



Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon

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

2. Auflage

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaften

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaften

Band 72

Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon

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

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

Tectum Verlag

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

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

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

Zugl. Dissertation Goethe-Universität Frankfurt am Main 2016

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

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Vorwort

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

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

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

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

Besonderer Dank gilt auch Frau Dr. Birgit von Pflug, Leiterin des Referats Europa-Dokumentation in der Bundestagsverwaltung. Sie hat mir schwer verständliche Sachverhalte und

Zusammenhänge erklärt, und mir Informationen zugänglich gemacht, die man weder gezielt suchen noch zufällig finden kann. Ich danke auch Herrn Dr. Volker Manz für seine kritische Begleitung und guten Ratschläge.

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

Frankfurt, im März 2017
Rainer Bollmohr

Vorwort zur 2., erweiterten Auflage

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

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

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

Bad Homburg, August 2018
Dr. Rainer Bollmohr

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorwort..... | V |
| Vorwort zur 2., erweiterten Auflage..... | VI |
| Abbildungsverzeichnis..... | X |
| Abkürzungen..... | XI |
| 1 Einleitung, Forschungsfrage und Gang der Untersuchung..... | 1 |
| 2 Ein Demokratiemodell für die Europäische Union..... | 15 |
| 2.1 Demokratietheorien..... | 17 |
| 2.2 Darstellung eines Demokratiemodells der EU..... | 28 |
| 2.3 Erläuterungen zum Demokratiemodell..... | 43 |
| 2.3.1 Gemeinsame Bestimmungen und Grundsätze..... | 44 |
| 2.3.2 Wahlen und Entscheidungsformen..... | 47 |
| 2.3.3 Legitimation im Demokratiemodell..... | 51 |
| 2.3.4 Demokratische Kontrolle..... | 60 |
| Exkurs: Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip..... | 63 |
| 2.3.5 Die EU aus der Sicht des Demokratiemodells..... | 65 |
| 3 Das Demokratiedefizit der Europäischen Union..... | 71 |
| 3.1 Das strukturelle Demokratiedefizit..... | 74 |
| 3.2 Das institutionelle Demokratiedefizit..... | 77 |
| 3.2.1 Das Legitimationsdefizit..... | 78 |
| 3.2.2 Das Repräsentationsdefizit..... | 101 |
| 3.2.3 Das Partizipationsdefizit..... | 105 |
| 3.3 Das Demokratiedefizit der EU im Vergleich mit dem Demokratiemodell..... | 109 |
| 3.3.1 Zusammenfassung der Defizite..... | 109 |
| 3.3.2 Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Demokratiemodell..... | 112 |
| 3.4 Operationalisierung des Demokratiedefizits..... | 116 |
| 3.4.1 Beschreibung der Indikatoren..... | 117 |

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

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

Abbildungsverzeichnis

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

Abkürzungen

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

| | |
|-----------|---|
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Der Gerichtshof der Europäischen Union |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union in der Fassung vom 26.10.2012 |
| EUZBBG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EUZBLG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| Fn | Fußnote |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GO | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages |
| Hoher V | Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik |
| Invbank | Europäische Investitionsbank |
| IntVG | Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| KOM/COM | Dokumente der Europäischen Kommission, z. B. Vorschläge für angenommene Rechtsakte, Mitteilungen, Berichte usw., versehen mit der entsprechenden Jahreszahl und einer fortlaufenden Nummer |
| M | Mitteilung |
| MS | Mitgliedstaat(en) |
| NP | nationale Parlamente |
| Protokoll | Als Anhang zum EUV gibt es 37 Protokolle, die Bestandteile der Verträge sind (Art. 51 EUV). Beispiel: Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit |

| | |
|----------|--|
| QM | qualifizierte Mehrheit |
| Ratsdok. | Dokumente des Rats der Europäischen Union, oft parallel zu KOM |
| ReH | Rechnungshof |
| RN | Randnummer in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts |
| S | Sitze |
| sic | so in der Quelle |
| St | Stimmen |
| U | Unterrichtung |
| ÜA | Überweisung an die Ausschüsse |
| V | Vorschlag |
| VEU | Vertrag über die Europäische Union in der Fassung vom 24.12.2002 |
| VvL | Vertrag von Lissabon |
| WiSozA | Wirtschafts- und Sozialausschuss |
| Z | Zustimmung |
| [] | Ergänzungen des Verfassers |

