

Andreas Maurer

Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union

Der Beitrag des Europäischen Parlaments
und der nationalen Parlamente



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	10
Vorwort	13
I. Problemstellung, Untersuchungsfelder und Untersuchungskonzept	15
1. Das Demokratiedefizit der EU - Auslöser für und Resultat von Vertragsreformen	15
1.1. Die Konzeption des europäischen Mehrebenenparlamentarismus	17
1.2. Zum Stand der Forschung	22
1.3. Untersuchungsschwerpunkte	25
2. Das Demokratieproblem europäischer Integration	27
2.1. Das in den 1990er Jahren erreichte Ausmaß europäischer Integration	27
2.2. Integration als demokratiepolitisches Problem der EU	29
2.3. Anforderungsprofile für demokratisches und legitimes Regieren in der EU	31
3. Parlamentarische Demokratie in der EU und Demokratiedefizit	34
3.1. Demokratie als konstitutives Prozesselement europäischer Integration	34
3.2. Demokratie als Integrationsauftrag	35
3.3. Die EU als undemokratische Herrschaftsordnung?	37
3.3.1. Demokratisierung als Kennzeichen der EU-Entwicklung	38
3.3.2. Zum Begriff der Demokratisierung in der EU	40
3.3.3. Institutionell-formale und gesellschaftlich-inhaltliche Aspekte der Demokratisierung	41
3.4. Die These des institutionell-parlamentarischen Demokratiedefizits	42
3.5. Institutionelle Parlamentarisierungs- und Demokratisierungsansätze	47
3.6. Die These des strukturellen Demokratiedefizits der EU	51
3.7. Postulierte Auswege aus dem strukturellen Demokratiedefizit	56
4. Zur Methode: Institutionen als zentrale Analyseeinheiten	58
4.1. Historischer Institutionalismus als Analyseschema	59
4.2. Institutionen als unabhängige und abhängige Variablen	60
4.3. Institutionalisierungsprozesse	62
4.4. Historischer Institutionalismus und europäische Integrationsforschung	65
4.5. Zur Anwendung des historisch-institutionalistischen Theoriemodells	68
5. Zur operativen Umsetzung I: Das institutionell-prozedurale Umfeld der Parlamente	72
5.1. Die Ausdifferenzierung des Systems der Entscheidungsverfahren	73
5.2. Die Verfahrensgrundlagen der EGKS	74
5.3. Die Verfahrensgrundlagen der EWG	74
5.4. Die prozedurale und institutionelle Ausdifferenzierung seit 1987	75
5.5. Entscheidungsmodi im Ministerrat im Handlungsdreieck EP, Ministerrat und Nationale Parlamente	77
5.6. Relevanz der Entscheidungsmodi des Ministerrats für das Demokratiedefizit der EU	78
5.7. Folgerungen für die Untersuchung der Beteiligung und Funktionen der Parlamente	83
6. Zur operativen Umsetzung II: Parlamentsfunktionen im europäischen Mehrebenensystem	83

