen, im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden oder nach der Einstimmigkeitsregel.“ (Hartmann 2001: 176).

5.1 Legitimation durch den Deutschen Bundestag

Die zwei Formen der Legitimation zeigen sich in Form der Anforderungen (Input)¹⁹⁸ und in Form des Einverständnisses mit den ergriffenen Maßnahmen (Output)¹⁹⁹ seitens der Betroffenen. Sie setzen Meinungsäußerungen der BürgerInnen voraus, die entweder durch die Repräsentanten oder mittels direktdemokratischer Möglichkeiten artikuliert werden. Als Repräsentanten stehen die Abgeordneten des EP und der NP zur Verfügung. Aus fünf Gründen kann das EP nur bedingt herangezogen werden, sowohl was die „responsibility“ als auch was die „accountability“ anbetrifft:

- Das EP ist an weniger als 10 % der Rechtsakte der EU beteiligt.
- Die Zusammensetzung des und die Wahl zum EP entspricht nicht in vollem Umfang demokratischen Prinzipien.
- Häufig wechselnde Mehrheiten machen es fast unmöglich, Abstimmungsergebnisse vorherzusehen oder nachzuvollziehen. Einzelne Abgeordnete können nicht verantwortlich gemacht und ggf. durch Wieder- oder Abwahl sanktioniert werden.
- Die Kommunikation über EU-Angelegenheiten zwischen Gewählten und Wählern findet, wenn überhaupt, nur rudimentär statt.
- Es gibt keine Definition eines europäischen Gemeinwohls,²⁰⁰ das Leitlinie für die Abgeordneten sein könnte.

Die Europäische Bürgerinitiative (Art. 11 EUV) entfaltet zu wenig Wirkung, um als Instrument der Legitimation herangezogen werden zu

198 Trotz des Initiativmonopols der Europäischen Kommission kann die Prüfung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Teil des Inputs gewertet werden. Allerdings werden über 53 % der Vorgänge nicht im Bundestag bearbeitet. Von den Vorschlägen der EK wurden 2011 13.320 Seiten in den Ausschüssen bearbeitet, 9.131 Seiten hingegen nicht.

199 Der Output der EU wird im Amtsblatt veröffentlicht. 2011 waren dies 99 Richtlinien, 849 Beschlüsse, 2.333 Verordnungen, 1.375 Informationen, 512 Mitteilungen, 518 Entschließungen, 602 vorbereitende Rechtsakte und 3.224 Bekanntmachungen.

200 „Demokratische Prozesse setzen voraus, daß die am Entscheidungsprozess beteiligten Personen insofern eine kollektive Identität aufweisen, als sie neben der Durchsetzung ihrer eigenen Interessen auch an der Förderung des Gemeinwohls interessiert sind [...]“ (Zürn 1998: 238).

können, aber es ist ein Anfang, und es werden zumindest gewisse Stimmen und Vorstellungen der BürgerInnen deutlich.

Wie bereits dargestellt, kann die Output-Legitimation nur sehr begrenzt greifen, da zum einen die BürgerInnen oft nicht erkennen können, welche Rechtsakte von der EU kommen,²⁰¹ und da zum anderen nichts mehr zu ändern ist, wenn die Entscheidungen öffentlich werden. Output als Legitimation wirkt nur, wenn die Mehrheit der Betroffenen damit einverstanden ist. Dafür kann das Eurobarometer genutzt werden. Allerdings werden dessen Ergebnisse zum Teil zu stark durch aktuelle Ereignisse beeinflusst, und außerdem sind die Zusammenfassungen wenig aussagekräftig, wenn man die Spannweiten der einzelnen Haltungen betrachtet. Ende 2011 lag die Zufriedenheit mit den Institutionen der EU unter 40 % und das Ansehen der EU bei 31 %.²⁰² Betrachtet man die einzelnen Mitgliedstaaten bei den gleichen Fragen, gibt es Schwankungen von 18 % (UK) bis 64 % (Finnland) bzw. von 13 % (UK) und 57 % (Bulgarien).

Bleiben die nationalen Parlamente. In Art. 10 EUV ist festgelegt, dass die nationalen Regierungen in ihrer europäischen Funktion den NP gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Regierungen in ihrer Funktion als Räte durch die NP legitimiert werden. Die in Kapitel 4 nachgewiesenen Aktivitäten des Bundestages lassen da durchaus Zweifel aufkommen. So ergeben sich für das Verhältnis der NP zu den jeweiligen Regierungen im Hinblick auf die EU gewisse Probleme. Zum einen hat im Fall des Deutschen Bundestags die Mehrheit die Bundesregierung ins Amt gebracht. Es ist kaum denkbar, dass diese Mehrheit bereit ist, die „eigene“ Regierung in einer EU-Frage in Schwierigkeiten zu bringen. Entsprechend werden die durchaus vorhandenen Meinungsverschiedenheiten zwischen einer Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag und der Bundesregierung so gut wie nie öffentlich ausgetragen.²⁰³ Zum anderen kann die

201 Das Brüssel-Bashing wird immer noch gern benutzt: Alles, was gut war, wird der nationalen Regierung zugeschrieben, alles Negative „Brüssel“, von der Banane bis zur Glühbirne. Dazu gehört auch die schon mehrfach angedeutete „Umwegentscheidung“: „Governments can undertake policies at the European level that they cannot pursue at the domestic level [...]“ (Hix 2008: 71).

202 Eurobarometer 76, November 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_de.pdf.

203 Einzelne Bundestagsabgeordnete wie Wolfgang Bosbach oder Peter Gauweiler bilden da eher eine Ausnahme.

Mehrheit im Rat der EU gegen den Vertreter Deutschlands gestimmt haben, wenn keine Einstimmigkeit vorgeschrieben war. Das bedeutet, dass ein möglicher Parlamentsvorbehalt gar nicht unbedingt durchgesetzt werden kann. Und zum Dritten befasst sich das sogenannte Frühwarnsystem mit geplanten Vorhaben, deren Tragweite in einem solch frühen Stadium oft noch nicht überblickt werden kann oder deren Inhalt vielleicht nie umgesetzt wird. Die Arbeitsweise von Parlamenten ist auf Schlussentscheidungen ausgerichtet, wenn man speziell in Deutschland und zum Teil auch in der EU von Urteilen der Obersten Gerichte absieht. Es widerspricht auch dem Selbstverständnis, wenn ein Parlament zu einem frühen Zeitpunkt eine Meinung zu einem Sachverhalt äußert und dann keinen Einfluss mehr auf den weiteren Fortgang hat.

Die Grundlage für das Frühwarnsystem ist die Subsidiaritätskontrolle, die bereits im Vertrag von Amsterdam erwähnt, im VvL dann präzisiert und mit mehr Rechten für die NP ausgestattet wurde (Art. 5 und 12 EUV, Art. 69 und 352 AEUV sowie die Protokolle Nr. 1 und 2). Für den Deutschen Bundestag kommen noch die Begleitgesetze zum VvL vom 22.09.2009 hinzu (IntVG, EUZBBG und EUZBLG). Zwei Bedingungen der Subsidiaritätsrüge erscheinen besonders bemerkenswert. Das Vetorecht der NP ist an sehr hohe Auflagen²⁰⁴ gebunden und das eingeräumte Recht der Subsidiaritätsklage vor dem EuGH kann vom jeweiligen Parlament nur bedingt wahrgenommen werden, da die NP kein Klagerecht haben. Stattdessen muss die jeweilige Regierung das Klagerecht wahrnehmen. Die Subsidiaritätsklage ist dabei ein Minderheitenrecht und erfordert im Deutschen Bundestag nur eine Mehrheit von einem „Viertel der Mitglieder des Bundestages“ (§ 93 d (2) GO).²⁰⁵

Das im VvL dargestellte Kontrollrecht der NP bezieht sich allerdings nicht nur auf die Einhaltung der Subsidiarität – die wäre ein relativ einfacher, formaler und eingegrenzter Vorgang, eher juristisch als politisch –, sondern auch auf die Anwendung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit. Beide Begriffe werden in Bezug auf die NP stets gleichzeitig erwähnt, so dass der Eindruck entsteht, es bestünde eine symbiotische Verbindung zwischen ihnen. Lediglich in Art. 5 (4) EUV

204 Protokoll Nr. 2 Art. 7: je nach Politikfeld und Folgen der Rügen 1/4, 1/3 oder die einfache Mehrheit der den NP zugewiesenen Stimmen.

205 „Abweichende Auffassungen, die [...] von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages vertreten werden, sind ebenfalls in die Klageschrift aufzunehmen“ (§ 93 d (3) GO).

gibt es eine kurze Definition der Verhältnismäßigkeit.²⁰⁶ Diese ist aber so allgemein, dass sie für die Parlamentsarbeit kaum brauchbar ist. Im Jahr 2011 wurden keine Hinweise auf mangelnde Verhältnismäßigkeit in Stellungnahmen des Deutschen Bundestages gefunden.

Die Aktivitäten des Deutschen Bundestags in Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle und den Parlamentsvorbehalt gemäß Art. 23 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes wurden bereits dargestellt. Sie zeigen, dass das Parlament offensichtlich mit der Arbeit der Bundesregierung und der EU weitgehend einverstanden ist, da kaum ein Parlament eines anderen Mitgliedstaates der EU die Subsidiarität so selten rügt wie der Deutsche Bundestag.²⁰⁷ Eine Legitimation der Bundesregierung für ihre Funktionen im Rat der EU kann dadurch nur sehr bedingt abgeleitet werden. Schweigen bedeutet nicht immer Zustimmung.

Legitimation kann auch durch eine vertrauensvolle und öffentlichkeitswirksame Parlamentsarbeit entstehen, wenn die BürgerInnen ihre Interessen gewahrt sehen. Die Entwicklung vom Vorschlag der EK bis zum beschlossenen Rechtsakt ist jedoch, wie der folgende Abschnitt zeigt, undurchsichtig und nur in wenigen Fällen nachvollziehbar.

5.2 Beitrag des Deutschen Bundestags zur Transparenz der EU-Rechtsetzung

Der Verfassungsvertrag und dann später der VvL wurden von den Ideen und Fragestellungen der Erklärung von Laeken geleitet. Zwar wurde nicht alles umgesetzt, aber durch die Konzentration auf die beiden Verträge EUV und AEUV sind die vertraglichen Regelungen sehr viel klarer und übersichtlicher geworden. Die Einführung der doppelten Mehr-

206 „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.“

Die Organe der Union wenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an“ (Art. 5 (4) EUV).

207 Jedes EU-Vorhaben ist mit einer Stellungnahme der EU-Kommission zur Subsidiaritätsfrage versehen. Zusätzlich versieht die Bundesregierung gemäß § 6 EUZBBG jedes Vorhaben mit einem formalisierten Zuleitungsschreiben und binnen zwei Wochen danach mit einem Berichtsbogen, der eine Stellungnahme zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthält.

heit²⁰⁸ im Rat sowie die doppelte Legitimation durch EP und NP hat die demokratischen Grundsätze gestärkt. Dazu gehören ebenfalls die Präzisierung der Wahl der Kommission durch das EP, die Einführung der Bürgerinitiative, die ausdrückliche Befürwortung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure (Art. 11 EUV) sowie die vertragliche Etablierung der NP auf EU-Ebene. Es wird schon bei dieser Aufzählung deutlich, dass der VvL „kaum den Platz eines ‚endgültigen‘ Vertrages“ (Sonnicksen 2010: 158) einnehmen wird.

Die Arbeit des Deutschen Bundestages lässt sich im Wesentlichen an drei Veröffentlichungen verfolgen: an den Tagesordnungen der Plenarsitzungen, an den Tagesordnungen der Ausschüsse sowie an den Dokumentationen (schriftliche Protokolle und Video-Aufzeichnungen) der Plenarsitzungen. Ausschusssitzungen sind grundsätzlich nicht öffentlich,²⁰⁹ Protokolle können erst in der nächsten Legislaturperiode, sofern die behandelten Vorgänge abgeschlossen sind, nach Freigabe durch die jeweiligen Ausschüsse eingesehen werden.²¹⁰

Der „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“ tagte im Jahr 2011 insgesamt 26 Mal. Sieben Sitzungen waren öffentlich und vier nichtöffentliche. Dieser Ausschuss hat als einziger 15 Sitzungen als teilöffentlich deklariert, offensichtlich um sich nicht dem Vorwurf mangelnder Transparenz auszusetzen und auch deshalb, weil der EU-Ausschuss als plenarersetzender Ausschuss wirken kann (§ 93b (2) GO) und gemäß Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG Erklärungen als Bundestag an die Bundesregierung abgeben sowie die vertraglichen Rechte der NP gegenüber der EU wahrnehmen kann. Dies ist auch der Einhaltung der 8-Wochen-Frist gemäß Art. 6 Protokoll Nr. 2 zum EUV geschuldet. Diese Zusammenarbeit mit der EU wird von Politikern oft als Beitrag zur parlamentarischen Legitimation bezeichnet. Ein Sachverhalt, der nur als Tagesordnungspunkt bekannt wird, kann diese Anforderung jedoch schwerlich erfüllen. Die Details hierzu wurden bereits bei der Beschreibung der Arbeitsweise des Bundestages in EU-Angelegenheiten erörtert.

208 Qualifizierte Mehrheit im Rat bedeutet gemäß Art. 16 EUV ab 01.11.2014, dass 55 % der Länder zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren müssen. Sonderfälle sind vorgesehen.

209 2011 waren 22,7 % der 626 Sitzungen in 20 Ausschüssen öffentlich. Dabei handelte es sich meistens um Anhörungen von Experten zu spezifischen Themen.

210 GO Anhang 2: „Richtlinie für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT“.

Warum aber der Ausschuss für Tourismus nur in zwei von 23 Sitzungen und der für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung nur in fünf von 31 Sitzungen öffentlich tagte, ist schwer nachvollziehbar. Beide Ausschüsse waren in Einzelfällen sowohl federführend als auch mitberatend mit EU-Fragen befasst. Da sehr viele Vorgänge aus den Ausschüssen nicht im Plenum besprochen werden, sind die Tagessordnungen die einzige Informationsquelle. Um es noch einmal zu wiederholen: 2011 wurden von 874 Vorschlägen für Rechtsetzungsakte und Mitteilungen der Europäischen Kommission 410 in Ausschüssen und davon 18 im Plenum behandelt. Von diesen 18 Vorschlägen wurden vier ohne Aussprache angenommen, in zehn Fällen wurden die Reden zu Protokoll genommen und nur in vier Fällen gab es eine Debatte. Zwar kann man auf europäischer Ebene alle Vorgänge einsehen, die Meinung des einzelnen Parlaments bleibt jedoch weitgehend verborgen. Stellungnahmen und Stellungnahmen mit Begründung können für alle Mitgliedstaaten für die Jahre 2008 bis 2016 eingesehen werden.²¹¹

Ein weiterer Faktor, der eine größere Transparenz verhindert, ist wahrscheinlich eine Verwaltungsroutine, nämlich die „Umetikettierung“ von EU-Dokumenten von der KOM-Nummer, Ratsdok.-Nummer usw. in eine BT-Drucksache. Oft wird in Folgedokumenten des Bundestages die Nummerierung der EU nicht einmal im Text erwähnt. Dass der Ursprung auf der EU-Ebene zu suchen ist, können dann nur noch Insider erkennen. Geht eine Maßnahme auf die EU zurück, sollte dies jedoch auch in jeder Phase der Bearbeitung erkennbar bleiben.

Es wird immer wieder bemängelt, dass intermediaire Strukturen auf der EU-Ebene fehlen und deshalb zu wenig Öffentlichkeit hergestellt wird. Hier könnten die NP ihre Möglichkeiten des Zugangs zu den Medien nutzen, um diesen Mangel zu lindern. Davon wird leider nur selten Gebrauch gemacht, und wenn dies geschieht, dann eher in negativer Form, indem Organe der EU oder Rechtsakte kritisiert werden. Die Idee, die nationalen Parlamente stärker in eine „verstärkte Konsultations- und Dialogkultur“ über die Zukunft Europas mit einzubinden, wurde bereits 2001 im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428) gefordert.²¹² Diese Forderung besteht heute noch. Zur Aufhellung

211 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/germany/2015_en.htm.

212 „Die Antwort auf die enge Beziehung zwischen den Veränderungen auf nationaler Ebene, der EU-Politik und globalen Entwicklungen kann nicht allein in Brüssel gefunden werden. Diese Veränderungen sollten im nationalen Kon-

der komplizierten Gesetzgebungsverfahren der EU kann der Deutsche Bundestag nur wenig beitragen, da sein Einfluss hauptsächlich vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren liegt. Es sei hier noch einmal ausdrücklich betont, dass Rechtsakte der EU grundsätzlich unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten haben und nur die Richtlinien noch einmal den NP vorgelegt werden, damit die Inhalte unter Umständen der nationalen Gesetzgebung angepasst werden können. Wenn also das Frühwarnsystem versagt, haben die NP keine Möglichkeit mehr einzutreten. Lediglich die Exekutive hat die Chance, die Umsetzung zu verweigern, allerdings um den Preis, dass erhebliche Strafen von der EU verhängt werden können.²¹³

Zu bedenken ist auch, dass die Regeln und Normen der EU nach wie vor sehr stark von der Schaffung des Binnenmarktes bestimmt sind. Die Methode Monnet²¹⁴ hat sich bewährt und wird immer noch benutzt. In Wirtschaftsfragen ist dies auch verkraftbar, da man Fehler ziemlich einfach verbessern kann. Krisenbewältigungen wie die Euro- oder die Flüchtlingskrise lassen sich mit dem Setzen von Fakten oder der Politik der kleinen Schritte indes nicht bewältigen, und sie wird auch den Erfordernissen der Transparenz als Beitrag zur demokratischen Legitimierung nicht gerecht.