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 Klä-

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

zung 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. Huet 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 Mög-

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 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.

lichkeit 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) zwischen 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

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 gemessen wird, welcher Modus in der Europapolitik dominiert“ (Höreth 2002: 4).

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 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

-
- 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).
 - 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).

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; 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 2013). Das

-
- 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 Moravcsik (2002: 621) äußert sich in diesel 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).

wird auch dadurch deutlich, dass der Euro seit seiner Einführung als ein wesentliches Integrationsinstrument dargestellt wurde, das nun gefährdet schien (Meyer 2014: 1 f). 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 vorbei, getroffen wurden, meist keine Wirkung erzielten und außer einigen Finanzinstituten keine Gewinner zurückließen. Nationale Parlamente und Verfassungsbeschwerden blieben im Bemühen, die Gefahr der Vergemeinschaftung von Staatsverschuldung zu reduzieren, wirkungslos.¹¹ Im Verlauf der Krise wurde zudem erkennbar, dass Verträge und Vereinbarungen von Mitgliedstaaten häufig nicht eingehalten¹² und Bestimmungen des EUV mitunter stark überdehnt wurden.¹³ 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

11 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/bvg11-055.html>.

12 „Die mangelnde Umsetzung rechtsstaatlicher Standards in Ungarn, Rumänien und Bulgarien, der routinierte Verstoß gegen den europäischen Stabilitätspakt 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)

13 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.

Integrationsprozess – dem im EU-Vertrag an prominenter Stelle platzierten Demokratie-Bekenntnis zum Trotz – unter gewissen ‚Demokratiedefiziten‘ leidet“ (Biaggini 2005: 349).

Die hier zu untersuchende Problemstellung basiert auf den zahlreichen Versuchen¹⁴, 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.

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

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

che 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 Hoheitsrechte¹⁵ übertragen bekam und daher immer größere Anforderungen an die Legitimation¹⁶ 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)¹⁷. Genau diese Demokratieform haben die Verfasser des VvL gewählt, wohlwissend, dass das EP in seiner derzeitigen Verfasstheit nicht den erforderlichen Ansprüchen genügen würde.¹⁸ Nicht zuletzt deshalb wurden die nationalen Parlamente in offizieller Funktion in den VvL aufgenommen.

15 „[...] 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).

16 „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).

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

18 „Sowohl die deliberative als auch die aggregative Komponente des demokratischen Prozesses erfordert eine angemessene und gleiche Repräsentation der von der

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 zugewachsenen 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 EUV¹⁹ in aktive Politik umgesetzt werden.

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).

- 19 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.“

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

Art. 12 „Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie 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 [...]“.

nationalen Parlamente daran haben. Das strukturelle Demokratiedefizit (Kaina 2009: 172) wird nur der Vollständigkeit halber erwähnt, 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 2014²⁰ haben jedoch gezeigt, dass das Jahr 2011 durchaus als repräsentativ angesehen werden kann. Als Untersuchungszeitraum wurde das Jahr 2011²¹ 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 Bewahrung 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

20 Siehe z. B. die Beteiligung des EP an Rechtsakten der EU 2008, 2011 und 2014 (Anhänge 10 bis 12) Siehe auch Fußnote 25.

21 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.