6.1. Parlamentsfunktionen im Überblick	85
6.2. Analyseraster für das Europäische Parlament	86
6.3. Analyseraster für nationale Parlamente im EU-System	88
7. Analysekategorien für EP und nationale Parlamente	93
II. Das Europäische Parlament im Prozess der Integration	97
1. Rahmenbedingungen und Grundstrukturen	97
1.1. Zusammensetzung und Wahl	98
1.2. Auswirkungen auf die Rollendefinition der Abgeordneten	99
2. Das Europäische Parlament im System der EU	102
2.1. Institutionelle Balance und Gewaltenschränkung in der EU als Hebel und Schranke in der Entwicklung des Parlaments	106
2.2. Die Entwicklung der Aufgaben und Funktionen des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der EU	107
2.2.1. Parlamentarische Kontrollfunktionen	108
2.2.2. Die Kontrolle der Haushaltsführung und die Notwendigkeit der Entlastung der Europäischen Kommission	112
2.2.3. Das Misstrauensvotum gegenüber der Kommission	112
2.2.4. Exkurs: Die Nichtentlastung der Kommission ‚Santer‘ für ihre Haushaltsführung 1996	113
2.2.5. Untersuchungsrechte des Parlaments	115
2.3. Das EP als Arbeitsparlament: Die parlamentarischen Politikgestaltungsoptionen	117
2.4. Die primärrechtlichen Vorgaben des Europäischen Parlaments im EG- und EU-Vertrag	119
3. Die Entwicklung der unabhängigen Variablen in der Politikgestaltungsfunktion	120
3.1. Das Konsultationsverfahren	120
3.2. Das Kooperationsverfahren	123
3.3. Das Zustimmungsverfahren	125
3.4. Das Mitentscheidungsverfahren	127
3.5. Politikinitiierungsfunktionen des Parlaments	130
4. Längsschnittanalyse I: Die Entwicklung der Politikgestaltungsoptionen über die Zeit	131
5. Die effektive Nutzung der Politikgestaltungsfunktion	136
5.1. Der Umfang der parlamentarischen Mitentscheidungsrechte	144
5.2. Wirkungsanalyse: Professionalisierung, Segmentierung und Technisierung - vom Rede- zum Arbeitsparlament	146
5.3. Folgen für Parlamentsmanagement und -verwaltung	148
5.4. Wirkungsanalyse zur Artikulationsfunktion: Rückgang parlamentarischer Initiative	155
5.5. Wirkungsanalyse zur Kontrollfunktion im EG-Bereich: Rückgang der Fragerechte	158
6. Das EP und die Output-Legitimität des EU-Systems: Entscheidungseffizienz und parlamentarische Mitwirkung	159
7. Der substanzielle Einfluss des EP auf die europäische Gesetzgebung	165
8. Die Nutzung der Wahlfunktion gegenüber der Europäischen Kommission	171

8.1. Die Reform der Geschäftsordnung des EP als Hebel der Systemfortbildung	172
8.2. Selektionskriterien zur langfristigen Strukturierung des Verhältnisses zwischen Parlament und Kommission	174
9. Die Ausbildung parlamentarischer Kontrollfunktionen in der GASP und der ZJIP	179
9.1. Die spezifischen Umfeldbedingungen des Parlaments in der GASP	180
9.2. Parlamentarische Kontrolle in der GASP	182
9.2.1. Mitwirkungsoptionen des Europäischen Parlaments in der GASP	183
9.2.2. Die Nutzung der Parlamentsfunktionen in der GASP	186
9.3. Das Umfeld des Parlaments im Bereich der Justiz- und Innenpolitik	188
9.3.1. Kriminalitätsbekämpfung als Hebel zur Strukturierung eines intergouvernementalen Politikfelds	188
9.3.2. Das Integrationsziel der Personenfreizügigkeit als Katalysator zur gemeinschaftsähnlichen Strukturierung des Politikfelds	190
9.3.3. Parlamentarische Kontrolle in der ZJIP	192
9.3.4. Die Nutzung der Parlamentsrechte in der ZJIP	195
10. Zwischenfazit zum Europäischen Parlament	197
10.1. Die Reformen des Amsterdamer Vertrages	202
10.1.1. Ausdehnung und Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens	202
10.1.2. Die Wahlfunktion des Europäischen Parlaments nach Amsterdam	206
10.1.3. Teildemokratisierungen in der GASP und der ZJIP	208
III. Nationale Parlamente im europäischen Integrationsprozess	212
1. Beteiligungs-, Kontroll- und Mitwirkungsoptionen der nationalen Parlamente	214
1.1. Grundmuster parlamentarischer Beteiligung in EU-Angelegenheiten	215
1.2. Politische Interessenlagen als Grundlagen der europapolitischen Involvierung nationaler Parlamente in den Mitgliedstaaten	222
1.2.1. Parteiorientierungen zur institutionellen Struktur des politischen Systems EU	223
1.2.2. Orientierungen zur Rolle der nationalen Parlamente in der Europapolitik	225
1.3. Längsschnittanalyse II: Faktoren der europapolitischen Mobilisierung nationaler Parteien	228
2. Grundlagen der europapolitischen Adaptation der nationalen Parlamente	231
2.1. Das Parlament Deutschlands - Adaptation zur Kooperation statt Konfrontation	231
2.1.1. Institutionelle Entwicklungen im Bundestag bis zum Maastrichter Vertrag	232
2.1.2. Die Entwicklung im Deutschen Bundesrat	233
2.1.3. Die europapolitische Beteiligung von Bundestag und Bundesrat seit Maastricht	237

2.2. Das Parlament Frankreichs - die Entwicklung eigenständiger Kontrollrechte	239
2.2.1. Grundlagen französischer Europapolitik	239
2.2.2. Die Entwicklung des Parlaments bis zum Maastrichter Vertrag	239
2.2.3. Maastricht: Neue Rechte als Potenzial der Stärkung und Instrumentalisierung des Parlaments	242
2.3. Das Parlament Italiens - der institutionalisierte Pro-Europäismus	244
2.3.1. Grundlagen italienischer Europapolitik	244
2.3.2. Entwicklungen im Parlament bis zu den Maastrichter Vertragsverhandlungen	245
2.3.3. Neue Formen der Institutionalisierung in der Deputiertenkammer	246
2.4. Die Parlamente der BENELUX-Wirtschaftsunion - drei Wege zur vorsichtigen Anpassung an die Herausforderungen der EU	248
2.4.1. Grundlagen der Europapolitik	248
2.4.2. Das Parlament der Niederlande	248
2.4.3. Das Parlament Belgiens	250
2.4.4. Das Parlament Luxemburgs	253
2.5. Die Parlamente der ersten Erweiterungswelle - Europakritik als auslösendes Moment der Schaffung von Kontroll- und Mitgestaltungsrechten	254
2.5.1. Grundlagen der Europapolitik	254
2.5.2. Europapolitik im britischen Unterhaus	257
2.5.3. Europapolitik im britischen Oberhaus	259
2.5.4. Das Parlament Dänemarks	259
2.5.5. Das irische Parlament	261
2.6. Die Parlamente der Süderweiterung - die stützende Funktion des Parlaments als Hindernis zur Ausbildung eigenständiger Kontrollrechte	263
2.6.1. Grundhaltungen und Interessen in der Europapolitik	263
2.6.2. Das Parlament Griechenlands	265
2.6.3. Das Parlament Spaniens	266
2.6.4. Das Parlament Portugals	267
2.7. Die Parlamente der dritten Erweiterungswelle - Varianten des dänischen Mitwirkungsmodells	269
2.7.1. Das Parlament Finnlands	270
2.7.2. Das Parlament Schwedens	272
2.7.3. Das Parlament Österreichs	273
3. Querschnittsanalyse I: Der den Parlamenten zur Verfügung gestellte Kontrollumfang	274
3.1. Parlamente mit systematischen Kontrollzugängen	276
3.2. Parlamente mit eingeschränktem Kontrollumfang	284
4. Querschnittsanalyse II: Der Kontrollumfang in den intergouvernementalen Säulen der EU	291
4.1. Parlamente mit vollständigen Zugängen zur Information aus den Bereichen der GASP und der ZJIP	292

4.2. Parlamente mit eingeschränkten Zugängen zu den intergouvernementalen Politikfeldern der EU	295
4.3. Die Parlamente Großbritanniens und Frankreichs - Strategien zur Erweiterung des Kontrollumfangs	296
5. Interparlamentarische Kooperation als Hebel zur Erweiterung und Systematisierung des Kontrollumfangs	299
5.1. Entwicklungsbemühungen im Hinblick auf eine synchronisierte und strukturierte Kontrolle durch nationale Parlamente und das Europäische Parlament	305
5.2. Analyse der Entwicklung interparlamentarischer Zusammenarbeit im Hinblick auf eine Systematisierung des Kontrollumfangs	309
6. Querschnittsanalyse III: Institutionalisierungsprozesse und Kontrollmanagement	315
6.1. Dynamische, auf Mitgestaltung des innerstaatlichen Entscheidungsprozesses ausgerichtete Kontrollverfahren	321
6.2. Verfahren zur Sicherstellung der Rechenschaftspflicht	334
7. Querschnittsanalyse IV: Wirkungen parlamentarischer Kontrolle in EU-Angelegenheiten	339
7.1. Parlamente mit starken Einflussmöglichkeiten	341
7.2. Parlamentsvorbehaltsrechte als Einflussinstrument und Instrumentalisierungsfaktor	346
7.3. Parlamente ohne wirksames Einflusspotenzial	351
8. Zwischenfazit zu den nationalen Parlamenten der EU	353
8.1. Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Amsterdamer Vertrag	359
8.2. Die Rolle der COSAC nach dem Amsterdamer Vertrag	362
IV. Fazit: Möglichkeiten und Hindernisse eines strukturierten Mehrebenenparlamentarismus	367
1. Zur demokratisierenden Rolle des Europäischen Parlaments	370
1.1. Zur Wahrnehmung der Politikgestaltungsfunktion	372
1.2. Das Konkurrenz- und Kommunikationsdefizit des EP	374
1.3. Zur Aktivierung der Wahlfunktion	375
1.4. Sollbruchstellen und Herausforderungen eines gewachsenen Arbeitsparlaments	376
2. Zur demokratisierenden Rolle der nationalen Parlamente	377
2.1. Die Funktionslogik der nationalen Parlamente	379
2.2. Die Reformresistenz gewachsener Parlamentssysteme	381
3. Zur Entwicklung der beiden Parlamentsebenen	383
3.1. Zur Realisierbarkeit der Reformvorschläge	385
3.2. Zur Rollendiskussion im Post-Nizza-Prozess	386
V. Abkürzungsverzeichnis	395
VI. Literaturverzeichnis	399
VII. Index	429
VIII. Zusammenfassung	435
1. Ergebnisse für die europäische Demokratiedebatte	435
2. Zum empirischen Forschungsertrag	436

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Entscheidungsmodi im Ministerrat 1952 bis 1999	82
Abbildung 2: Funktionen des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten im EG/EU-Entscheidungsprozess	95
Abbildung 3: Entwicklung der Beteiligungsrechte des EP 1957 bis 1999	133
Abbildung 4: Anteil der EP-relevanten Verfahren am Entscheidungsvolumen des Ministerrats 1987-2000 (Prozentanteile)	140
Abbildung 5: Entscheidungsausgang der EG: Landwirtschaft, Handel und Zoll versus Wirtschaft, Binnenmarkt und Soziale Angelegenheiten	142
Abbildung 6: Nutzung der Handlungsermächtigungen des EGV im Mitentscheidungsverfahren (N = 166)	144
Abbildung 7 - Simulation I: Nutzung der Handlungsermächtigungen bei Annahme: Amsterdamer Vertrag in Kraft seit 1.11.1993	145
Abbildung 8: Ausschussauslastung im Rahmen der Mitentscheidung (N = 166)	150
Abbildung 9 - Simulation II: Ausschussauslastung bei Annahme: Amsterdamer Vertrag in Kraft seit 1.11.1993 (N = 279)	152
Abbildung 10: Entwicklung der Initiativ- und Dringlichkeitsentschlüssen des EP 1979-1999	157
Abbildung 11: Entwicklung der parlamentarischen Anfragen pro MdEP 1979-1999	159
Abbildung 12: Verfahrensdauer für alle abgeschlossenen Mitentscheidungsverfahren 1993 bis 2001 (N = 276)	161
Abbildung 13: Durchschnittliche Dauer für Mitentscheidungsverfahren in verschiedenen Rechtsgrundlagen	163
Abbildung 14: Zeitraum vom Vorschlag der Kommission bis zur Festlegung des Gemeinsamen Standpunktes des Ministerrats (N = 166)	164
Abbildung 15: Einfluss des EP auf Akte im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens 1994-2001	168
Abbildung 16: Idealtypisches Prozessmuster der parlamentarischen Beteiligung in EU-Angelegenheiten	217
Abbildung 17: An Bundestag und Bundesrat weitergeleitete EG/EU-Vorlagen 1957 bis 1998	278
Abbildung 18: An Nationalrat und Bundesrat weitergeleitete EG/EU-Vorlagen und Behandlung im Hauptausschuss 1995 bis 1999	280
Abbildung 19: Entwicklung der interparlamentarischen Kooperation 1987-1998	310
Abbildung 20: Interparlamentarische Kontakte im Vergleich zur Sitzungsfrequenz des Ministerrats	312
Abbildung 21: Verteilung der gemeinsamen Ausschusssitzungen	313
Abbildung 22: Sitzungsfrequenz der EU-Ausschüsse	320
Abbildung 23: Verlauf und Ergebnis der europapolitischen Mitwirkung im französischen Parlament 1992 - 1999	334
Abbildung 24: Der Konvent über die Zukunft Europas im Überblick	393

Tabelle 1: Entscheidungsmodi im Rat der EWG (1958 - 31.12.1969 [Übergangszeit])	74
Tabelle 2: Entscheidungsmodi im Rat der EWG (31.12.1969 [ab Ende der Übergangszeit] - 1987 [EEA])	75
Tabelle 3: Entscheidungsmodi im Rat der EWG - EEA (1987 - 1993)	76
Tabelle 4: Entscheidungsmodi im Rat der EG - EUV (1993 - 1999)	76
Tabelle 5: Entscheidungsmodi im Rat der EG - EUV nach Amsterdam (seit 1.5.1999)	77
Tabelle 6: Nutzung der qualifizierten Mehrheit im Rat 1985-2000	81
Tabelle 7: Entwicklung der Wahlbeteiligung in den Mitgliedstaaten der EU 1979-1999	99
Tabelle 8: Alternative Koalitionsmodelle bei absoluten Mehrheitsentscheidungen für EVP und SPE im EP 1994-1999	101
Tabelle 9: Entscheidungsverfahren in der EG 1958-1999	135
Tabelle 10: Nutzung der Mitwirkungsrechte des EP 1987 - 1999: Abgeschlossene Verfahren und Entschließungen des Parlaments	138
Tabelle 11: Anteil des Kooperations- und des Mitentscheidungsverfahrens am Entscheidungsoutput des Rates	138
Tabelle 12: Abgeschlossene und laufende Mitentscheidungsverfahren (1.11.1993 bis 1.7.1999)	139
Tabelle 13: Entscheidungsproduktion der Gemeinschaftsorgane 1952 - 1998 nach Politikbereichen	141
Tabelle 14: Größe des EP 1979-1998	158
Tabelle 15: Erfolgsraten parlamentarischer Änderungsanträge im Rahmen des Kooperations- und des Mitentscheidungsverfahrens	166
Tabelle 16: Mitwirkung des EP-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik an den Arbeiten des Parlaments 7/1994-7/1999	187
Tabelle 17: Mitwirkung des EP-Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten an den Arbeiten des Parlaments 7/1994-7/1999	196
Tabelle 18: Optionen zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens	202
Tabelle 19: Entwicklung des Kontrollumfangs in EG/EU-Angelegenheiten der nationalen Parlamente 1987 bis 1998	275
Tabelle 20: Praxis der Zuleitung von EU-Vorlagen und Regierungsmemoranda an den schwedischen Reichstag	281
Tabelle 21: Dem Eduskunta vorgelegte Dokumente und Entschließungen 1995- 99	282
Tabelle 22: Anwendung von Art. 6 ^{bis} der Ordonnanz 58-1100 (Fassung vom 10. Juni 1994)	286
Tabelle 23: Die Beteiligung von MdEP an den Beratungen der EU-Ausschüsse in den nationalen Parlamenten	304
Tabelle 24: Bilaterale Kontakte zwischen EP- und nationalen Parlamentsausschüssen 1987-1998	314
Tabelle 25: Institutionalisierungsprozess der Einrichtung der EG/EU- Ausschüsse 1957 bis 1997	316
Tabelle 26: Anzahl der Abgeordneten in den EU-Ausschüssen 1997/1999	317

Tabelle 27: Anteil der Abgeordneten in den EU-Ausschüssen an der Gesamtstärke der Parlamente	318
Tabelle 28: Dauer der Übermittlung kontrollrelevanter EU-Vorlagen an die Parlamente nach Erhalt innerhalb der Regierungsstellen	318
Tabelle 29: Behandlung der EU-Vorlagen im deutschen Bundestag seit Maastricht	325
Tabelle 30: Kontrollverfahren im House of Commons	329
Tabelle 31: Kontrollverfahren im House of Lords	330
Tabelle 32: Anwendung von Art. 88-4 der französischen Verfassung	332
Tabelle 33: Bearbeitung von EU-Vorlagen im beratenden Ausschuss des belgischen Parlaments	337
Tabelle 34: Europapolitische Kontrollverfahren im spanischen Parlament 1986-2000	338
Tabelle 35: Europapolitische Kontrollwirkungen nationaler Parlamente gegenüber ihren Regierungen	341
Tabelle 36: COSAC-Sitzungen 1989-2001	364
Tabelle 37: Typen der europapolitischen Mitwirkung nationaler Parlamente	380