Die EU hat genügend und umfangreiche Informationsmöglichkeiten geschaffen, so dass ihr mangelnder Wille zur Transparenz nicht vorgeworfen werden kann. Allerdings führen diese Möglichkeiten allein nicht automatisch dazu, dass sich das gewünschte Ergebnis einstellt. Zwei Maßnahmen scheinen geeignet, die Transparenz zu erhöhen: Beim Output sollten die reinen Verwaltungsanordnungen von den Rechtsakten getrennt werden und bei den Rechtsakten sollten als Quelle die Bezeichnungen aus der Planung übernommen werden. Der Deut-

text und in jedem nationalen Parlament diskutiert werden“ (Weißbuch Europäisches Regieren 2001: 39).

213 Die Vertragsstrafe für die Aufhebung der Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung 2010 durch das BVerfG betrug 315.036,54 € pro Tag oder 115 Mio. im Jahr. Der EuGH hat die Richtlinie am 08.04.2014 aufgehoben. Dadurch entfiel die Strafe.

214 Jean Monnet gehört zu den Gründern der EU und war der erste Präsident der Montanunion. Die Methode war gekennzeichnet durch die „Solidarität der Tat“, eine „Politik der kleinen Schritte“, das „ökonomische Instrument als Hebel“, „Elite-Entscheidungen“ und „den französische-deutschen Schulterschluss“ (Wessels 2001).

sche Bundestag bemüht sich jedenfalls um Transparenz, wenn auch die Ausschusssitzungen sowie andere nichtöffentliche Absprachen dem entgegenstehen. Es sind vor allem aber die Entscheidungsprozesse in ihrer Gesamtheit und in ihren wechselseitigen Beziehungen, die das Mehrbebensystem bilden und als solche meist nur von den Eliten durchschaut werden, bei den BürgerInnen hingegen den Eindruck eines deutlichen Demokratiedefizits hervorrufen.

5.3 Beiträge des Deutschen Bundestages zur Politisierung der EU

Es wird immer wieder gefordert, der Deutsche Bundestag müsse sich stärker europäisieren (Schulz 2011: 11). Gleichzeitig wird moniert, die EU müsse stärker politisiert werden.²¹⁵ Seit 2007 gibt es eine „Parlamentariergruppe zur Europäisierung des Deutschen Bundestages“. Ihr gehören heute 163 Abgeordnete von CDU/CSU, SPD und Bündnis90/Die Grünen an.²¹⁶ Das Problembewusstsein ist offensichtlich vorhanden.

Die EU wird häufig als Regulierungseinrichtung angesehen (Schäfer 2006a: 187). Das ist der umfangreichen administrativen Arbeit der EK und zum Teil auch deren Entscheidungen im Rahmen der alleinigen Zuständigkeit geschuldet.²¹⁷ Mit der ordoliberalen Regulierung wurde der Binnenmarkt in den 90er Jahren erfolgreich installiert. Inzwischen sieht sich „die EU nicht mehr nur mit ökonomischen Effizienzkriteri-

215 So zuletzt 2014 der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker („Ich will eine politische Kommission, die dem Gemeinwohl und den Bürgern Europas zu Diensten steht“, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-705_de.htm), und der Präsident des EP, Martin Schulz („Jetzt ist es an der Zeit, mehr Politik zu wagen“, http://www.europarl.europa.eu/thepresident/de/press/press_release_speeches/press_release/press_release-2014), bei ihren jeweiligen Antrittsreden.

216 Siehe <http://www.europa-union.de/ueber-uns/parlamentariergruppen/deutscher-bundestag/a-z-18bt/>. Vorsitzender ist Manuel Sarrazin (Bündnis 90/Die Grünen); siehe https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/31645451_kw40_interview_sarrazin/202882.

217 Von den 2.333 Rechtsakten im Jahr 2011 hat die Kommission 1.679 allein entschieden. Davon betrafen über 800 die Landwirtschaft und Fischerei. Die ersten Veröffentlichungen im Jahr 2011 zeigen vier typische Beispiele für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse der EK: siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:2011:001:TOC>.

en, sondern auch mit demokratischen Standards konfrontiert“ (Fuchs 2002: 3). Der Binnenmarkt war das letzte erfolgreiche Projekt, danach kamen fast nur noch Krisenbewältigungen, die meistens mehr oder weniger erfolgreich waren. Zu nennen sind hier unter anderem die Probleme bei den Osterweiterungen, die Währungsunion,²¹⁸ die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die Sicherung der Außengrenzen, das fehlende Flüchtlingsregime, die Staatsschuldenkrise, das Scheitern der EU-Verfassung, Subventionsbetrug u. ä. Daraus entstand ein Vertrauensverlust (vgl. Abbildung 4), womit auch der Legitimationsglaube an den Output sank.

Der Ausweg kann in einer stärkeren Politisierung²¹⁹ liegen, da dies den Gestaltungsspielraum erhöhen und die Transparenz und damit letztlich auch die Demokratisierung verbessern würde. Politisierung in Form von öffentlichen Debatten scheinen geeignet, „die Kluft zwischen den Europa-Eliten und den BürgerInnen“ (Seeger 2008: 239) zu minimieren. Dabei sind es nicht nur die Organe der EU, sondern auch die Inhalte, über die debattiert werden müsste. Es stellt sich insofern die Frage, wie und auf welcher Ebene die Entscheidungsfindung in der EU eine größere Öffentlichkeit erhalten könnte und dadurch politischer werden würde. Gäbe es eine Plattform für eine internationale Deliberation, würde sie auch genutzt werden. Manche Beobachter gehen davon aus, dass die als Komitologie bezeichnete Formierung hier hilfreich sein könnte.²²⁰ Hier besteht jedoch der Verdacht, dass die Akteure hauptsächlich ihre Eigeninteressen vertreten.

Was bleibt, sind die nationalen Parlamente. Träfe etwa eine stärkere Europäisierung des Deutschen Bundestages auf die Absicht der EU, sich deutlicher zu politisieren, so dürfte dies beiden Absichten zugutekommen. Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ und der VvL bieten die konzeptionellen und vertraglichen Grundlage dafür; die materi-

218 Seit 1999 wurden die Konvergenzkriterien über 100 Mal gebrochen. Vgl. <http://kurier.at/wirtschaft/finanzen/neuverschuldung-2009-2012/7.045.846> vom 29.03.2013.

219 „Eine Politisierung, verstanden als offene Debatte um politische Alternativen, würde auch das Interesse der Medien an der Europapolitik deutlich erhöhen. Medieninteresse und Politisierung könnten sich so gegenseitig stärken“ (von Alemann 2013: 13).

220 „Der als ‚Komitologie‘ gekennzeichnete Ansatz schreibt beispielsweise den Beratungen jener Vielzahl von Komitees, die der Kommission zuarbeiten, das Verdiest einer legitimatiserzeugenden deliberativen Politik zu“ (Habermas 2001).

ellen Voraussetzungen sind dadurch und durch den Informationsfluss des Frühwarnsystems gegeben. Der Faktor Zeit dürfte kaum eine Rolle spielen, da ein Großteil der Gesetzgebung ohnehin von der EU vorgegeben wird – einige sprechen von 80 % (Raunio 2009: 13). Die Subsidiaritätskontrolle wäre für das Vorhaben sicherlich zu eng gegriffen, aber über die Verhältnismäßigkeit einer Vorlage kann sicherlich eine öffentliche politische Debatte geführt werden. Falls die Regel der Nicht-Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen erhalten bleiben muss, sollte ein anderes Format gefunden werden. Kontraproduktiv ist in jedem Fall die aufgezeigte Diskrepanz zwischen Äußerungen im Ausschuss und dem späteren Abstimmungsverhalten. Was fehlt, ist die internationale Koordinierung. Dafür steht mit dem COSAC auch schon ein geeignetes Gremium zur Verfügung.

Die Auswertungen der erkennbaren Reaktionen des Bundestages haben gezeigt, dass der Bundestag nicht unbedingt zu den kritischen Begleitern der EU Aktivitäten gehört. Werden allein die Ergebnisse der EU-Politik betrachtet, gibt es auf nationaler Ebene zwar wenig zu beanstanden. Das war allerdings bereits vor dem VvL schon der Fall. Unverkennbar bleibt der Bundestag hinter den Möglichkeiten des VvL zurück und kann damit nicht zu den Aktivposten beim Abbau des Demokratiedefizits der EU durch die nationalen Parlamente gezählt werden.

6 Fazit und Ausblick

6.1 Fazit

Auch unter Zugrundelegung eines postnationalen Demokratiemodells für die EU und trotz der Verbesserungen im VvL sind Demokratiedefizite nach wie vor vorhanden. Diese lassen sich wie folgt benennen:

- Das Unbehagen der BürgerInnen ist eher größer als kleiner geworden, da der Vertrag von Lissabon insgesamt die EU stärkt. Mehr Legitimation bewirkt auch mehr Eigenständigkeit.
- An vielen Beispielen wurde gezeigt, dass nach wie vor zu wenig Transparenz und eine zu geringe Politisierung der EU gibt, und die Machtkonzentration bei den nationalen Exekutiven liegt; Komitologie und häufige Vertragsverletzungen ohne wesentliche Sanktionen verringern die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen.
- Eine Repräsentation ist nur unvollkommen erkennbar.
- Das Wahlsystem des Europäischen Parlaments und Einfluss sind ungenügend, es gibt keine europäischen Parteien. Der Einfluss der nationalen Parlamente kann den Mangel nicht reduzieren.
- Die Legitimation der Organe der EU muss von den Mitgliedstaaten gewährleistet werden.
- Zu geringe Beteiligung des EP, Wahl zum EP, eingeschränktes Initiativrecht des EP, keine Accountability des EP und der Kommission, Mehrebenensystem, Kongruenzverletzung, geteilte Legitimation auf EP und NP, NP Kontrolle anstatt Legislativfunktion
- Politisch unabhängige Organe der EU sind sowohl positiv, da nur wenige Rücksichten genommen werden müssen, aber auch negativ, da es keine politische Verantwortung gibt.

Die Europäische Kommission ist bis auf ein schwer zureichendes Misstrauensvotum und die Kontrolle der Haushaltsumsetzung völlig unabhängig. Es fehlt der politische Wettstreit – auch im EP. Die EZB, der EuGH und der Europäische Rechnungshof senden zwar regelmä-

ßig Berichte an das EP und die NP, werden aber nicht von diesen kontrolliert. Ähnlich verhält es sich mit den fast 50 Agenturen und Instituten. Die Unabhängigkeit ist zwar gewollt, führt aber zu einer Schieflage, da es keine einheitliche Exekutive der EU gibt und die Legislative trotz des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht wirklich funktioniert.

Der Vergleich mit der Erklärung von Laeken zeigt, dass es noch genügend Politikfelder gibt, die optimiert werden können. Vor allem die vertikale und die horizontale Gewaltenteilung sind noch völlig unlösbar. Um die Legitimation zu verbessern, wurden das EP und die NP mit mehr Rechten ausgestattet. Es hat sich jedoch am Beispiel des Deutschen Bundestages gezeigt, dass diese Maßnahme nicht den gewünschten Erfolg gebracht hat. Die Gründe sind sowohl in der Konstruktion als auch in der Ausnutzung der Möglichkeiten zu suchen. Damit ist die Hypothese, dass die nationalen Parlamente durch die neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf europäischer Ebene das Demokratiedefizit der EU nachhaltig verringert haben, was an der Arbeitsweise und den Beschlüssen des Deutschen Bundestages in Bezug auf die geplanten Vorhaben der EU Kommission abzulesen sein müsste, zumindest für das Jahr 2011 widerlegt, wie die empirische Untersuchung in Kapitel 4 ergeben hat.

Es ist die Frage, ob die Subsidiaritätskontrolle in der jetzigen Form den Aufwand lohnt, selbst wenn die Prüfung der Verhältnismäßigkeit noch mehr Gewicht bekäme. Das Ganze wirkt wie eine Information an die NP mit Empfangsbestätigung. Der Beitrag zur Legitimation ist entsprechend gering. Entweder werden die Möglichkeiten der NP noch mehr erweitert oder die jetzige Form wird auf ein akzeptables Maß reduziert und der nationale parlamentarische Einfluss auf EU-Ebene wird anders geregelt. Einige Vorschläge werden im Ausblick formuliert.

Die Antwort auf den ersten Teil der Forschungsfrage – die Verringerung des Demokratiedefizits durch den VvL und den Anteil der nationalen Parlamente daran – fällt äußerst positiv aus. Zwar bleiben immer noch Verbesserungsmöglichkeiten, aber wie die Abbildung 8 zeigt, ist der Fortschritt auf breiter Basis erkennbar.

Der zweite Teil der Forschungsfrage – Verbesserung der Legitimation der EU durch Aktivitäten des Bundestages – wird dadurch bestimmt, dass die Arbeitsschritte des Deutschen Bundestages nicht immer nachvollziehbar sind und die Dominanz der Exekutive bis in die Ausschüsse hinein sehr deutlich erkennbar ist. Die legitimierende Wirkung ist gering, da die Kommentare und Redebeiträge im Plenum kaum Einfluss

auf die Entscheidungen der EU haben und allenfalls eine öffentliche Debatte auslösen können, was gelegentlich gelingt.

Zum dritten Teil der Frage ist zu sagen, dass die Subsidiaritätsprüfung bereits zwei Mal durchgeführt wurde, zum einen von der Europäischen Kommission und zum anderen von der Bundesregierung gemäß § 6 (2) EUZBBG, bevor der Bundestag prüft. Er unternimmt also die Überprüfung der beiden Überprüfungen. Auch die Kommunikationsmöglichkeit mit Organen der EU spielt keine sehr große Rolle, da der Bundestag die Informationen und Dokumente grundsätzlich von der Bundesregierung gemäß EUZBBG erhält. Der Vorgang ist also lediglich eine Überprüfung, ob die Bundesregierung das Gesetz einhält.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auch zwei Parlamente – das EP und die nationalen Parlamente – mit ihren Teifunktionen die in Art. 10 EUV festgestellte Arbeitsweise der repräsentativen Demokratie nicht herstellen können. Eine fast hierarchiefreie Organisation dieser Größenordnung, die zwangsläufig den Regeln der Konkordanzdemokratie folgt, ist kaum mit üblichen Maßstäben zu messen.

6.2 Ausblick

Außer einigen Vertragsverstößen und Umgehungen vertraglicher Bestimmungen gab es noch keine wesentlichen Vorfälle, welche die BürgerInnen als Beschneidung ihrer demokratischen Rechte hätten reklamieren können. Das fehlende EU-Wahlrecht wird den meisten BürgerInnen nicht bewusst, da sie nach nationalem Wahlrecht die nationalen EP-Abgeordneten wählen. Die Vorratsdatenspeicherung hätte ein solcher Fall sein können, aber die späteren Korrekturen haben dann doch Schäden abgewendet. Es gibt ein gewisses Unbehagen (siehe das Zitat aus dem Eurobarometer) und das verbreitete allgemeine Misstrauen gegenüber jeder Obrigkeit, der Willkür unterstellt wird, ohne dass sich dies in klaren politischen Forderungen artikuliert. Im Sinne Dahls zeigt dies einen ungenügenden Informationsstand im Rahmen des „enlightened understanding“. Die Beseitigung der Ungleichheit im Wahlrecht zum EP („voting equality“) sowie die Forcierung der zwar begonnenen, aber noch unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen in EU-Fragen („effective participation“ und „control of the agenda“) würden die Situation wesentlich verbessern.

Signifikantes Merkmal einer repräsentativen Demokratie ist, dass die Entscheidungsbetroffenen wissen, wer die Entscheider sind, wie die Entscheidungen zustande kommen und welche Partizipationsmöglichkeiten sie besitzen. Dies lässt sich in der EU kaum realisieren. Zum Beispiel könnte die eigene Regierung gegen einen Rechtsakt gestimmt haben, der dann doch wirksam wird. Das Besondere ist, dass hier nicht ein Abgeordneter oder eine Partei überstimmt wurde, sondern ein ganzes Land, dessen politische Vielfalt dadurch völlig ignoriert wurde.

Der Anspruch des Dahl'schen Modells, nur die politisch gebildeten BürgerInnen seien für die Demokratie vorbereitet,²²¹ trifft zwar zu, aber das Konstrukt und die Entscheidungswege sollten auch entsprechend gestaltet werden, damit die BürgerInnen die Entscheider legitimieren können – und zwar ohne überlange Legitimationsketten oder im Vertrauen auf die Regierungen anderer Mitgliedstaaten. 64 Entscheidungsarten, über 90 % der Rechtsakte ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments, die degressive Proportionalität,²²² das eingeschränkte Vorschlagsrecht,²²³ die außerordentlich komplizierte Policy-Struktur²²⁴ mit sehr differenzierten Entscheidungsmechanismen von der alleinigen Zuständigkeit der EK bis zur alleinigen Entscheidung des Rates usw. tragen nicht dazu bei, dass die BürgerInnen wissentlich Entscheidungen über EU-Maßnahmen treffen können. Im Folgenden werden Vorschläge formuliert, die zur Lösung beitragen können.

Die Änderung der Entscheidungsfunktionen setzt eine vollständige Parlamentarisierung²²⁵ mit direktdemokratischen Elementen voraus. Die Basis sind zwei Parlamentskammern, die beide direkt gewählt werden. Sie bestehen aus dem Europäischen Parlament und einer Länderkammer ähnlich dem amerikanischen Senat; beide Kammern sind gleichberechtigt. Diese Kammern entscheiden über alle verbindlichen Rechtsakte der EU. Darüber gibt es den Rat der Europäischen Union,

221 „[...] the need to narrow the growing gap that separates policy elites from the demo“ (Dahl 1989: 338).

222 Art. 14 EUV.

223 Die EK entscheidet, ob sie die Vorschläge z. B. des EP weiter verfolgt oder nicht. Art. 225 AEUV.

224 Zu diesem Punkt vgl. Jachtenfuchs (2003: 12).

225 In Kapitel 2.1 wurde die volle Demokratisierung noch kontrovers diskutiert. Solange jedoch im EUV festgelegt ist, dass die Arbeitsweise auf den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie beruht (Art. 10), müssen diese Grundsätze auch umgesetzt werden.

der ebenfalls aus zwei Kammern besteht. Eine davon ist der bisherige Europäische Rat, der künftig für das Primärrecht zuständig ist. Die andere Kammer ist der jetzige Rat (künftig Ministerrat), der für das Sekundärrecht verantwortlich sein wird. Das Initiativrecht der Europäischen Kommission bleibt bestehen, die Vorschläge müssen jedoch vor der parlamentarischen Behandlung den neuen Rat der Europäischen Union durchlaufen. Aufgaben und Rechte der nationalen Parlamente bleiben unverändert, da das Frühwarnsystem durchaus Wirkung erzielt. Das direktdemokratische Element ist weiterhin die bereits vorhandene Bürgerinitiative, allerdings mit niedrigeren Quoren und besserer Einflussnahme. Darüber hinaus können Bereiche bestimmt werden, bei denen Volksabstimmungen vorgeschrieben sind, wie z. B. Vertragsänderungen oder der Beitritt neuer Mitgliedsländer. In bestimmten Fällen kann die doppelte Mehrheit vorgeschrieben werden. Über elektronische Abstimmverfahren lassen sich Kosten und Zeit sparen.

Gemäß Art. 223 AEUV ist das EP für die Erstellung eines Entwurfs zum Wahlrecht zuständig, der dann einstimmig vom Rat und nach Zustimmung des EP beschlossen wird. Es gab einen Entwurf (2009/2134(INI)),²²⁶ der die degressive Proportionalität (Art. 14 EUV) feststellt (keine gleichen Wahlen) und der zwischen dem Plenum und den Ausschüssen hin und her gereicht wurde. Außer Änderungsvorschlägen wurde nichts erreicht, obwohl einige Anregungen wie eine neue Verteilung der Sitze auf die Länder oder eine Europaliste mit 25 Kandidaten durchaus vielversprechend waren. Ein neues Wahlrecht zum EP müsste folgende Kriterien erfüllen:

- Die Wahl ist nicht nur allgemein, unmittelbar, frei und geheim, sondern auch gleich.
- Durch die Abschaffung der degressiven Proportionalität (Art. 14 EUV) wird eine neue Sitzverteilung pro Mitgliedsland erforderlich. Jedes Land bekommt mindestens drei Mandate. Es gibt 375 Wahlkreise, die auch über Ländergrenzen hinausgehen können oder müssen. Jeder Wahlberechtigte kann eine Liste wählen, Kummieren und Panaschieren ist erlaubt. Jeder Wahlkreis hat seinen eigenen Wahlzettel. Die Auswertung erfolgt in der Weise, dass je-

226 Siehe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//DE>.

- der Mitgliedstaat mindestens drei Mandate erhält und ein standarisches Wahlauswertungsverfahren angewendet wird.
- Damit die europäischen Parteien einen europäischen Wahlkampf führen und europäische Themen mit gleichem Tenor in verschiedenen Mitgliedstaaten diskutiert werden, können an Wahlen zum Europäischen Parlament nur Parteien teilnehmen, die den Artikel 3 der Verordnung über die Berechtigung zur Parteienfinanzierung durch die EU erfüllen (Verordnung 2004/2003)²²⁷. Jede Partei müsste also auf jede Liste Kandidaten aus mehreren Mitgliedstaaten setzen. Dadurch würde die Größe eines Mitgliedstaates irrelevant.

Das Parlament besteht nach der hier vorgeschlagenen Lösung aus zwei gleichberechtigten Kammern, dem Europäischen Parlament (ggf. andere Bezeichnung) und der Länderkammer. Während das EP keinem Land verpflichtet ist, sondern den BürgerInnen – was im Prinzip auch jetzt schon gelten soll –, vertreten die in den Mitgliedstaaten direkt gewählten Abgeordneten auch die Interessen des jeweiligen Landes. Die beiden vorhandenen Parlamentsstandorte Brüssel und Straßburg werden permanent durch jeweils eine Kammer genutzt, der Parlamentstourismus entfällt.

Diese Parlamentarisierung und die entsprechende Wahlordnung sind geeignet, das beschriebene Demokratiedefizit erheblich zu verringern, da die Legitimation der EU wesentlich gesteigert, die Repräsentation durch ausschließlich gewählte Entscheider verbessert und die Partizipation durch die Direktwahl, die Bürgerinitiative und die Volksentscheide an Raum gewinnen wird. So werden europäische Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen (Schäuble 2003: 15). Die NP behalten ihre Aufgaben und Funktionen wie bisher und sind unter anderem für die Prüfung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie die Kontrolle der nationalen Regierungen mit Blick auf deren Funktionen für die EU zuständig.

Das Initiativmonopol bei der Kommission bleibt bestehen, genau wie die bisherigen Vorschlagsrechte anderer Organe der EU. Die Kommission ist weiterhin für die Überwachung der Einhaltung der vertraglichen Bestimmungen und Rechtsakte verantwortlich. Rechtsakte und

²²⁷ Siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R2004:20071227:DE:PDF>.

ordentliche Gesetzgebung werden ausschließlich von Parlamenten beschlossen. Dazu wird die bereits oben erwähnte direkt gewählte Länderkammer eingeführt, in die jedes Land zwei Abgeordnete entsendet. Der Europäische Rat und der Ministerrat werden zum Rat zusammengezlossen. Alle Initiativen der Kommission werden zunächst dem Rat zugeleitet und dieser reicht die Vorgänge an die nationalen Parlamente weiter, die wie bisher die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit prüfen. Die Aktivitäten der NP finden vor den Entscheidungen der Räte statt.

Das Fehlen intermediärer Strukturen ist zu beklagen. In Kapitel 5.2 wurde bereits auf die Möglichkeiten der nationalen Parlamente hingewiesen, Öffentlichkeit und Transparenz herzustellen. Daraus entsteht allerdings noch kein System, da dabei in erster Linie nationale Belange in EU-Fragen erörtert werden. Die meisten Informationen über und von der EU finden sich im Internet, allerdings in sehr formalisierter Aufmachung. Daher wird vorgeschlagen, dass die EU in allen Sprachen, in der sie veröffentlicht, eine tägliche Online-Zeitung herausgibt. Folgende Rubriken sind denkbar:

- Tagesbericht eines jeden Kommissars
- Berichte aus allen Mitgliedstaaten darüber, welche aktuellen Themen gerade diskutiert werden
- Tagesbericht des EP, ggf. auch der NP
- Kommentare zu geplanten und auszuführenden Rechtsakten
- Vorstellung der Organe der EU; bei der Anzahl kommt jede Einheit etwa alle zwei Monate an die Reihe
- täglicher Leitartikel (Chefredakteur oder Präsident der Kommission)
- Leserbriefe
- Um die Attraktivität zu steigern, kann auch ein Unterhaltungsteil konzipiert werden.

Wenn sich die Zeitung durchsetzt, kann sie ein wesentlicher Bestandteil einer intermediären Struktur werden, indem sie als zuverlässige Quelle zitiert werden kann. Zur Verbreitung können auch die sozialen Medien genutzt werden.

Intermediäre Strukturen müssen auf der Basis überschaubarer Institutionen wachsen. Daraus können die Werte geschaffen werden, die das sozistrukturelle Demokratiedefizit abbauen. Voraussetzung sind jedoch in allen Mitgliedstaaten akzeptierte Verfahren der EU. Zudem

ist nach der Vollendung des Binnenmarktes kein Projekt der EU so recht gelungen. Es wäre erstrebenswert, eine neue mittelfristige Zielvorstellung zu formulieren, die von der überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten vorangetrieben würde.

Schlussbemerkung: Dem Verfasser ist klar, dass jeder Veränderung ein Problembewusstsein vorausgehen muss. Dieses Problembewusstsein ist wahrscheinlich nicht immer gegeben. Dadurch werden die einfach erscheinenden Lösungen zu einem großen Projekt, das einen langen Atem verlangt. Die vorgetragenen Ideen belassen in jedem Fall den Primat der Kommission und der Regierungen der Mitgliedstaaten und binden die BürgerInnen in einer Art und Weise ein, dass die Elemente der repräsentativen Demokratie besser umgesetzt werden. Das Problem der geteilten Exekutive bleibt ungelöst, da für eine Lösung stärkere supranationale Strukturen erforderlich wären. Die Richtungsentcheidung, ob mehr Intergouvernementalismus oder mehr Föderalismus angestrebt werden soll, ist noch nicht getroffen und die Tendenzen ändern sich oft mit dem Wechsel der nationalen Regierungen in den Mitgliedsländern.

Anhang

Vergleich des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon

Bewertung der Indikatoren:

mindestens ein Defizit ist vorhanden, wesentliche Änderungen nicht erkennbar: 5

Defizit vorhanden, Änderung denkbar: 4

Defizit teilweise vorhanden: 3

geringes Defizit und keine Änderung zu erwarten wegen
Geringfügigkeit: 2

sehr geringes oder kein Defizit: 1 für die Untersuchung zu wenig
relevant: 0

<i>Ausprägung</i>	<i>Indikatoren</i>	<i>Vor dem Vertrag von Lissabon</i>	<i>Nach dem Vertrag von Lissabon</i>
Europäisches Parlament			
Wahlfunktion	passiv: europäisches Wahlrecht	5. EP soll europäisches Wahlrecht herstellen, nationale Verfassungen haben Vorrang (Art. 190 EGV). Forderung seit 1992 im Vertrag von Maastricht Art. 138.	5. Kein europäisches Wahlrecht, degressive Proportionalität (Art. 14 AEUV); Erstellen der Wahlordnung in Art. 225 AEUV gefordert.
		2. Verhältniswahlsystem vorgeschrieben, Vorzugsstimmen und Wahlkreise zugelassen gem. Beschluss 2002/772/EG.	2. Alles unverändert, allerdings primärrechtlich festgeschrieben in Art. 14 EUV, Sitzverteilung gem. Art. 14 EUV, Prot. 361. V. m. Art. 190 EGV.
aktiv: Wahl der EK		3. EP nicht genügend legitimiert (siehe Wahlrecht).	2. EP nicht genügend legitimiert, Wahlergebnis zum EP muss jedoch bei der Wahl des Präsidenten der EK berücksichtigt werden.
Richterwahlausschuss		4. Richter werden von Mitgliedstaaten ernannt (Art. 224 EGV).	3. EP benennt ein Mitglied des siebenköpfigen Richterwahlausschusses; Ausschuss nimmt Stellung vor der Ernennung (Art. 255 AEUV).
Gesetzgebung		3. Bürgerbeauftragter wird vom EP ernannt (Art. 195 EGV).	1. Bürgerbeauftragter wird vom EP gewählt.
Wahl des Bürgerbeauftragten		4. 54 Entscheidungsarten (47 mit Rat, 3 mit EP) gemäß Hinweis 2.	3. 64 Entscheidungsarten (38 mit Rat, 12 mit EP) gemäß Hinweis 2.
Entscheidungsarten		4. 224 Entscheidungsmöglichkeiten (183 mit Rat, 119 mit EP) gemäß Hinweis 2.	2. 356 Entscheidungsmöglichkeiten (304 mit Rat, 210 mit EP) gemäß Hinweis 2.
Entscheidungsmöglichkeiten		4. Rat 6, EP 60 gemäß Hinweis 2.	4. Rat 4, EP 54 gemäß Hinweis 2.
Mitentscheidungen		4. 532 Rat und EP von 2249 (23,7 %), davon Rat 401; EP gemeinsam mit dem Rat 131 gemäß *.	4. 595 Rat und EP von 2.343 (25,4 %), davon Rat 489, EP gemeinsam mit dem Rat 106 gemäß **.
Tatsächliche Entscheidungen		3. Rat Art. 14 AEUV, EP Art. 192, Rat Art. 208 EGV.	2. EP Art. 225 AEUV, Rat Art. 241 AEUV, Bürgerinitiative Art. 11 EUV, Verordnung 2/11/2011.
2008/2011			
Vorschlagsrecht			

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon		Nach dem Vertrag von Lissabon	
		1. Art. 193 EGV, 1/4-Mehrheit setzt Ausschuss ein.	2. Art. 226 AEUV; Durchführungsverordnung nach Z Rat und EK.	1. Art. 230 EGV.	2. Art. 37 EUV (an Rat und HoherV), Art. 161, 225, 230 AEUV.
Nichtständiger Untersuchungsausschuss					
Klagerecht vor EuGH		1. Art. 234 AEUV.		1. Art. 17 EUV und Art. 234 AEUV.	
Misstrauensvotum EK		1. Art. 201 EGV.		2. Art. 37 EUV (an Rat und HoherV), Art. 161, 225, 230 AEUV.	
Fragerecht an EK/Rat		2. Art. 21, 39 EGV (nur an Rat), 192, 197 EGV (an EK).		3. Kein Einfluss auf MS, kein Einfluss auf EK bei alleiniger Zuständigkeit.	
Kontrolle der Exekutive	3. Kein Einfluss auf MS, kein Einfluss auf EK bei alleiniger Zuständigkeit.			5. Kein konkurrierender Wahlkampf zum EP, Entscheidungen so gut wie nie nachvollziehbar.	
Rechenschaftspflicht	5. Kein konkurrierender Wahlkampf zum EP, Entscheidungen so gut wie nie nachvollziehbar.			2. Beschluss 1999/468/EG ist durch Verordnung (EU) 182/2011 ersetzt. Aus vier Ausschüssen wird einer, und das EP oder der Rat können grundsätzlich auf die Überschreitung der Durchführungsbefugnisse hinweisen.	
Komitologie	4. EP wird über die Umsetzung von Rechtsakten informiert. Einfluss nur bei Art. 251 EGV. Oder Uneinigkeit zwischen Ausschuss und EK gem. Beschluss 1999/468/EG.			Primäre Rechtsgrundlage sind die Art. 290 und 291 AEUV.	
Einnahmegenstaltung	4. System der Eigenmittel Rat nach A EP Art. 269 EGV.			3. System der Eigenmittel Rat einstimmig nach A EP Art. 311 AEUV; Durchführungsbestimmungen Rat mit Z EP.	
Haushaltspolitik	2. EP und Rat gem. Art. 272 EGV, EP hat letzte Entscheidung.			3. EP und Rat gem. Art. 314 AEUV, letzte Entscheidung Rat und EP.	
Haushaltskontrolle	2. Haushaltsentlastung auf Em Rat Art. 276 EGV.			2. Haushaltsentlastung auf Em Rat Art. 319 AEUV.	

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Europäische Kommission <i>Legislative</i>	Wahlverfahren	4. EP ist nicht genügend legitimiert, Wahl zum EP spielt keine Rolle bei der Wahl des Präsidenten.	3. EP ist nicht genügend legitimiert, Wahl zum EP soll bei der Wahl des Präsidenten EK berücksichtigt werden gem. Art. 17 EUV.
Initiativmonopol	Begrenzte Einzel-ermächtigung	2. Zu starkes Recht auf Agenda Setting, EP und Rat haben Vorschlagsrechte (siehe Gesetzgebung).	2. Starkes Recht auf Agenda Setting, EP und Rat haben Vorschlagsrecht, alles klar definiert, EuGH entscheidet in strittigen Fällen Art. 263 AEUV.
Lobbying	Umsetzung der Rechtsakte	3. Art. 5 EGV legt Tätigkeit innerhalb der Vertragsgrenzen fest, Zuständigkeiten nicht klar definiert. Art. 308 EGV hebt Pramat der Verträge auf, außerdem EP nur A, EuGH überwacht Rechtmäßigkeit Art. 230 EGV.	1. Grundsätze im Art. 4 und 5 EUV definiert, Zuständigkeiten gem. Titel I AEUV; Art. 352 AEUV hebt Pramat der Verträge auf, Voraussetzungen: Ziele der Verträge sollen erreicht werden, Befugnisse sind aber vertraglich nicht geregelt, hat einstimmig nach V EU und Z EP.
Exekutive	Hüterin der Verträge	4. Nicht offiziell vertraglich geregelt, aber vorhanden und genutzt; Vorschlagsrechte (siehe Gesetzgebung).	2. Offizielle Einführung eines kontrollierten Lobbyismus in Art. 11 EUV.
Klagerecht vor dem EuGH		4. Umsetzung durch Ausschusssarbeit (Komitologie) mit wenig parlamentarischer Kontrolle und wenig Öffentlichkeit mittels Jahresbericht der EK (siehe Komitologie). In 2 von 4 Verfahren entscheidet die EK allein. Der Rat kann der EK Durchführungsbeschlüsse erteilen (Art. 202 und 211 EGV).	3. Sofern der Basisrechtsaikt per ordentlichem Gesetzbungsverfahren zustande gekommen ist, können Rat oder EP die Durchführungsbest. nachträglich beeinflussen. Verordnung 182/2011 i.V.m. Art. 291 AEUV.
		3. Verantwortung für Anwendung der Verträge Art. 211 EGV ist sehr allgemein und kurz gehalten. EP nur durch A eingebunden, z.B. Art. 37 EGV, oder gar nicht, z.B. Art. 44, 75 EGV, Gewährung und Überwachung von Beihilfen gem. Art. 87 ff ohne EP. Für Durchführungsbestimmungen wird EP gehört.	2. Aufgaben gem. Art. 17 (1) EUV, Überprüfung der korrekten Nutzung von Beihilfen Art. 107 und 108 AEUV, Überwachung der Handelspolitik Subventionen, Zölle usw., Art. 207 AEUV, Rat, EP und EuGH werden eingebunden. EP hat Mitwirkungsrechte, zum Vergleich Art. 133 EGV und Art. 207 AEUV. Ähnliche Beispiele auch in anderen Politiken.
		3. Klagerecht der EK gem. Art. 83, 88, 95, 226 und 228 EGV inhaltlich gleich mit Art. 103, 108, 114, 258 und 260 AEUV. Der Rat ist zum Teil beteiligt, das EP fast nicht (nur A in Art. 83).	2. EK überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter Kontrolle des EuGH Art. 17 EUV, z.B. Anrufung des EuGH gem. Art. 103, 108, 114, 258, 260 AEUV. Der Rat ist zum Teil beteiligt, das EP fast nicht (nur A in Art. 103).

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Rat der EU Gesetzgebung	Entscheidungsmöglichkeiten	<p>4. Gem. EGV und VEU sind die Räte an 81,7 % der Entscheidungen beteiligt (183 von 224), in 19,2 % (43 von 224) einstimmig.</p> <p>5. Die NP werden in den Verträgen nicht erwähnt. Es gibt ein Protokoll aus dem Vertrag von Amsterdam (1997), das bis zum VwL gültig war. Demnach können NP innerhalb von 6 Wochen Stellung nehmen, COSAC wird akzeptiert. Deutsche Begleitgesetze eher allgemein. Gem. Protokoll zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entscheiden Rat und EP darüber.</p> <p>4. Art. 23 VEU entspricht Art. 31 EUV. Stimmenthaltungen stehen beschließen des Rates nicht entgegen, Art. 205 EGV. Nähere Ausführungen werden nicht gemacht.</p>	<p>3. Gem. EUV und AEUV sind die Räte an 85,5 % der Entscheidungen beteiligt (304 von 356), in 18,3 % einstimmig (65 von 356).</p> <p>3. Neben Titel II sowie Protokoll 1 und 2 EUV sind Beteiligungen der NP im AEUV festgelegt: z.B. Art. 69, 70, 71, 85, 89. Deutsche Begleitgesetze zum VwL. Im Art. 82 wird den NP ein Vetorecht eingeräumt und laut Art. 71 muss der Ausschuss Innere Sicherheit die NP auf dem Laufenden halten.</p> <p>3. Sperrminorität 4 MS Art. 16 EUV, in Außen- und Sicherheitspolitik 1/3 der MS und 1/3 der Unionsbevölkerung, nach neuer QM ab 2014 (55/65) sind 35 % der Bevölkerung Sperrminorität, Art. 238 AEUV. Einzelne MS können trotz Einstimmigkeit des Rates bei Stimmenthaltung von der Umsetzung befreit werden, bei mehr als 1/3 Enthaltungen wird der Beschluss nicht angenommen. Beschlüsse mit QM werden nicht gefasst, wenn ein MS dagegen stimmt. Vetoverfahren gelten nicht bei militärischen und verteidigungspolitischen Beschlüssen, Art. 31 EUV. MS, die sich an Militäraktionen beteiligen, tun das freiwillig, Art. 44 EUV.</p>

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Haushaltsbefugnisse	Haushaltsbefugnisse	4. Die Einnahmen werden einstimmig vom Rat auf V EK und A EP gem. Art. 269 EGV beschlossen. Haushaltspolitik wird vom Rat mit QM auf V EK mit Z EP beschlossen. Änderungsvorschläge des EP können vom Rat mit QM abgelehnt werden. Die EK kann mit einer 3/5-Mehrheit die abgelehnten Änderungen durchsetzen. EP kann mit 2/3-Mehrheit den Haushalt ablehnen. Wesentliche Überschreitungen des Haushalts können mit QM des Rates und 3/5-Mehrheit des EP beschlossen werden, Art. 272 EGV. Entlastung der Kommission auf V des Rates mit QM und durch EP, Art. 276 EGV.	3. Haushaltsbefugnisse gem. Art. 14 und 16 EUV Rat zus. mit EP. Eigennimmt Rat einstimmig nach A EP gem. Art. 311 und Art. 322 AEUV. Mehrjähriger Finanzrahmen Rat einstimmig nach Z EP. Art. 312 AEUV. (Passarelle möglich) Gem. Art. 314 wird ein Vermittlungsausschuss eingesetzt, wenn Rat oder EP Änderungen ablehnen. Kommt keine Einigung zustande, legt die EK einen neuen Entwurf vor. Stimmt das EP Änderungen zu, der Rat aber nicht, so kann das EP mit 3/5-Mehrheit den Haushalt erlassen. Entlastung der Kommission auf Em des Rates durch EP, Art. 319 AEUV.
Kontrollierbarkeit		5. Beratungen und Abstimmungen im Rat nicht öffentlich, Art. 207 EGV. Protokolle müssen einzeln angefordert werden.	2. Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt. Nicht die Gesetzgebung betreffende Tätigkeiten sind nicht öffentlich. Art. 16 EUV. Protokolle bestehen oft nur aus wenigen Sätzen, im Vergleich zu umfangreichen Tagesordnungen.
Kongruenz zwischen Betroffenen und Rat		3. Von 183 Entscheidungen, an denen die Räte beteiligt sind, werden 119 mehrheitlich entschieden, das sind 65 %: Hinweis 2.	3. Von 304 Entscheidungen, an denen die Räte beteiligt sind, werden 216 mehrheitlich entschieden, das sind 71 %: Hinweis 2.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Interne Befürnisse	Verstärkte Zusammenarbeit Außen- und Sicherheitspolitik	<p>4. MS beantragen verstärkte Zusammenarbeit beim Rat, der informiert EK und unterrichtet EP. Beschluss mit QM, falls kein MS ablehnt, dann einstimmig. Art. 27 c i. V. m. Art. 23 unter Einhaltung der Art. 43-45 (u. a. mindestens 8 MS) VEU. In anderen Politikfeldern stellen MS den Antrag gem. Art. 11 EGV bei der EK, der es freigestellt ist, dem Rat einen Vorschlag vorzulegen. Anstatt der Unterrichtung wird das EP angehört. Angelegenheiten gem. Art. 251 EGV bedürfen der Z des EP. Die übrigen Modalitäten sind gleich.</p> <p>4. Der Rat entscheidet in einem Artikel auf 4 verschiedene Arten: 1/3-, 4/5- und qualifizierte Mehrheit sowie einstimmig als ER. Die Bevölkerungszahl wird nur bei der QM berücksichtigt. Das EP muss bei der Feststellung der Verletzung mit 2/3-Mehrheit zustimmen; Art. 7 VEU</p>	<p>3. Die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit sind in Titel IV. EUV mit Hinweis auf Titel III. AEUV festgelegt. Der Rat entscheidet über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit. Bei der justitiellen Zusammenarbeit entscheiden die MS selbst bei Mitteilung an EK, EP und Rat; Art. 82-87 EUV. Ansonsten gelten EGV und VEU mit Ausnahmen; zur Außen- und Sicherheitspolitik kommen die Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der EU hinzu mit Z des EP auf V EK (Art. 329 AEUV). EP hat mehr Einfluss als bei der alten Lösung.</p> <p>4. Die gleiche Regelung wie Art. 7 VEU steht im Art. 7 EUV i. V. m. Art. 354 AEUV und Art. 2 EUV.</p>

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Nationale Parlamente	<p>Gesetzgebung Wahrung der Subsidiarität</p> <p>Prüfung der Verhältnismäßigkeit</p> <p> Beeinflussung der Regierung</p> <p>Kontrolle der Exekutive in EU-Vorgängen</p>	<p>5. Das Protokoll über die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Vertrag von Amsterdam ist eine Selbstverpflichtung ohne NP: EP und Rat überwachen die Einhaltung (Prot. ffd. Nr. 11). EK muss begründen. Das Protokoll über die Rolle der NP im gleichen Vertrag beschreibt die Mitwirkung der NP über die nationalen Regierungen. Frist 6 Wochen. COSAC kann Vorschläge machen. Gem. Protokoll Ziffer 4, muss die EK die Einhaltung der Regeln in jedem Entwurf begründen; Prot. 2.</p> <p>5. Die NP haben nur Einfluss auf ihre Regierungen, die gemäß dem Protokoll über die Rolle der einzestaatlichen Parlamente die Dokumente der Gesetzgebung gegebenfalls zur Verfügung stellen; Protokoll Amsterdam und Nizza.</p> <p>3. Die Beeinflussung erfolgte auf der Basis der Begleitgesetze in den Fassungen von 1993 bis 2008.</p> <p>5. Eine Kontrolle ist im Prinzip nicht möglich. Die Begleitgesetze von 1993 bis zum VvL formulierten das Recht auf Informationen und Abstimmungen. Eine Kontrolle der Regierungen in EU-Angelegenheiten ist de facto nicht möglich.</p>	<p>3. Die Überwachung geht vom Rat und EP auf die NP über. In der Aufstellung der Zuständigkeiten der NP in Art. 12 EUV wird dies besonders erwähnt. In Protokoll 1 und 2 sind die Pflichten und Rechte der NP genau definiert. NP haben kein eigenes Klagerecht vor dem EuGH; Art. 263 AEUV. Die Regierung muss dazu veranlasst werden. Das Quorum ist hoch, die EK muss nicht aktiv werden. Allerdings muss die EK die Einhaltung der Regeln in jedem Entwurf begründen; Prot. 2.</p> <p>2. Alle Dokumente werden an die NP direkt versandt. Die EK muss jedem Entwurf eine Stellungnahme zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit hinzufügen gem. Prot. 1 und 2. Der Einfluss der NP ist gering. Verhältnismäßigkeit ist in Art. 5 (4) EUV definiert.</p> <p>2. Im EUZBGG (2009b) ist festgelegt, dass der Bundesstag umfänglich über alle EU-Angelegenheiten zu unterrichten ist, damit er die Gelegenheit hat, Stellung zu nehmen. Die BR soll entsprechend handeln, im Falle des Parlamentsvorbehalts gem. Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG muss sie es. Alle Vorgänge haben ein Zuleitungsschreiben und einen Berichtsbogen der BR. Problem der Übereinstimmung bei Mehrheitsentscheidungen im Rat bleibt. Siehe auch, IntVG 2009a.</p> <p>2. Mit der Grundgesetzmänderung des Art. 23 und Einführung des Parlamentsvorbehalts wurden die Möglichkeiten des Bundesrates gestärkt. Durch das BvG-Urteil (2009; RN 406f) wurden die Begleitgesetze modifiziert und dadurch Rechte von Bundesrat und Bundesrat gestärkt.</p>

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Punktwertung		135 (max. 195, min. 39), 39 Indikatoren	100 (max. 195, min. 39)
Summe	gewichtet	405 (max. 585)	300
	davon NP	54	27

*<http://eur-lex.europa.eu/statistics/2008/legislative-acts-statistics.html>

**<http://eur-lex.europa.eu/statistics/2011/legislative-acts-statistics.html>

Repräsentationsdefizit

Europäisches Parlament

Forumsfunktion	Einfluss auf die Mitgliedstaaten
Vertretung der EU-BürgerInnen	

5. Die MS werden vom EP nicht vertreten, auch bedingt durch zahlreiche Fraktionen, auf die die Abgeordneten aufgeteilt sind.

4. „Das EP sollte die Anliegen seiner Wähler stärker in die politische Debatte einbringen.“ Die Debatte soll gemeinsam mit den NP geführt werden; Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom 25.07.2001. Petitionsrecht und der Bürgerbeauftragte gem. Art. 194, 195 EGV.

Intermediäre Strukturen

3. Seit 2008 hat das EP einen eigenen Internet-Fernsehsender mit ca. 10 Beiträgen pro Woche in 24-Sprachen. Der Rat entscheidet, welche Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Abstimmungsergebnisse im Rahmen der Gesetzgebung werden grundsätzlich veröffentlicht; Art. 207 EGV.

Art. 11, 16 EUV.

5. Die Möglichkeiten, eine EU-Öffentlichkeit herzustellen, scheitern an den Sprachproblemen und der Bereitschaft der nationalen Eliten.

3. EP vertitt BürgerInnen auf EU-Ebene. Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der BürgerInnen der Union bei (Art. 10 EUV). Realitätsfremd. Petitionsrecht und der Bürgerbeauftragte bestehen weiterhin (Art. 227, 228 AEUV).

2. Neben eigenen Beiträgen werden alle Plenar- und Ausschusssitzungen live übertragen. Die EK veröffentlicht Planungen und Beschlüsse im Internet. Der Rat ist da noch etwas zurück. Die Informationen sind gegeben, die Nutzung durch die Medien in der EU noch zu gering;

Art. 11, 16 EUV.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Wahlfunktion	Wahlbeteiligung	4. Die Wahlbeteiligung ist von 1979 (62 %) ständig gesunken, 2009 auf EU-weit 43 %. Zwar ist auch die Nichtwahl ein demokratisches Recht, das ganze System ist jedoch unbefriedigend.	4. Alle Bemühungen bis hin zu Pseudo-Direktkandidaten für den EU-Präsidenten waren auch 2014 zwecklos. 2. Länderein unter 20 % und unter 30 %. Die BürgerInnen fühlen sich nicht repräsentiert.
EU Gegner unter den Abgeordneten	Möglichkeit der Abwahl	0. Nicht relevant. Die Wahlordnung lässt dies zu. In vielen MS wären Abgeordnete nicht denkbar, die die Grundordnung ablehnen.	0. Keine Veränderung.
Rat der EU	Öffentliche Sitzung	5. WählerInnen in Land A können Abgeordnete im Land B nicht wählen.	5. Da in den meisten MS per Liste gewählt wird, ist die Abwahl eines einzelnen Abgeordneten nicht möglich.
Gesetzgebung EU	Information der BürgerInnen	4. Der Rat tagt nicht öffentlich und gibt nur begrenzt Dokumente und Abstimmungsergebnisse bekannt; Art. 207 EGV. Die Verantwortlichkeit der Ratmitglieder ist national geregelt.	3. Sitzungen sind im Teil über Gesetzgebungsverfahren öffentlich; Art. 16 EUV. Protokolle von Ratsitzungen müssen schriftlich angefordert werden. Rat und ER sind den NP und den BürgerInnen gegenüber rechenschaftspflichtig; Art. 10 EUV.
Vorschlagsrecht		5. Der Rat entscheidet, welche Dokumente wann den BürgerInnen zugänglich gemacht werden; Art. 255 EGV.	3. Die Organe geben ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union den BürgerInnen bekannt; Art. 11 EUV