Protokollen 1 und 2 EUV den nationalen Parlamenten zugeleitet werden, durch den Deutschen Bundestag ausgewertet (Einzelheiten siehe Anhang 4). Die geplanten Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse, Berichte, Informationen und Mitteilungen des Jahres 2011 wurden mit 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 Beitrittsanforderung vor der vierten Erweiterung²² 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).²³

Das bedeutet, dass die Beitrittsländer die politischen, wirtschaftlichen und Acquis-Kriterien erfüllen müssen. Inwiefern ist es dennoch erforderlich, zusätzlich Demokratie Kriterien 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.²⁴

22 Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs 1995.

23 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.

24 „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 Mitglied-

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 (Anhang 11).²⁵ Da von den insgesamt 2.333 Rechtsakten²⁶ 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.

staaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“ (Urteil BVerfG vom 30.06.2009, RN 229).

- 25 Bei der Überprüfung zur 2. Auflage wurde festgestellt, dass die Statistiken im Nachhinein unter der gleichen Internetadresse erheblich verändert wurden. Die Begründung war, dass „kurzlebige Rechtsakte“ ausgeschlossen wurden. In der Arbeit wurden weiterhin die Zahlen der alten Version genutzt. Zum Vergleich wurden die neuen Statistiken im Anhang veröffentlicht.
- 26 Der gesamte Output ist erheblich größer, da die Entscheidungen der EK, die diese gem. Art. 3 AEUV in ausschließlicher Zuständigkeit trifft, hier nicht enthalten sind.

ten.²⁷ Gibt es theoretische Ansätze, die sich auf die EU anwenden lassen? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, da klassische Elemente 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: 213ff). 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 Repräsentations-

27 „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).

prinzip 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)²⁸ 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

28 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P&qid=1543332325492&from=DE>

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:

| <i>Polyarchy and the Democratic Process</i> | |
|---|---|
| The following institutions... | are necessary to satisfy the following criteria |
| 1. Elected officials | |
| 2. Free and fair elections | I. Voting equality |
| 1. Elected officials | |
| 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 |

Abbildung 1: Demokratiemodell nach Dahl (Quelle: Dahl 1989: 221 f)

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 Volkssouveränität, 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 vermittels 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.²⁹ Zur Anwendung seines demokratischen Prinzips sagt er „In einer Demokratie besteht [...] die Hauptfunktion der Stimmabgabe des Wählers darin, eine Regierung hervorzubringen“ (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 Herrschenden 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 BürgerIn-

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

nen 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: 349f). 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 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 Willensbildungs- 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 Beteili-

„gung den Anforderungen nach wirkungsvoller politischer Partizipation in Mehrebenensystemen gerecht werden“ (Grande 1996: 356 f).

Eine reine Mehrheitsentscheidung ist nicht immer ausreichend legitimierend.³⁰ 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 (Callies 2004a: 6). Die ursprüngliche Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative wird inzwischen ergänzt durch die Macht der Medien, die auch vierte Gewalt genannt werden.³¹ 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 Nati-

30 Wenn z. B. das Kongruenzprinzip verletzt wird (Abromeit 2001a: 4 f) oder die Komplexitätsthese greift (Buchstein 2003: 477 f), 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: 5 f).

31 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).

onalismen 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 demokratiethoretischen Beiträge, so erscheint der Ansatz von Robert A. Dahl richtungweisend 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 BürgerInnen³², die ein Abgeordneter vertritt, 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.

³² Für die EU sind es im Durchschnitt 485.000 BürgerInnen pro Sitz im Europaparlament, siehe <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europawahl/183203/stimmengewichtung-und-sitzverteilung>, für die USA 574.000 Einwohner pro elector bei der Präsidentenwahl <https://de.wikipedia>.

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 Parlamentarismuskonzeption wird auch immer wieder das Spannungsfeld zwischen parlamentarischer 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 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 Partiefamilie 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

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 .

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 bekommen 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“³³, die der Europäische Rat am 15.12.2001 angenommen hat. Die Schlussfolgerung der Erklärung „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 Zuständigkei-

33 Anhang 5 und http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf.