

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
------------------	----

1. Teil

Demokratie und demokratische Legitimation der Rechtsetzung in der EU	20
---	----

1. Kapitel

Status quo der Verwirklichung der Demokratie und der Vermittlung demokratischer Legitimation in der EU	20
---	----

A. Demokratie	20
I. Interdisziplinäre Heterogenität	21
1. Fehlen eines einheitlichen Demokratiebegriffes	21
2. Demokratie als Forschungsgegenstand der Rechts-, Politik-, Sozial- und Geschichtswissenschaften	22
3. Ergebnis	24
II. Rechtsvergleichende Heterogenität	25
1. Demokratie im deutschen Verfassungsstaat	25
a) Demokratie als Struktur- und Verfassungsprinzip mit Optimie- rungsgebot	25
b) Konkretisierung des Demokratieprinzips und demokratischer Un- terbau	28
2. Demokratie in anderen Mitgliedstaaten der EU	29
a) Frankreich	29
b) Vereinigtes Königreich	31
c) Polen	31
3. Ergebnis	33
III. Frage nach der Ausgestaltung von Demokratie im supranationalen Raum	33
1. Keine Übertragung parlamentarisch-föderaler Demokratiemodelle ..	33
2. Auf der Suche nach einem supranationalen Demokratiemodell	36
3. Ergebnis	37
IV. Demokratie in der EU	38
1. Normierung des Demokratieprinzips im Primärrecht	38
2. Demokratie als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts	41

3. Anerkennung durch die europäische Gerichtsbarkeit	42
4. Konkretisierung und Gehalt des unionsrechtlichen Demokratieprinzips	43
5. Ergebnis	45
B. Demokratische Legitimation	45
I. Interdisziplinäre Heterogenität	46
1. Legitimation als Rechtsbegriff in Abgrenzung zum Begriff der Legitimität	46
2. Demokratie und Legitimation	47
3. Ergebnis	48
II. Rechtsvergleichende Heterogenität	48
1. Demokratische Legitimation im deutschen Verfassungsstaat	48
2. Demokratische Legitimation in anderen Mitgliedstaaten der EU	52
a) Frankreich	52
b) Vereinigtes Königreich	53
c) Polen	54
3. Ergebnis	55
III. Frage nach der Ausgestaltung der demokratischen Legitimation in der EU	56
1. Legitimationsbedürftigkeit der Rechtsetzung in der EU	56
2. Auf der Suche nach einem Legitimationsmodell für die EU	57
3. Ergebnis	58
IV. Demokratische Legitimation der Rechtsetzung in der EU	58
1. Verknüpfender Legitimationsstrang: Von den Staatsvölkern zum Rat	60
2. Eigenständiger Legitimationsstrang: Vom Unionsbürger zum Europäischen Parlament	61
3. Sonderfall: Europäische Kommission	63
4. Ergebnis	64

2. Kapitel

Defizite der Verwirklichung von Demokratie und der Vermittlung demokratischer Legitimation in der EU 65

A. Defizite der demokratischen Legitimation des Rats	65
I. Defizite der personellen Legitimation	65
1. Länge der Legitimationskette	65
2. Durchbrechung der Legitimationskette bei Mehrheitsentscheidungen	66
II. Defizite der sachlich-inhaltlichen Legitimation	66
1. Exekutive Rechtsetzung	67
2. Verantwortlichkeit des Rates bei der Ausübung legislativer Befugnisse	67
III. Ergebnis	69

B. Defizite der demokratischen Legitimation des Europäischen Parlaments....	69
I. Defizite der personellen Legitimation	69
1. Wahlrechtsgleichheit	70
2. Einheitliches Wahlverfahren.....	71
II. Defizite der sachlich-inhaltlichen Legitimation.....	72
1. Rechtsetzungsbefugnisse des Europäischen Parlaments.....	72
2. Europäische Parteien	74
3. Parlamentarische Verantwortlichkeit der Exekutive der EU	75
III. Ergebnis.....	77
C. Defizite der demokratischen Legitimation der Kommission	77
I. Personelle Legitimation: Länge der Legitimationskette	78
II. Sachlich-inhaltliche Legitimation: Initiativmonopol und Komitologie- verfahren.....	78
III. Ergebnis.....	79
D. Allgemeine Defizite des demokratischen Unterbaus	80
I. Kollektive Identität als Europäer.....	80
1. Kollektive Identität als Legitimation des Mehrheitsprinzips	81
2. Europäische Union als Werte- und Rechtsgemeinschaft	82
II. Europäische Öffentliche Meinung.....	84
1. Gemeinsame Sprache.....	85
2. Vermittlungsinstanzen: Medien, Parteien, Zivilgesellschaft	87
III. Ergebnis.....	89