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Nationale Parlamente			
Gesetzgebung EU	Mitwirkung gemäß Art. 10 EUV	5. Politische Parteien tragen dazu bei, den politischen Willen der BürgerInnen zum Ausdruck zu bringen; Art. 191 EGV. Die NP haben keinen Einfluss.	4. Die Regelung ist ergänzt durch die Vertretung der BürgerInnen durch das EP und durch die dies tragenden Parteien gem. den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie. Der Einfluss der NP erfolgt über die Räte. 2. Die NP erhalten präzise Aufträge, wie z.B. für die Beachtung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei Gesetzgebungsakten zu sorgen oder bei Vertragsänderungsverfahren mitzuwirken.
	Mitwirkung gemäß Art. 12 EUV	5. Außer in dem Protokoll über die Rolle der NP (Amsterdam 02.10.1997) sind die nationalen Parlamente in den Verträgen VEU und EGV nicht erwähnt. Die NP erhalten Informationen und Vorschläge 6 Wochen vor den Entscheidungen und COSAC darf Beiträge ohne Konsequenzen leisten. Mitwirkung gemäß Protokoll 1 und 2 EUV	5. Keine Funktion der nationalen Parlamente 2. Konsultationsdokumente und Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden den NP direkt zugeleitet, damit diese in der Lage sind, die Regierung hinreichlich der Tätigkeiten der EU zu kontrollieren. Zum gleichen Zweck erhalten die NP die Tagesordnungen und Protokolle der Ratsitzungen (Protokoll Nr. 1). Um die Einhaltung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Art. 5 und 12 EUV) prüfen zu können, leiten EK, Rat und EP sämtliche geplanten Gesetzgebungsakte, die laufenden Änderungen und die Entscheidungen an die NP weiter, deren Rechte vom der Rüge bis zur Klage vor dem EuGH reichen (Protokoll 2). Das Quorum ist relativ hoch.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Europäische Kommission			
Gesetzgebung	Anhörung Verbände und Zivilgesellschaft	<p>4. Beim europäischen Sozialfonds, Volumen ca. 10 % des EU-Haushalts, haben die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eine beratende Funktion (Art. 147 EGV), und im Wirtschafts- und Sozialausschuss ist die Zivilgesellschaft vertreten (Art. 257 EGV). Der WISoZA wird in den im Vertrag vorgesehenen Fällen gehört (Art. 262 EGV).</p> <p>3. Die BürgerInnen haben das Recht auf Zugang zu Dokumenten der EK, des EP sowie des Rates innerhalb der Grenzen, die der Rat und die vorgenannten Organe festgelegt haben. Für Verbände gilt das Gleiche (Art. 255 EGV). Ansonsten ist vertraglich festgelegt, welche Informationen von der EU gegeben werden sollen.</p> <p>5. Nicht vorgesehen.</p>	<p>2. Die Beteiligung der Verbände und der Zivilgesellschaft sind in den demokratischen Grundsätzen (Art. 11 EUV) und in den allgemeinen Bestimmungen (Art. 15 AEUV) festgelegt. Sozialfonds (Art. 163 AEUV) und WISoZA (Art. 300 AEUV) wie im Vertrag von Nizza.</p> <p>2. In Art. 11 EUV sind die Informationen an Bürgervorstände und Verbände sowie der Dialog mit ihnen festgeschrieben. BürgerInnen und Verbände haben Zugang zu allen Dokumenten, Einschränkungen werden gemäß ordentlichem Gesetzgebungsverfahren festgelegt (Art. 15 AEUV). Suchsysteme im Internet sind sehr gut.</p> <p>2. Bürgerinitiativ gem. Art. 11 EUV und Art. 24 AEUV. Nicht alle Versuche sind erfolgreich, aber das Feedback ist trotzdem nutzbar und wird gut dokumentiert. Verordnung 2011/2011 ist seit dem 01.04.2012 in Kraft.</p>
Bürgerinitiative			
		60 (max. 75, min. 15), 15 Indikatoren	42 (max. 75, min. 15)
		120 (max. 150)	84
		davon NP	16
		Summe	30

Ausprägung	Indikatoren	Nach dem Vertrag von Lissabon
Europäisches Parlament Partizipationsdefizit	Europäische Parteien	<p>5. Im Art. 191 EGV werden die Aufgaben Europäischer Parteien beschrieben. Weitere Regelungen und die Parteienfinanzierung legt der Rat gem. Art. 251 EGV fest. 2011 gibt es 11 anerkannte Europaparteien, die gem. Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 vom 04.11.2003 Anrechte auf Parteienfinanzierung haben. Die Wahlenordnungen sind national, die Wahlkampfthemen ebenfalls. Die Wirkung der Parteien im EP lässt sich kaum nachvollziehen, da es ständig wechselnde Mehrheiten gibt. Der deutsche Einfluss ist gering; die größte Fraktion im EP (EVP) hat 2009 228 Abgeordnete, davon 42 aus Deutschland. Durch neue MS und vertragliche Änderungen sind die Zahlen für die 6. und 7. Legislaturperiode sehr volatil. So liegen die Abgeordnetenzahlen zwischen 736 und 785, bis 2014 die im VvL geforderte Zahl von 751 erreicht wird.</p>
Parteizugehörigkeit	Europäische Parteien	<p>5. Parteimitglieder der Europäischen Parteien sind die Parteien und nicht die BürgerInnen. Eine nationale Parteikarriere ist erforderlich.</p> <p>4. Nach dem VvL hat sich nichts Wesentliches verändert. Die Definition steht im Art. 10 EUV, die Regelungen werden jedoch gem. Art. 224 AEUV im ordentlichen Gesetzesverfahren festgelegt. Die Europaparteien erhalten jährlich gem. dem letzten Wahlergebnis Finanzmittel. 2011 waren dies für die 11 Parteien insgesamt 16,5 Mio. €. Den BürgerInnen präsentieren sich die Parteien nach wie vor mit nationalen Themen. Deutschland stellt 96 Abgeordnete von 751, die größte Faktion (EVP) hat 2014 221 Abgeordnete, davon 34 aus Deutschland. Nationale Lösungen sind also illusorisch. In der EVP sind 49 Parteien aus 27 Ländern. Europäische Wahlprogramme nationaler Parteien erscheinen sinnlos, da z.B. die CDU/CSU mit unter 5 % der Abgeordneten und unter 20 % Anteil an der Fraktion kaum erfolgreich sein kann.</p> <p>5. Der Weg zu Einfluss auf europäischer Ebene führt immer über eine nationale Karriere. Parteien, die sich hauptsächlich mit europäischen Themen beschäftigen, haben keine Bedeutung (E-D-E oder EFP) oder sind euroskeptisch (z. B. EAF oder EUD).</p>

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Input	Einfluss mittels Bürgerinitiative	5. Die Bürgerinitiative ist noch nicht vorgesehen.	4. Es gibt eine Europäische Bürgerinitiative gem. Art. 11 EUV. Das Quorum ist relativ hoch, es gibt kaum europäische Themen, die von die europäischen Aktivisten (Ausnahme Gewerkschaften) lanciert werden. Die EK kann die Durchführung ablehnen. Mit der EBI haben die BürgerInnen ein Aufrufrechtsrecht wie das EP (Art. 225 AEUV) und der Rat (Art. 241 AEUV) gem. Verordnung 211/2011. Vom 01.04.12 bis 31.03.15 gab es 51 Versuche, nur 3 erreichten das Quorum: für Wässer als öffentliches Gut, gegen Tierversuche und gegen Stammzellenforschung. Es gab keine Gesetzesinitiative; vgl. Bericht der EK 31.03.2015, KOM(2015) 145. Erfolgreiche EBI sollen im EP vorgestellt werden gem. Art. 11 der o. a. Verordnung.
Aussagekraft der Verbände		4. Die Verbände treten nur in Form des Lobbyings in Erscheinung. 2005 gab es ca. 5.000 Lobbyisten bei der EU. Im Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ vom 03.05.2006 wurden ein freiwilliges Register und Regeln für sinnvolles Lobbying eingeführt. Die Lobbyisten informieren im Sinne ihrer Auftraggeber.	3. Das EP hat am 11.05.2011 auf Grund Art. 11 EUV und einer Einführung mit der EK ein Transparenz-Register beschlossen. Die Registrierung wird erwartet, Verletzung des Codex werden geahndet. Der Rat wird ersucht, sich der Vereinbarung anzuschließen. Durch die größere Transparenz – der Lobbyist muss grundsätzlich seine Registriernummer angeben – sind die Informationen besser einzuordnen.
Deliberation			5. Das EP hat der der Verlängerung des Programms bis 2020 zugestimmt. Die Initiative hat die EK. Seit 2001 gibt es das Portal „Ihre Stimme in Europa“ mit bisher etwa 780 geschlossenen und 29 offenen Konsultationen (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm). Seit 2007 gibt es EU Bürgerschaftsportal mit Infos und Dialogteil (http://ec.europa.eu/citizenship/index_de.htm).
Entscheidungen ohne Partizipation		4. Verordnungen und Entscheidungen sind unmittelbar gültig. Art. 249 EGV. Wenn die EK allein zuständig ist, gibt es so gut wie keine Partizipation.	4. Die Regelung ist so geblieben, nur der Artikel hat sich geändert in Art. 288 AEUV.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Nationale Parlamente			
Gesetzgebung EU	Öffentlicher Diskurs	4. Wenn die Exekutive die Vorgänge den NP nicht vorlegt, kann ein Diskurs nicht stattfinden	3. Obwohl alle vorgesehenen Rechtsakte den Parlamenten direkt zugleitet werden (Protokoll Nr. 1), kommt es vor, dass keine Debatte stattfindet (siehe Kapitel 5).
Herstellung von Transparenz		4. Verordnungen und Entscheidungen, die im MS unmittelbar wirksam werden, können nicht dargestellt werden. Die Richtlinien werden in D sofort in das System des Bundes- tages überführt, so dass die EU als Urheber nicht erkannt wird.	3. Durch den WL ist die Möglichkeit gegeben, die geplanten Vorhaben transparent zu machen und ggf. zu verändern. Bei der Umsetzung der Vorhaben bleiben die Probleme der Erkennung der Urheberschaft.
Europäisierung des Bundestages		5. Entscheidungen werden nach nationalen Gesichtspunkten getroffen. Das starker werdende EP schränkt die NP ein.	4. Die Übermacht der Exekutiven sollte durch die Stärkung der NP im WL relativiert werden. Das kann jedoch einer Selbstdominanz gleich, die eher unwahrscheinlich ist. Die Lösung kann in der Europäisierung der NP liegen, indem europäische Probleme nicht national, sondern europäisch behandelt werden.
Beeinflussung der EK		5. Nicht möglich. Die EK fordert jedoch in der Mitteilung vom 10.05.2006, KOM(2006) 211, die NP stärker einzubinden und sie zu Reaktionen aufzufordern.	4. Seit 2010 gibt es Jahresberichte der EK über die Beziehungen der EK zu den NP; 2011, KOM(2012) 375. Neben allgemeinen Äußerungen wurde die Stärkung des COSAC angemahnt. 622 Stellungnahmen von 49 Kammern wurden vermerkt.
Einfluss auf den Rat		4. Die Initiative lag weitgehend bei den Regierungen.	3. Der Einfluss beschränkt sich auf das eigene Ratsmitglied. Aber es gibt einen Parlamentsvorbehalt, der auch öffentlich ist und im Protokoll der Bundestagsitzung festgestellt wird, auch die abgelehrten Anträge.
Transparenz der EU-Aktivitäten fördern		5. Die meisten Informationen laufen auf der Ausschussebene, diese tagen nichtöffentlich.	4. Nach wie vor dominiert die Ausschussarbeit, aber die EU-Vorgänge im Bundestag haben sich seit 2008 mehr als verdreifacht.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Forumsfunktion	Netzwerke nationaler Parlamente	3. Die COSAC wurde 1989 gegründet. Seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 kann die COSAC Vorschläge machen gem. „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“. Weitere vertikale Kontakte bestehen zwischen EP und NP.	2. Im Titell des Protokolls Nr. 1 wird ausdrücklich sowohl auf die Zusammenarbeit der NP untereinander als auch mit dem EP hingewiesen. Grundlage dafür ist der Art. 12 EUV.
Publizierung geplanter EU-Vorhaben	Beiträge zur Integration	3. Das wichtigste Instrument ist die Plenarsitzung, 2008 wurden 2.007 EU-Angelegenheiten in den Ausschüssen und 139 im Plenum behandelt. 4. In allen Verträgen wurde die Integration als Ziel angesehen, das zeigt eine regelmäßige Erwähnung in der Präambel. Das ist als Symbolwert zu betrachten, die NP spielten dabei eine untergeordnete Rolle.	3. Das wichtigste Instrument ist die Plenarsitzung, 2011 wurden 1.950 EU-Vorgänge in den Ausschüssen und 423 im Plenum behandelt. 3. Auch durch den VvL ist es nicht gelungen, die EU bürgerlich zu gestalten. Das wäre eine dringende Voraussetzung für eine Integration, die über eine Wirtschaftsfunktion hinausreicht. Der Impuls müsste von den NP ausgehen, da durch die Stärkung der NP und des ER der Intergouvernementalismus wieder stärker in den Vordergrund tritt.
Punktzierung	gewichtet	65 (max. 75, min. 15), 15 Indikatoren 130 (max. 150)	54 (max. 75, min. 15) 108 58
Summe	davon NP	74	

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Gewaltenteilung			
Legislative			
Europäische Kommission	Ausschließliche Zuständigkeit	4. Die Zuständigkeit ist anonymisiert und bezieht sich auf die EG. Die Definition in Art. 5 EGV ist allgemein und unklar. Die EK ist das ausführende Organ.	2. Die Zuständigkeit ist ebenso anonymisiert, die Definitionen in Art. 1 bis 5 EUV und Titel I AEUV. Es gibt 6 verschiedene Zuständigkeiten, die auf der begrenzten Einzelmächtigungen Art. 5 EUV beruhen. Die EK ist dafür verantwortlich, zu entscheiden, was sie allein entscheiden und durchsetzen kann. Auch bei der ausschließlichen Zuständigkeit kann es Vorbehalte geben.
Weitere Zuständigkeiten		5. Es gibt dafür keine Regelung.	2. Die weiteren Zuständigkeiten gem. Art. 4-6 und 325 AEUV sowie Art. 24 EUV beziehen sich hauptsächlich Vorschläge zu Rechtsakten.
Initiativrecht		4. Das Initiativrecht der EK ist nicht generell festgestellt, sondern wird bei den verschiedenen Politikfeldern gesondert aufgeführt; Art.211 EGV.	3. Gesetzgebungsakte können nur auf Vorschlag der EK erlassen werden, es sei denn, die Verträge sehen etwas anderes vor; Art. 17 EUV.
Europäisches Parlament			
Gesetzgebung	Vom 3-Parteien- zum 4-Parteien-System	4. Das EP ist das schwächste Glied im 3-Parteien-System. Die EK und der Rat sind immer beteiligt, das EP manchmal.	4. Das EP hat zwar mehr Zuständigkeiten erhalten, ist aber insgesamt durch die Einführung der NP geschwächt, da die NP direkten und über den Rat zwei Einflussbereiche haben.
Vorschlagsrecht		5. Recht gem. Art. 208 EGV. Spielt im Sinne der Gewaltenteilung keine Rolle.	4. Recht gem. Art. 241 AEUV. Die letzte Entscheidung liegt bei der Kommission. Für die Gewaltenteilung geringe Bedeutung.
Gesetzgebungsverfahren		5. Der Einfluss des EP ist zu gering, der Rat dominiert, häufig auch mit Einstimmigkeit.	4. Allein die vielen verschiedenen Beteiligungsverfahren sind für die Wirksamkeit der Gewaltenteilung nicht förderlich, obwohl es einige Politikfelder gibt, wo man von einem starken Einfluss des EP reden kann.
Entscheidungsbeteiligung		5. Die Mitglieder des Rates als Legislativorgan der EU sind gleichzeitig Mitglieder der nationalen Regierungen (Art. 203 EGV) und damit nationales Esekutivorgan.	5. Die Mitglieder des Rates als Legislativorgan der EU sind gleichzeitig Mitglieder der nationalen Regierungen (Art. 10 und 16 EUV) und damit nationales Esekutivorgan.

Ausprägung Rat der EU	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Gesetzgebung EU	Außen- und Sicherheitspolitik	3. Titel VVEU: Der ER bestimmt Grundsätze und Strategien, der Rat trifft die erforderlichen Entscheidungen. Die EU macht Vorschläge auf Ersuchen des Rates. Das EP und der EuGH sind nicht beteiligt.	2. Die Räte entscheiden einstimmig, für EP und EK gelten gesonderte Bestimmungen. EU: Art. 24, 27 A, 36 A, 41 A, 49 Z, 50 Z; AEUV: Art. 218 Z. Der EuGH besitzt keine Zuständigkeit.
Vorschlagsrecht		4. Recht gem. Art. 192 EGV: Keine Einschränkung. Spielt im Sinne der Gewaltenteilung eine geringe Rolle, da es eine Ausnahme darstellt für das wesentliche Recht eines Parlaments.	5. Recht gem. Art. 225 AEUV: Die letzte Entscheidung liegt bei der Kommission. Für die Gewaltenteilung eine geringe Bedeutung.
Ständiger Ausschuss (COREPER)		3. Bereitet alle Ratsitzungen vor, inkl. der Entscheidungsvorschläge; Art. 207 EGV: Vorschläge im Teil A werden vom Rat ohne Aussprache angenommen. GO Rat: Die Ratsitzungen sind nicht öffentlich.	2. Bereitet alle Ratsitzungen vor, inkl. der Entscheidungsvorschläge; Art. 240 AEUV: Vorschläge im Teil A werden vom Rat ohne Aussprache angenommen. GO Rat: Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt. Art. 16 EUV.
Umsetzung der Beschlüsse des ER		4. Der ER fasst in 6 Fällen Entscheidungen (Hinweis 2). Neben zwei Personalentscheidungen gibt es eine enge Zusammenarbeit mit dem Rat. Beispiel: Art. 13 VEU. Das ist nationales Regierungshandeln.	5. Gem. EUV und AEUV trifft der ER 17 Entscheidungen (Hinweis 2), sechs davon sind Personalentscheidungen, sechs Mal gibt es eine enge Kooperation mit dem Rat. Beispiele: Art. 22 EUV, Art. 148 AEUV. Diese Überschneidungen zerstören die vertikale Gewaltenteilung.
Festlegung der Eigenmittel der EU		3. Gem. Art. 269 EGV legt der Rat auf Vorschlag der EK nach A des EP das System der Eigenmittel für die EU fest.	4. Alle Bestimmungen über die Eigenmittel werden ohne Beteiligung der EK entschieden; Art. 311 und 312 AEUV.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Nationale Parlamente			
Gesetzgebung EU	Subsidiarität	4. Rat und EP überwachen die Einhaltung der Subsidiarität. Definition: Ziele können nicht im ausreichenden Maße durch MS erreicht werden und EU kann Ziele besser erreichen; Protokoll Nr. 30 und Art. 5 EGV. Einfluss der NP nur national oder über COSAC; Protokoll Nr. 9 EGV	2. Die Definition ist im Wesentlichen (EGV) gleich mit Ergänzung der begrenzen Einzelermächtigung (Art. 5 EUV). Der Art. 12 und das Protokoll Nr. 1. v. m. Protokoll Nr. 1 schaffen gute Voraussetzungen einer vertikalen Gewaltenteilung.
Verhältnismäßigkeit		4. „Maßnahmen dürfen nicht über das Maß zum Erreichen der Ziele hinausgehen“; Protokoll Nr. 30 EGV. Eine reine Selbstverpflichtung.	2. Die Definition ist vom Protokoll Nr. 30 EGV in Art. 5 EUV übertragen worden. Die Überwachung der Einhaltung geht auf die NP über; Art. 12 und Protokoll Nr. 1 EUV.
Einfluss auf den Rat		4. Die NP kommen in VEU und EGV fast nicht vor. Die Möglichkeiten beschränken sich auf nationale Regelungen; Protokoll Nr. 9 EGV.	2. Der Vertrag von Lissabon und die Begleitgesetze bieten gute Einflussmöglichkeiten. Überstimmungen bleiben nicht ausgeschlossen.
Durchführungs- rechtsakt		3. Gem. Art. 202 EGV überträgt der Rat der EK in bestimmten Fällen die Durchführungsbefugnisse. Ausschüsse aus Vertretern der MS beraten die EK. Der Rat und ggf. das EP sind Beschwerdeinstanz; 1999/468/EG.	2. In Gesetzgebungsakten kann die EK direkt mit der Durchführung beauftragt werden, dies kann auch durch Beschlüsse des EP und des Rates geschehen; Art. 290 und 291 AEUV. Ausschuss berät. EP und/oder Rat sind Letzentscheidende; Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

Ausprägung	Indikatoren	Vor dem Vertrag von Lissabon	Nach dem Vertrag von Lissabon
Exekutive			
Europäische Kommission	Ausführung Haushalt	4. EK führt den Haushalt aus, MS stellen Wirtschaftlichkeit sicher. EP entlastet auf Em Rat (QM) gem. Art. 274 und 276 EGV. Die eigentliche Kontrollfunktion liegt bei den MS. Das EP ist bei der Kontrolle zu wenig beteiligt.	3. EK führt Haushalt in eigener Verantwortung aus, MS kontrollieren. EP entlastet auf Em Rat, dieser prüft vorher die Ausgaben und den Bericht des Rechnungshofes. EP kann eigene Prüfung vornehmen gem. Art. 317, 319 AEUV. Trotz Verbesserung hat das EP nicht genug Einfluss.
Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte		2. Richtlinien/Verordnungen und Beschlüsse sind von den betroffenen MS umzusetzen, ohne dass inhaltlich etwas geändert werden kann. Bei Richtlinien sind Form und Inhalt wählbar; Art. 249 EGV. Die nationalen Regierungen teilen sich die Exekutive mit der EK.	2. Die Umsetzung ist im Wesentlichen geblieben; Art. 288 AEUV. Durch die Einführung der Gesetzgebungsverfahren erhält die EK für die Durchführung erweiterte Kompetenzen; Art. 290, 291 AEUV. Die nationalen Regierungen teilen sich die Exekutive mit der EK.
Nationale Regierung			
Unabhängigkeit		2. Die Unabhängigkeit ist gewährleistet; Abschnitt 4 und Art. 223 EGV. Allerdings kann der Rat nach V EK und AEP spezielle Kammern und Zuständigkeiten zuweisen; Art. 225a und 229a EGV.	1. Die Unabhängigkeit ist gewährleistet; Abschnitt 5 und Art. 253 AEUV. Rat und EP können im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren spezielle Kammern und im besonderen Zuständigkeiten zuweisen; Art. 257, 262 AEUV.
Judikative			
Europäischer Gerichtshof	Obergericht für nationale Gerichte	2. Gem. Art. 35 VEU muss jeder MS entscheiden, ob der EuGH für Vorabentscheidungen als zuständig anerkennt. Die Inhalte sind begrenzt.	1. Gem. Art. 19 EUV sowie Art. 256 und 267 AEUV gibt es mehrere Antragsteller im Einzelfall. Der Weg zum Obergericht ist geöffnet. In bestimmten Fällen ist ein Gericht zur Anrufung des EuGH verpflichtet; Art. 267 AEUV. Es kommt zu einer Verzahnung des EuGH mit nationalen Gerichten.
Punktzierung	gewichtet	74 (max. 100, min. 20), 20 Indikatoren	54 (max. 100, min. 20)
Summe	davon NP	74 (max. 100)	6
<i>Quelle: eigene Darstellung</i>			

Hinweis auf weitere Auswertungen und Dokumente, die vollständig unter www.bollmohr.de im geschützten Bereich eingesehen werden können.

1. Auswertung der KOM Vorschläge 2011 sowie Aufteilung auf die Bundestagsausschüsse (Beispiel)*, **
2. Entscheidungsarten für Rechtsakte der EU nach und vor dem VvL (Beispiel)*, **
3. Vergleich der Tagesordnungen der Ausschüsse mit EU-Fragen 2008/2011*
4. Auswertung Bundesprotokolle 2011 in Bezug auf Fragen der EU*
5. Die Erklärung von Laeken 14. und 15.12.2001
6. Auswertung der Umsetzung der Erklärung von Laeken im Vertrag von Lissabon*
7. Ländervergleich Sitze im EP und Stimmen im Rat zur Einwohnerzahl*
8. Parlamentssitze im Vergleich zur Einwohnerzahl in D und USA*
9. Übersicht nationale Wahlrechte zur Europawahl 2014
10. Zahl der Rechtsakte 2008
11. Zahl der Rechtsakte 2011
12. Zahl der Rechtsakte 2014
13. Tabelle Stellungnahmen der nationalen Parlamente von 2006 bis 2008 aus dem Jahresbericht der Kommission 2008 KOM (2009) 343
14. Tabelle Stellungnahmen und Stellungnahmen mit Begründung der nationalen Parlamente 2011 aus dem Jahresbericht der Kommission 2011 COM (2012) 375
15. Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (19. Bericht über „bessere Rechtsetzung“ 2011 COM (2012) 373 mit der Liste aller beabstandeten Vorschläge und den initiativen Parlamenten

* Eigene Darstellung

** Kurze Beispiele auf den nächsten 4 Seiten

Inhalt und Anlass der KOM Vorschläge 2011 sowie Aufteilung auf die Bundestagsausschüsse (Ausschnitt)

KOM	Inhalt KOM	Anlass	federführend	mitberatend	in Aus	nicht A
1	Änderung Richtlinie 2000/25/EG Schmalspurzigmassen	A			Anz. Seiten	11
2	Durchführung des Europäischer Flüchtlingsfonds im Zeitraum 2005-2007	B				29
3	Festlegung des Standpunkts im Internationalen Zuckerrat	C				5
4	Festlegung des Standpunkts im Internationalen Getreiderat	C				8
5	Halbjährige Prüfung der europäischen Satellitennavigationsprogramme	D	Verkehr	Bildung		30
6	Beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten	C	Arbeit	EU		7
7	restriktive Maßnahmen gegen Personen in der Republik Côte d'Ivoire	E				12
8	Änderung Richtlinie Versicherungswesen und betriebliche Altersvers.	A	Finanzen	Recht	Ernä/ Landwi	55
9	Entwurf Berichtigungshaushalt 2011	G	Haushalt	EU	Wirt- schaft	14
10	Inanspruchnahme des Solidaritätsfonds der Europäischen Union	F	Haushalt	EU	Arbeit	6
	usw.				EU	464
	Gesamtzahl KOM					410
	Nicht besetzte Nummern: 59					32,5
	Nur als Überschrift, öffentlich					25,7
	richtlinien- und -verordnungen					19,7

				2011 in A.	2012 in A.	nicht in A.	in % nicht in Ausschüssen
KOM in Ausschüssen behandelt							
von allen: nur Mitteilungen, Berichte und Infos z. B. Grünbücher, Weißbücher	379	120	67	192	50,7		
von allen Vorschläge für RILi, Verordnungen und Beschlüsse des Rates	287	57	28	202	70,4		
von allen Vorschläge für RILi, Verordnungen und Beschlüsse des EP und des Rates	208	77	61	70	33,7		
Summe	874	254	156	464	53,1		

Entscheidungsarten für Rechtsakte der EU nach und vor dem VvL (Ausschnitt)

EUV und AEUV in der Fassung vom 26.10.2012 im Vergleich zum EGV von 2002

Entscheidungen gemäß der Artikel

Entscheidungsarten	Artikel EUV	Artikel AEUV	Anzahl
1. Europäischer Rat			
Europäischer Rat einstimmig	15, 16 (5), 17 (5) 26, 31, 42, 50, 148	68	9
ER einstimmig auf Empfehlung des Rates	22	283	2
ER mit qualifizierter Mehrheit	15, 17 (7), 18	236 (2 Mal), 244	6
2. Rat			
a. Rat mit qualifizierter Mehrheit			
Ordentliches Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 289 und 294 AEUV (Rat QM auf V EK nach Z EP)	16, 18, 19, 21, 24, 33, 48, 51, 52, 53, 64, 75, 76, 77 (5 Mal), 78 (7 Mal), 79 (5 Mal), 81 (8 Mal), 82 (8 Mal), 83, 84, 85 (3 Mal), 87 (3 Mal), 88, 116, 118, 121, 129, 189, 195, 196, 197, 207, 209, 212, 224, 257, 281, 291, 298, 314, 336, 338	74	
Ordentliches Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 289 und 294 AEUV (Rat QM auf V EK mit Z EP) nach Anhörung WiSozA	43, 46 (4 Mal), 50 (8 Mal), 59, 114, 157, 169, 173, 182, 188	20	
Ordentliches Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 289 und 294 AEUV (Rat QM auf V EK mit Z EP) nach Anhörung WiSozA und AdR	91 (4 Mal), 100, 149, 153, 164, 165, 166, 168 (5 Mal), 172, 175, 177, 178, 192, 194	21	
usw.			

Auswertung des Entscheidungssystems des EUV und AEUV

Entscheidungsarten

Entscheider	Anzahl	allein	mit EP	ohne EP
Europäischer Rat	11	4	6	1
Rat	38	4	26	8
Europäisches Parlament	12	7		
Europäische Kommission	1			
Sonstige	2	2		
	64			

usw.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Quellen

Europäische Union

Amt für Veröffentlichungen, © Europäische Union, unter der folgenden Adresse sind alle KOM Dokumente verfügbar <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>, 1998-2015, außerdem Amtsblätter, Statistiken, Rechtsetzungsverfahren, geplante Vorhaben.

Amt für Veröffentlichungen, Europäische Union (2007): Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates in der Fassung vom 27.12.2007 über die Regelungen für die Politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, online erreichbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R2004:20071227:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 09.03.2016.

Amtsblatt der Europäischen Union (2011 L 65): Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0211&qid=1437931396084&from=DE> ,zuletzt geprüft am 08.07.2015.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002 C 325/1 vom 24.12. 2002: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2002). Online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2002/325/01&from=DE>, zuletzt geprüft am 30.11.2015.

COSAC (2014): History of COSAC. Online verfügbar <http://www.cosac.eu/documents/> zuletzt geprüft am 22.02.2016.

Europäische Kommission (1992): Vertrag über die Europäische Union. Maastricht. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_de.pdf zuletzt geprüft 23.06.2016.

Europäische Kommission; Vorsitzender des Europäischen Rates (2001 a): Erklärung von Laeken. Zur Zukunft der Europäischen Union. Hg. v. Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001. Laeken (EU-Nachrichten Europäische Kommission Vertretung in der Bundesrepublik), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf zuletzt geprüft am 06.07.2015.

Europäische Kommission (2010): EU Haushalt 2009-Finanzbericht. Brüssel. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_de.pdf zuletzt geprüft am 13.11.2011.

Europäisches Parlament, Angaben 2011 zu Parteien und Fraktionen, Online verfügbar http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/composition_EP/elections2009_composition-parliament_de.pdf zuletzt geprüft am 27.07.2015.

Europäischer Rat (1993): Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Europäischer Rat (Kopenhagen) 21. und 22.06.1993. Online verfügbar, zuletzt geprüft am 23.06.2016 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf.

Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001. Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union. Online verfügbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2014.

Europäische Union, Offizielle Website, „Wie funktioniert die EU?“ Online verfügbar http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_de.htm, zuletzt geprüft am 26.07.2015.

Europäische Union, Offizielle Website, „Institutionen und Einrichtungen der EU“ Online verfügbar http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_de.htm zuletzt geprüft am 26.07.2015.

IPEX (2015): IPEX Guidelines von 2015. Online verfügbar *file:///C:/Users/Rainer%20Bollmohr/Downloads/IPEX%20Guidelines%20EN.pdf*, zuletzt geprüft am 22.02.2016.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001 b): Europäisches Regieren: Ein Weißbuch. Brüssel. Online verfügbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, zuletzt geprüft am 29.12.2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 325/33. Brüssel. Vertrag von Nizza, online verfügbar unter <http://www.info4alien.de/doc/eu/egv.pdf>, zuletzt geprüft am 15.11.2015.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006 a): Transparencyinitiative: Ein Grünbuch. Brüssel. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_de.pdf, zuletzt geprüft am 29.12.2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006 b): Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_de.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2010.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Vertrag von Lissabon). Brüssel. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/JOHml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>, zuletzt geprüft am 13.11.2011.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union C 115/47. Brüssel. Online verfügbar unter www.europarl.de/ressource/static/files/vertrag_lissabon/EU_Arbeitsweise.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2010.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union. Amtsblatt der Europäischen Union C 115/13. Brüssel. Online verfügbar unter

www.europarl.de/ressource/static/files/vertrag_lissabon/EU-Vertrag.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2010.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Grünbuch zur europäischen Bürgerinitiative. Brüssel, KOM 2009/622, Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0622&rid=1>, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997 online verfügbar http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_de.pdf, zuletzt geprüft am 03.01.2016.

Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte unterzeichnet in Nizza am 26. Februar 2001, online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Deutschland

Auswärtiges Amt (2007): Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, Online verfügbar http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Mitgliedstaaten/Deutschland/Pdf/AA_Denkschrift_Lissabon.pdf, zuletzt geprüft am 03.11.2015.

Bundesrat (2010): Empfehlungen der Ausschüsse zur Umfrage 17 der Europakammer vom 15. März 2010, Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Bundesrat Drucksache 113/1/10 vom 15.03.10. Berlin. Online verfügbar unter https://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0113_2D1_2D10, zuletzt geprüft am 25.03.2010.

Bundesregierung (1954): Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer. <https://www.konrad-adenauer.de/dokumente/erklaerungen/1954-12-15-regierungserklaerung>.

Bundesregierung (2007): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel. Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember und zum Europäischen Rat am 14. Dezember 2007

vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember 2007 in Berlin. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.cducsu.de/themen/europaeische-union/der-reformvertrag-ist-fuer-europas-zukunft-von-historischer-bedeutung>, zuletzt geprüft am 01.02.2010.

Bundesregierung (1993): Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. in der Fassung vom 12.03.1993 BGBl. I. S. 311, online verfügbar unter [http://www.bgbler.de/xaver/bgbler/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/%255B@attr_id=%27bgbler193s1442.pdf%27%255D#_bgbler_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbler193s0311.pdf%27\]_1452077297875](http://www.bgbler.de/xaver/bgbler/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/%255B@attr_id=%27bgbler193s1442.pdf%27%255D#_bgbler_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbler193s0311.pdf%27]_1452077297875), zuletzt geprüft am 05.01.2016.

Bundesregierung (2005): Gesetz über die Ausweitung und Stärkung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union. In der Fassung vom 17.11.2005. Online verfügbar unter http://www.bgbler.de/xaver/bgbler/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&tocf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbler&start=%2F%2F*%5B%40node_id%3D%27295874%27%5D&skin=pdf&level=-2&nohist=1, zuletzt geprüft am 06.01.2016.

Bundesregierung (2009a): Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union. (Integrationsverantwortungsgesetz IntVG), vom 22.09.2009 (BGBl. I S. 3022) geändert durch Art. 1 G v. 1.12.2009 I 3822. Berlin. Online verfügbar unter <http://bundesrecht.juris.de/intvg/>, zuletzt geprüft am 30.08.2010.

Bundesregierung (2009b): Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311). zuletzt durch das Gesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3026) geändert. Berlin. Online verfügbar [http://www.bgbler.de/xaver/bgbler/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/%255B@attr_id=%27bgbler193s1442.pdf%27%255D#_bgbler_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbler109s3026.pdf%27\]_1453030294055](http://www.bgbler.de/xaver/bgbler/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/%255B@attr_id=%27bgbler193s1442.pdf%27%255D#_bgbler_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbler109s3026.pdf%27]_1453030294055), zuletzt geprüft am 17.01.2016.

Bundesregierung (2009c): Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom

12. März 1993 (BGBl. I S. 313). zuletzt durch das Gesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031) geändert. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/>, zuletzt geprüft am 30.08.2010.

Bundesregierung (2013): Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG). Berlin. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/euwg/gesamt.pdf>, zuletzt geprüft 23.03.2015.

Bundesverfassungsgericht (2009): Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 – 421), Karlsruhe. Online verfügbar unter http://www.bverfge.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, zuletzt geprüft am 07.07.2010.

Bundesverfassungsgericht (2013): „Maastricht-Urteil“ des BVerfG vom 12. 10. 1993. Aktenzeichen 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92. Hg. v. Prof. Dr. Axel Tschentscher, L. L. M und M. A. Online verfügbar unter <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>, zuletzt aktualisiert am 19.11.2013, zuletzt geprüft am 13.01.2014.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 2011, Online verfügbar unter http://suche.bundestag.de/plenarprotokolle/search.form?wahlperiode_value=17&sitzung=&datumVon=03.01.2011&datumBis=31.12.2011&sort=dd&year=2013&period=2009-2013, zuletzt geprüft am 27.07.2015.

Deutscher Bundestag, Tagesordnungen Ausschusssitzungen 2011, Online verfügbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2921&id=1223>, zuletzt geprüft am 17.07.2015.

Sonstiges

Verfassungen der Welt, Online verfügbar <http://www.verfassungen.net>, zuletzt geprüft am 26.07.2015.

Literatur

- Abels, Gabriele; Epple, Annegret; Träsch, Jennifer (2010): Zum „Demokratiedefizit“ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Der Bürger im Staat. Europa konkret- Wie die EU funktioniert. Stuttgart, S. 256–266.
- Abromeit, Heidrun (1998 a): Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity. New York: Berghahn Books.
- Abromeit, Heidrun (1998 b): Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems. In: Politische Vierteljahrsschrift: PVS ; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft XXXIX Jahrgang, S. 80–90.
- Abromeit, Heidrun; Schmidt, Thomas (1998 c): Grenzprobleme der Demokratie: konzeptionelle Überlegungen. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl, S. 293–320.
- Abromeit, Heidrun (2001 a): Ein Maß für Demokratie? : Europäische Demokratien im Vergleich. Institut für Höhere Studien. Wien. Online verfügbar unter http://aei.pitt.edu/281/1/pw_76.pdf zuletzt geprüft am 08.03.2015.
- Abromeit, Heidrun (2001 b): Institutionelle Herausforderungen einer Demokratisierung der EU. Vortrag Workshoptagung des „Arbeitskreises Soziale Bewegungen“ (DVPW), Berlin.
- Abromeit, Heidrun (2001 c): Jenseits des „sui generis“. In: Christine. Landfried (Hg.): Politik in einer entgrenzten Welt. Köln: Verl. Wiss. und Politik (Bibliothek Wissenschaft und Politik, 60), S. 91–97.
- Abromeit, Heidrun (2001 d): Wie demokratisch ist die EU – wie ist sie demokratisierbar? In: Ingeborg Tömmel (Hg.): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich, S. 265–283.
- Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die post-nationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen: Leske + Budrich.

- Abromeit, Heidrun (2003 a): Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie. In: Ansgar Klein, Ruud Koopmanns, Hans-Jörg Trenz, Ludger Klein, Christian Lahusen und Dieter Rucht (Hg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa. Opladen: Leske + Budrich, S. 31–54.
- Abromeit, Heidrun (2003 b): Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente. In: Claus Offe (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/Main, New York: Campus, S. 95–109.
- Aleemann von, Ulrich (2013): Gutachten zur „Politischen Union“, Demokratische Mitgestaltung und soziale Sicherheit. Düsseldorf, Fine Forschungs-Initiative NRW in Europa http://fine.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Vhosts/FINE/FINE_Gutachten_Politische_Union.pdf zuletzt geprüft am 02.04.2016.
- Apolte, Thomas (2010): Institutionelle Strukturen von Nationalstaaten und EU im Vergleich. Unter Mitarbeit von Nele Franz und Marie Möller. Münster.
- Beaud, Olivier (1996): Föderalismus und Souveränität. Bausteine zu einer verfassungsrechtlichen Lehre der Föderation In: Der Staat (1/1996). Berlin: Duncker & Humblot GmbH.
- Beaud, Olivier (2003): Der Entwurf einer Verfassung für Europa – Verfassungsrechtliche Betrachtungen aus französischer Perspektive. Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin, 03.12.2003, <http://www.whi-berlin.eu/documents/beaud.pdf> zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Beck, Ulrich; Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne. 1. Aufl., Originalausg. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition zweite Moderne).
- Behnke, Joachim.; Baur, Nina.; Behnke, Nathalie. (2006): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn, München [u.a.]: Schöningh [u.a.].
- Benz, Arthur (1998 a): Ansatzpunkte für ein europäfahiges Demokratiemodell. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl, S. 345–369.

- Benz, Arthur (1998 b): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Th Greven (Hg.): Demokratie, eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 201–223.
- Benz, Arthur (2003): Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Markus Jachtenfuchs (Hg.): Europäische Integration. Unter Mitarbeit von Beate Kohler-Koch. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 317–351.
- Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden.
- Benz, Arthur (Hg.) (2010 a): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Benz, Arthur; Broschek, Jörg (2010 b): Nationale Parlamente in der europäischen Politik. Funktionen, Probleme und Lösungen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Politikanalyse, Abt. Internat. Dialog. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07084.pdf>, zuletzt geprüft am 10.03.2015.
- Biagianni, Giovanni (2005): Direktdemokratische Legitimation der EU-Verfassung? In: Francis Cheneval, André Utzinger und Sonja Dänzer (Hg.): Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union. Münster: Lit, S. 349–371.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): (Ent-)Demokratisierungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem. In: André Brodocz, Marcus Llanque und Schaal, Gary, S. (Hg.): Bedrohungen der Demokratie. (Ent-)Demokratisierungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem. Unter Mitarbeit von Hans-Jürgen Bieling. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, S. 119–135.
- Bödecker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und Politische Partizipation in Deutschland. Berlin : Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Online verfügbar http://bibliothek.wzb.eu/wzbrief-zivilengagement/WZBriefZivilengagement052012_boedecker.pdf, zuletzt geprüft am 08.09.15.

- Bohman, James (2007): Democracy across borders. From Demos to Demoi. Cambridge, Mass.: MIT Press (Studies in contemporary German social thought). Spektrum 1/2013.
- Brunkhorst, Hauke (Hg.) (2000): Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien. Unter Mitarbeit von Matthias Kettner. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 1448).
- Brunkhorst, Hauke (2014): Die Enthauptung der legislativen Gewalt – Transnationale Verfassungsevolution zwischen Kapitalismus und Demokratie. In: Stefan Kadelbach und Klaus Günther (Hg.): Europa: Krise, Umbruch und neue Ordnung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, 33), S. 97–112.
- Buchstein, Hubertus (1992): Politikwissenschaft und Demokratie. Wissenschaftskonzeption und Demokratietheorie sozialdemokratischer Nachkriegspolitologen in Berlin. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Nomos Universitätsschriften. Politik, Bd. 31).
- Buchstein, Hubertus (2003): Das Unbehagen an der Demokratietheorie. In: *Leviathan* (4), S. 470–495.
- Calliess, Christian (2004 a): Demokratie in europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, online verfügbar unter http://portal-europa-recht.de/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=5&Itemid=12 zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Calliess, Christian (2004 b): Verfassungsverbund oder „Superstaat Europa“. Online verfügbar unter <http://www.uni-goettingen.de/en/16746.html> zuletzt geprüft am 26.01.2015.
- Calliess, Christian (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht. Unter Mitarbeit von Kathrin Dingemann, Sophie Méndes Escobar und Elena Schulte-Herbrüggen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Chardon, Matthias (2008): Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon. In: Werner Weidenfeld (Hg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. 1. Aufl. Baden-Baden, [München]:

- Nomos; C.A.P., Centrum für angewandte Politikforschung, S. 171–188.
- Cheneval, Francis (2005): Die EU und der Prozess der Legitimation. In: Francis Cheneval, André Utzinger und Sonja Dänzer (Hg.): Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union. Münster: Lit, S. 1–28.
- Dahl, Robert Alan (1989): Democracy and its critics. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Pr.
- Dahl, Robert Alan (2000): On democracy. New Haven: Yale University Press.
- Dann, Philipp (2004): Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union. Berlin [u.a.]: Springer (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 166).
- Drescher, Wiebke (2010): Ziele und Zuständigkeiten. In: Andreas Marchetti (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York, u.a.: John Wiley & Sons.
- Eder, Klaus; Hellmann, Kai-Uwe; Trenz, Hans-Jörg (1998): Regieren in Europa jenseite öffentlicher Legitimation? Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl, S. 321–344.
- Eising, Rainer (2005): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Vortrag. Humboldt-Universität zu Berlin. Online verfügbar unter http://www.europa.clio-online.de/Portals/_Europa/documents/fska/Q_2005_FS7-09.pdf, zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Fischer, Robert (2001): Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft. Münster: Eigenverlag.

- Fischer, Severin; Gran, Stefan; Hacker, Björn (2010): >EU 2020< – Impulse für die Post-Lissabonstrategie. Progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung Europas. In: *Internationale Politikanalyse Friedrich-Ebert-Stiftung*. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.pdf>, zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Føllesdal, Andreas / Hix Simon (2006): Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. In: *Journal of Common Market Studies* 44 (3), S. 533–562.
- Fraenkel, Ernst (2007): Gesammelte Schriften. Band 5 Demokratie und Pluralismus. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Fritzler, Marc; Unser, Günther (2007): Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Politiken. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Fuchs, Dieter (1999): Die demokratische Gemeinschaft in den USA und in Deutschland. Hg. v. Abteilung Institutionen und sozialer Wandel. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Berlin. Online verfügbar unter <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/1999/iii99-204.pdf> zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Fuchs, Dieter (2002): Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas. Berlin. Online verfügbar unter <http://skylla.wzb.eu/pdf/2002/iii02-204.pdf>, zuletzt geprüft am 26.01.2015.
- Geißen, Brigitte; Penrose, Virginia (2003): Dynamiken der politischen Partizipation und Partizipationsforschung – Politische Partizipation von Frauen und Männern – Berlin. Online verfügbar unter http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/pol_sys/partizipation/Dynamiken_der_politischen_Partizipation/geissel_penrose.pdf?1361541718, zuletzt geprüft am 09.09.2015
- Geißen, Brigitte (2009): Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft? Dynamiken der Governance mit Zivilgesellschaft am Beispiel der Europäischen Kommission und der lokalen Agenda 21. In: Sebastian Botzem (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 75–98.

- Graf Kielmannsegg, Peter (2003): Fünf Jahre später – ein Nachwort zur zweiten Auflage. In: Markus Jachtenfuchs (Hg.): Europäische Integration. Unter Mitarbeit von Beate Kohler-Koch. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 77–83.
- Gramlich, Ludwig (2006): Möglichkeiten einer >demokratischen Legitimation< des Völkerrechts. In: Ludwig Gramlich (Hg.): Zwischen Legitimität und Effektivität. Zur Rolle des Parlaments im Bereich des aussenpolitischen Handelns. Chemnitz: GUC, Verl. der Ges. für Unternehmensrechnung und Controlling, S. 1–34.
- Gramlich, Ludwig (Hg.) (2006): Zwischen Legitimität und Effektivität. Zur Rolle des Parlaments im Bereich des aussenpolitischen Handelns. Chemnitz: GUC, Verl. der Ges. für Unternehmensrechnung und Controlling.
- Grande, Edgar (1996): Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: *Leviathan* (3/1996), S. 339–360.
- Grande, Edgar (2000): Multi-Level Governance: Institutuionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Unter Mitarbeit von Markus Jachtenfuchs. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 11–30.
- Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. In: *online Akademie*. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50332.pdf>, zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Habermas, Jürgen (1999): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2001): Warum braucht Europa eine Verfassung? In: Die Zeit vom 28.06.2001 www.zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_.
- Habermas, Jürgen (2007): Erste Hilfe für Europa. In: Die Zeit (49/2007).
- Habermas, Jürgen (2008): Ach, Europa. Frankfurt: Suhrkamp Verlag (Kleine politische Schriften, 11).

- Habermas, Jürgen (2011 a): Wie demokratisch ist die EU? Blätter für deutsche und internationale Politik. Online verfügbar unter <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2011/august/wie-demokratisch-ist-die-eu>, zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Habermas, Jürgen (2011 b): Zur Verfassung Europas. Ein Essay. Orig.-Ausz., 1. Aufl., Sonderdr. Berlin: Suhrkamp (Edition suhrkamp, 6214).
- Hartmann, Jürgen (2001): Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung. Frankfurt, New York: Campus Verlag (Campus Studium).
- Hartmann, Jürgen (2009): Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung. 2. Aufl. Frankfurt, M, New York, NY: Campus-Verl.
- Hertel, Wolfram (op. 1999): Supranationalität als Verfassungsprinzip. Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hix, Simon (2003): Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU. In: Markus Jachtenfuchs (Hg.): Europäische Integration. Unter Mitarbeit von Beate Kohler-Koch. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 151–180.
- Hix, Simon (2008): What's wrong with the European Union and how to fix it. Cambridge, Malden, MA: Polity.
- Hobsbawm, Eric J. (2005): Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. 3. Aufl. Frankfurt/Main,, New York: Campus-Verl.
- Hofmann, Andreas / Wessels Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen. integration. Berlin. Online verfügbar unter http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2014/10/integration_08_01.pdf zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Hölscheidt, Sven (2008): Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissaboner Vertrag. Institut für Europäische Politik. Berlin (integration, 3/2008). Online verfügbar unter <http://www.iep-berlin.de/655.html>, zuletzt geprüft am 17.07.2013.

- Holzhacker, Ronald (2007): National Parliamentary Scrutiny: Comparing Rules, Institutions and Behaviour. In: Ronald Holzhacker und Erik Albæk (Hg.): Democratic governance and European integration. Linking societal and state processes of democracy. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, S. 180–206.
- Holzhacker, Ronald; Albæk, Erik (Hg.) (2007): Democratic governance and European integration. Linking societal and state processes of democracy. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Höreth, Marcus (1998): Warum sich das Vereinte Europa mit der Demokratie schwer tut. Internationale Politik und Gesellschaft: Zeitschrift für globale Trends, Außenpolitik, Internationale Beziehungen, Weltwirtschaft, Länderanalysen. Online verfügbar unter <http://fes.de/ipy/arthoereth.html>, zuletzt geprüft am 09.03.2015.
- Höreth, Marcus (1999): Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit. Baden-Baden: Nomos.
- Höreth, Marcus (2002): Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegformieren- Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte. Internationale Politik und Gesellschaft. Online verfügbar unter http://www.fes.de/ipy/IPG4_2002/ARTHOERETH.HTM.
- Höreth, Marcus (2004): Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise: Ist die EU undemokratisch und ineffizient? Bürger im Staat 1/2004. Online verfügbar unter http://www.buergerimstaat.de/1_04/eu.htm zuletzt geprüft am 26.03.2015.
- Höreth, Marcus (2010): Die EU-Organe nach dem Vertrag von Lissabon. In: Andreas Marchetti (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Hrbek, Rudolf (1995): Der Vertrag von Maastricht und das Demokratie-Defizit der Europäischen Union auf dem Weg zu stärkerer demokratischer Legitimation? In: Albrecht Rodelzhofer, Rupert Scholz und Dieter G. Wilke (Hg.): Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz. München: Beck.
- Hrbek, Rudolf (Hg.) (1995): Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven. Beiträge einer Tagung des Europäischen Zentrums für Föderalismus

Forschung in Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium Baden-Württemberg, 18. – 20. Mai 1995, Schloss Bebenhausen/Tübingen. Unter Mitarbeit von Gonzalez d' Alcantara. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Huget, Holger (2007): Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hüller, Thorsten (2010): Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission. Frankfurt am Main, New York: Campus.

Hurrelmann, Achim (2008): Demokratie in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme. Politik und Zeitgeschichte, APuZ 32/2008. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/31040/demokratie-in-der-europaeischen-union-eine-bestandsaufnahme>.

Jachtenfuchs, Markus (1997): Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis? In: Klaus Dieter Wolf und Heidrun Abromeit (Hg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 15–36.

Jachtenfuchs, Markus (2001): Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union. In: Christine Landfried (Hg.): Politik in einer entgrenzten Welt. Köln: Verl. Wiss. und Politik (Bibliothek Wissenschaft und Politik, 60), S. 71–89.

Jachtenfuchs, Markus (2002): Die Konstruktion Europas. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

Jachtenfuchs, Markus (2003): Europäische Integration. Unter Mitarbeit von Beate Kohler-Koch. In: Markus Jachtenfuchs (Hg.): Europäische Integration. Unter Mitarbeit von Beate Kohler-Koch. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 11–46.

Jachtenfuchs, Markus (Hg.) (2003): Europäische Integration. Unter Mitarbeit von Beate Kohler-Koch. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.

- Jachtenfuchs, Markus (2010): Der Wandel des regulativen Mehrebenensystems der EU. Hg. v. Verlag Barbara Budrich. Leverkusen Der moderne Staat, Jg. 3 (2010), H. 1, S. 109-124.
- Janning, Josef/Giering, Klaus (1999): Strategien gegen die institutionelle Erosion. In: Claus Giering (Hg.): Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Janowski, Cordula Agnes (2005): Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Legitimationsgarant der EU? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl. Ges.
- Jellinek, Georg (1960): Allgemeine Staatslehre. Darmstadt: Wiss. Buchges.
- Jörke, Dirk (2005): Auf dem Weg zur Postdemokratie. In: *Leviathan* Vol. 33 (2005) (4), S. 482–491.
- Jütten, Marc (2012): Europäische Integration. Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie. Hamburg: Kovač (Schriftenreihe Schriften zur Europapolitik, Bd. 18).
- Kaina, Viktoria (2008): Messbarkeit von Demokratiedefizit als ungelöste Theorieproblem. Zum PVS-Forums-Beitrag von Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel, Lisa Müller und Bernhard Weßels. In: *PVS Politische Vierteljahresschrift* (49), S. 518–524.
- Kaina, Viktoria (2009): Wir in Europa. Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Kaufmann, Marcel (1997): Europäische Integration und Demokratieprinzip. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Kluth, Winfried (1995): Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeinseuropäischer Verfassungsperspektive. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kluth, Winfried (Hg.) (2007): Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht. Eine Analyse der Einwirkungen der Europäischen Integration auf die mitgliedstaatlichen Verfassungssysteme und ein Vergleich ihrer Reaktionsmodelle. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

- Kohler-Koch, Beate (1998): Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl, S. 11–28.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1998): Regieren in entgrenzten Räumen. Opladen [u.a.]: Westdt. Verl.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (2010 a): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christine Quittkat und Christina Altides. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl.
- Kohler-Koch, Beate (2010 b): Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christine Quittkat und Christina Altides. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl, S. 48–73.
- Kohler-Koch, Beate (2010 c): Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christine Quittkat und Christina Altides. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl, S. 19–48.
- Kohler-Koch, Beate (2010 d): Vorwort: Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU auf dem Prüfstand. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christine Quittkat und Christina Altides. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl, S. 7–18.
- Kohler-Koch, Beate (2010): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn ab Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby? In: Beate Kohler-Koch (Hg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christine Quittkat und Christina Altides. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl, S. 241–271.

- Landfried, Christine. (2005): Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union. 2., überarb. und erw. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Laumen, Anne/Maurer Andreas (2006): Jenseits des „Permissive Consensus“: Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel? SWP (Berlin), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3191, zuletzt geprüft am 26.03.2015.
- Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch).
- Leiße, Olaf (2009): Europa zwischen Nationalstaat und Integration. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Lempp, Jakob (2009): Die Evolution des Rats der Europäischen Union. Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2007): Volk, Demokratie, Verfassung – Die „Verfassung für Europa“ als Herausforderung an die Verfassungstheorie. In: Winfried Kluth (Hg.): Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht. Eine Analyse der Einwirkungen der Europäischen Integration auf die mitgliedstaatlichen Verfassungssysteme und ein Vergleich ihrer Reaktionsmodelle. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 47–64.
- Majone, Giandomenico (1997): The European Union: Positive State or Regulatory State. In: Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekmann (Hg.): Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union. Marburg: Metropolis, S. 149–166.

- Majone, Giandomenico (1998 a): Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards. In: *European Law Journal* 4 (No. 1), S. 5–28.
- Majone, Giandomenico (1998 b): The regulatory state and its legitimacy problems. In: *Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien (IHS)* (56).
- Majone, Giandomenico (2005): Dilemmas of European integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth. Oxford: Oxford University Press.
- Manin, Bernard (2007): Kritik der repräsentativen Demokratie. 1. Aufl. Berlin: Matthes & Seitz.
- Marchetti, Andreas (Hg.) (2010): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Marchetti, Andreas; Demesmay, Claire (2010): Der Vertrag von Lissabon: Welche Grundlagen für Europa? In: Andreas Marchetti (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Marschall, Stefan (2005): Transnationale Repräsentation in parlamentarischen Versammlungen. Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Massing, Michel (2007): Europäische Identität: Ist die europäische Identität als Grundlage des Zugehörigkeitsbewusstsein und der Legitimation der Europäischen Union notwendig? München: GRIN-Verlag.
- Massing, Peter (Hg.) (2004): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart. Unter Mitarbeit von Hubertus Buchstein und Gotthard Breit. 5. Aufl. Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verlag.
- Maurer, Andreas (2000): Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit. In Lippert, Barbara (Hg.): Osterweiterung der Europäischen Union, die doppelte Reifeprüfung. Bonn: Europa Union Verlag. S. 1–26.
- Maurer, Andreas (2001): National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Ad- National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Per-

- manent Institutional Change? In: Andreas Maurer und Wolfgang Wessels (Hg.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Baden-Baden: Nomos Verlagsges., S. 27–75.
- Maurer, Andreas; Wessels, Wolfgang (Hg.) (2001): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Baden-Baden: Nomos Verlagsges., zuletzt geprüft am 03.01.2014.
- Maurer, Andreas (2002): Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, Andreas (2003): Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza. Akteur, Arena oder Alibi? Unter Mitarbeit von Wolfgang Wessels. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, Andreas (2004): Die nationalen Parlamente im europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente. Berlin. Online http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/NP_BT_KS.pdf, zuletzt geprüft am 26.01.2015.
- Maurer, Andreas (Hg.) (2005): Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, Andreas (2009): Mehrebenendemokratie und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon. In: Stefan Kadelbach (Hg.): Europäische Integration und parlamentarische Demokratie. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (978-3-531-91637-8), S. 19–58.
- Maurer, Andreas (2010): Parlamente in der EU – Wien: UTB; Facultas Universitätsverlag.
- Mellein, Christine (2007): Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, 332).
- Merkel, Wolfgang (1999): – Legitimitätsüberlegungen zu einem unionsspezifischen Demokratiemodell – in Giering, Claus: *Demokratie*

und Interessenausgleich in der Europäischen Union, Gütersloh : Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 27–37.

Meyer, Henning; Watt, Andrew (2014): Die 10 Mythen der Eurokrise ... und warum sie falsch sind. Hans-Böckler-Stiftung, online verfügbar http://www.boeckler.de/pdf/imk_10_mythen.pdf, zuletzt überprüft am 11.03.2016

Meyer, Jürgen (2010): Braucht die Europäische Union eine Verfassung? In: Olaf Leisse (Hg.): *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 60–68.

Meyer, Thomas (2009): Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden.

Möcklin, Emanuel (1997): Demokratietheorie: Eine vergleichende Analyse verschiedener Demokratietheorien. Zürich. Online verfügbar unter http://socio.ch/demo/t_emoeck1.htm, zuletzt aktualisiert am 29.03.2015.

Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (4), S. 603–624.

Moravcsik, Andrew (2004): Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. In: *Government and opposition* 39 (2), S. 336–363.

Moravcsik, Andrew (2008): The European Constitutional Settlement. In: *The world economy* 32 (1), S. 158.

Münch, Richard (2001): Demokratie ohne Demos. Europäische Integration als Prozess des Institutionen- und Kulturwandels. In: Wilfried Loth (Hg.): *Theorien europäischer Integration*. Unter Mitarbeit von Wolfgang Wessels. Opladen: Leske + Budrich, S. 177–205.

Mundell, Robert (2013): »Zusammenbruch der Euro-Zone könnte das Ende der EU bedeuten«, sagt einer der Väter des Euro. Online verfügbar unter <http://info.kopp-verlag.de/hintergruende/deutschland/redaktion/-zusammenbruch-der-euro-zone-koennte-das-ende-der->

- eu-bedeuten-sagt-einer-der-vaeter-des-euro.html, zuletzt geprüft am 23.11.2014.
- Neyer, Jürgen (2007): Welche Integrationstheorie braucht Europa? Berlin. Institut für Europäische Politik, Integration 4/2007, S. 382–393.
- Neyer, Jürgen (2014): Der verlorene Souverän: Europäische Staatlichkeit im Umbruch. In: Stefan Kadelbach und Klaus Günther (Hg.): Europa: Krise, Umbruch und neue Ordnung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, 33), S. 157–176.
- Nohlen, Dieter; Schmidt, Manfred G.; Boeckh, Andreas; Kohler-Koch, Beate; Kriz, Jürgen (Hg.) (1998): Lexikon der Politik. Unter Mitarbeit von Dieter Nohlen. 8 Bände. München: Beck (Lexikon der Politik).
- Nullmeier, Frank (Hg.) (2010): Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Unter Mitarbeit von Martin Nonhoff, Henning Schmidtke, Steffen Schneider Dominika Biegoń, Jennifer Gronau. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl (Staatlichkeit im Wandel, [14]).
- Nullmeier, Frank; Nonnhof, Frank (2010): Der Wandel des Legitimitätsdenkens. In: Frank Nullmeier (Hg.): Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Unter Mitarbeit von Martin Nonhoff, Henning Schmidtke, Steffen Schneider Dominika Biegoń, Jennifer Gronau. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl (Staatlichkeit im Wandel, [14]), S. 16–44.
- Offe, Claus (Hg.) (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/Main., New York: Campus.
- Offe, Claus (2003): Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie. In: Claus Offe (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/Main., New York: Campus, S. 9–24.
- Oppelland, Torsten (2010): Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung. In: Olaf Leisse (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 79–96.

- Peters, Anne (2001): Elemente einer Theorie der Verfassung Europas. Berlin: Duncker & Humblot (Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 137).
- Puntscher Riekmann, Sonja (1997): Demokratie im supranationalen Raum. In: Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekmann (Hg.): Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union. Marburg: Metropolis, S. 69–110.
- Raunio, Tapio (1999): Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. In: *Government and opposition* (34), S. 180–202.
- Raunio, Tapio (2009): National Parliaments and European Integration. What we know and what we should know. In: ARENA Working Paper (online) | ISSN 1890- 7741. Online verfügbar unter http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_02.pdf , zuletzt geprüft am 26.01.2015.
- Raunio, Tapio (2011): The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. In: *Journal of European Integration* 33 (3), S. 303–321. DOI: 10.1080/07036337.2010.546848.
- Richter, Emanuel (2005): Demokratietheorie und europäische Integration. In: Guido Thiemeyer (Hg.): Europäische Perspektiven der Demokratie. Historische Prämissen und aktuelle Wandlungsprozesse in der EU und ausgewählten Nationalstaaten. Unter Mitarbeit von Hartmut Ullrich. Frankfurt am Main,, New York: P. Lang, S. 67–104.
- Schäfer, Armin (2006 a): Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation. Berlin. Online verfügbar unter www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2006/schaefer.pdf, zuletzt geprüft am 29.12.2009.
- Schäfer, Armin (2006 b): Nach dem permissiven Konsens: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union. *Leviathan* (3), zuletzt geprüft am 29.12.2009.

- Schäfer, Wolf; Belke, Ansgar (Hg.) (2004): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schäuble, Wolfgang (2003): Vorwort: In Europa ist die Nation gut aufgehoben. In: Till Blume (Hg.): Herausforderung Europa – von Visionen zu Konzepten. [1. Konstanzer Europa-Kolloquium]. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 13–17.
- Schärf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *PVS Politische Vierteljahresschrift* (26), S. 323–356.
- Schärf, Fritz Wilhelm (1996): Demokratie in der transnationalen Politik. Working Paper 96. In: *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, zuletzt geprüft am 03.01.2014.
- Schärf, Fritz Wilhelm (1999): Regieren in Europa. Effectiv und demokatisch? Frankfurt,, New York: Campus.
- Schärf, Fritz W. (2003): Ist Europa regierbar? In: Till Blume (Hg.): Herausforderung Europa – von Visionen zu Konzepten. [1. Konstanzer Europa-Kolloquium]. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 145–154.
- Schärf, Fritz W. (2004): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. MPIfG Working Paper 04/6, Köln. Online verfügbar unter <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html>, zuletzt geprüft am 24.01.2015.
- Schärf, Fritz Wilhelm (2006): Problem solving effectiveness and democratic accountability in the EU. Wien (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien (IHS), Wien ; 107).
- Schärf, Fritz W. (2009): Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In: *Leviathan* 37 (2), S. 244–280. DOI: 10.1007/s11578-009-0016-7.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (2), S. 185–244
- Schmidt, Manfred G. (2008): Demokratietheorien. Eine Einführung. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schmidtchen, Dieter (2004): Demokratiedefizit in Europa? Über Dichtung und Wahrheit in der europäischen Verfassungsdebatte. Hg. v. Encyclopedia of Law and Economics. Online verfügbar unter http://www.uni-saarland.de/fak1/fr12/csle/publications/2004-08_Demokratie.pdf, zuletzt geprüft am 26.01.2015.
- Schröder, Wolfgang M. (2007): Völkersouveränität zwischen demokratischem und republikanischem Prinzip. Zur Legitimations- und Verfassungstheorie des EU-Staaten- und Bürgerverbundes. In: Georg Jochum, Niels P. Petersson, Wolfgang M. Schröder und Katrin Ullrich (Hg.): Legitimationsgrundlagen einer europäischen Verfassung. Von der Volkssouveränität zur Völkersouveränität. Berlin: Duncker & Humblot, S. 17–98.
- Schulz, Fabian (2011): Die Mitwirkung des Deutschen Bundestags in europäischen Angelegenheiten. Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung. Münster, New York, NY, München, Berlin: Waxmann (Internationale Hochschulschriften, 560).
- Schumpeter, Joseph Alois (1993): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Unter Mitarbeit von E. K. Seifert und Susanne Preiswerk. 7. Aufl. Tübingen: Francke.
- Schwall-Düren, Angelica (2009): Das Europäische Parlament und der Deutsche Bundestag. In: Christa Randzio-Plath (Hg.): Mehr Demokratie in Europa wagen. Berlin: Vorwärts-Buch, S. 79–108.
- Seeger, Sarah (2008): Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation. In: Werner Weidenfeld (Hg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. 1. Aufl. Baden-Baden, [München]: Nomos; C.A.P., Centrum für angewandte Politikforschung, S. 235–254.
- Seubert, Sandra (2013): Dynamiken moderner Bürgerschaft. In: Zeitschrift für Politische Theorie 4 (1/2013), S. 19–42
- Sonnicksen, Jared (2010): Die demokratischen Grundsätze. In: Andreas Marchetti (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

- Sonnicksen, Jared (2014): Ein Präsident für Europa. Zur Demokratisierung der Europäischen Union. Wiesbaden: Imprint: Springer VS (SpringerLink : Bücher).
- Sprungk, Carina (2011): Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU-Angelegenheiten. In Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.), 'Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Zukünftige Funktionen von Parlamenten im Integrationsprozess', Baden-Baden: Nomos.
- Sprungk, Carina (2013): A new type of representative democracy? Reconsidering the role of national parliaments in the European Union, *Journal of European Integration* 35:5, 547-563.
- Sprungk, Carina (2016): National parliaments in the European Union: Moving towards more 'cooperative' institutions?, *Comparative European Politics*. 14:2, 177-195. doi:10.1057/cep.2015.42.
- Thiemeyer, Guido (2008): Das Demokratiedefizit der Europäischen Union. Geschichtswissenschaftliche Perspektiven. Themenportal Europäische Geschichte. Online verfügbar unter <http://www.europa.clio-online.de/2008/Article=292>, zuletzt geprüft am 29.03.2015.
- Tiedtke, Andreas (2005): Demokratie in der Europäischen Union. Eine Untersuchung der demokratischen Legitimation des europäischen Integrationsprozesses vom Vertrag von Amsterdam bis zum Entwurf einer europäischen Verfassung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Europäischen Recht, 114).
- Töller, Annette Elisabeth (2008): Mythen und Methoden. Zur Messung der europäischen Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. Zeitschrift für Parlamentsfragen. Online verfügbar unter http://www.zparl.nomos.de/fileadmin/zparl/doc/Aufsatz_ZParl_08_01.pdf, zuletzt geprüft am 13.03.2015.
- Töller, Annette Elisabeth (2009): Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Rechtssetzungsprozess. Probleme und Potentiale des Ländervergleichs. In: Stefan Kadelbach (Hg.): Europäische Integration und parlamentarische Demokratie. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (978-3-531-91637-8), S. 75–114.

- Tömmel, Ingeborg (Hg.) (2001): Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich.
- Tömmel, Ingeborg (2006): Das politische System der EU. 2. Aufl. München: Oldenbourg.
- Weber, Max; Sukale, Michael (1995): Schriften zur Soziologie. Stuttgart: Reclam.
- Weber, Max; Winckelmann, Johannes (1968): Methodologische Schriften. Studienausgabe. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Weidenfeld, Werner (2006): Die Europäische Verfassung verstehen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (2009): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn: Bpb.
- Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.) (2008): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. Baden-Baden: Nomos.
- Wessels, Wolfgang (2001): Jean Monnet – Mensch und Methode. Über- schätzt und überholt? In: *Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien (IHS)* (74). Online verfügbar unter http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_74.pdf, zuletzt geprüft am 16.07.2015.
- Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Westle, Bettina (Hg.) (2009): Methoden der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Wiesner, Claudia (2007): Bürgerschaft und Demokratie in der EU. Berlin: Lit.
- Wolf, Klaus Dieter (2005): Wie legitim kann grenzüberschreitendes Regieren sein? In: Tanja Hitzel-Cassagnes (Hg.): Demokratie in Europa und europäische Demokratien. Festschrift für Heidrun Abromeit. Unter Mitarbeit von Thomas Schmidt. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 263–274.
- Wonka, Arndt (2007): Um was geht es? Konzeptspezifikation in der politikwissenschaftlichen Forschung. In: Thomas Gschwend (Hg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Grünwald: Preselect. media, S. 63–90.

- Wonka, A.; Baumgartner, F. R.; Mahoney, C.; Berkhout, J. (2010): Measuring the size and scope of the EU interest group population. *European Union Politics* No.3, sagepub.co.uk, S. 463–476.
- Ziltener, Patrick (2002): Wirtschaftliche Effekte des EU-Binnenmarktprogramms. Georg-August-Univ, Göttingen.
- Zur Hausen, Clemens (2008): Der Beitrag der „Europarteien“ zur Demokratisierung der Europäischen Union. Marburg: Tectum.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