3. Kapitel

Lösungskonzepte zum Umgang mit den Defiziten 89

A. Konservativer Ansatz.....	91
I. Leitgedanke: Demokratischer Unterbau als <i>conditio sine qua non</i>	91
II. Kritik: Keimzelle Unionsbürgerschaft und Integrationsfortschritt.....	93
B. Offensiver Ansatz	95
I. Leitgedanke: Auf dem Weg zu einer parlamentarischen Demokratie in der Union	95
II. Kritik: Recht schafft keinen demokratischen Unterbau.....	97
C. Pragmatischer Ansatz.....	98
I. Leitgedanke: Akzeptanz der Defizite.....	98
II. Kritik: Theoretisierung der defizitären Praxis	99
D. Konstruktiver Ansatz	100
I. Leitgedanke: Erweiterung des dualistischen Legitimationssystems	100
II. Kritik: Entkernung des Begriffs demokratischer Legitimation	102
III. Stellungnahme: Der konstruktive Ansatz als Ausgangspunkt des 2. Teils der Untersuchung	104
E. Ergebnis	105

2. Teil

**Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der EU
als komplementäre Legitimationsquelle** 107

1. Kapitel

Entwicklung und Status quo der Bürgerbeteiligung 108

A. Zum Begriff der Bürgerbeteiligung	108
I. Beteiligung an der Ausübung legislativer Hoheitsgewalt.	108
II. Abgrenzung zur Entscheidung	110
1. Alleinentscheidung	111
2. Mitentscheidung	112
III. Abgrenzung zur Mitwirkung am gesellschaftlichen Meinungsbildungs- prozess	113
IV. Ergebnis	115
B. Entwicklung der Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene	115
I. Beteiligung von Zusammenschlüssen von Bürgern	116
1. Arten von Zusammenschlüssen von Bürgern	116
a) Organisierte, in den hoheitlichen Bereich wirkende Gruppen	116
b) Abgrenzung loser, gesellschaftlicher Bewegungen	118
c) Ergebnis	119
2. Entwicklung der Beteiligung der organisierten Interessenvertretung ..	120
a) Strukturelle Anpassung an das wachsende Machtzentrum Brüssel	121
b) Zwischen Konzentration und Fragmentierung	122
c) Ausbau von Organisationsgrad und Arbeitsumfang	123
d) Segmentierung der Politikbereiche – Vorrang von Produzenten- interessen	124
e) Ergebnis	125
II. Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Bürger	125
1. Zum Begriff der Zivilgesellschaft	125
a) Zivilgesellschaft als nicht-hoheitlicher Raum	126
b) Zivilgesellschaft und ihre Akteure	128
c) Zivilgesellschaft als Vermittlungsinstanz	129
d) Ergebnis	129
2. Entwicklung der Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Bürger ..	130
a) Konzept der Kommission	130
aa) Ursprung: Sozialer Dialog	131
bb) Ausbau und Institutionalisierung des zivilen Dialogs	132
cc) Aufwertung im Governance-Prozess	134
dd) Konvent zur Zukunft Europas	135
ee) Ergebnis	136

b) Konzept des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses ..	137
aa) Ursprung: EWSA als Vertreter der Sozialpartner	137
bb) Entwicklung: EWSA als institutionelles Forum der Zivilgesellschaft	139
cc) Ergebnis	140
C. Kommunikationspartner im Rechtsetzungsverfahren der EU	141
I. Europäische Kommission	141
1. Initiativmonopol und Komitologie	141
2. Hierarchische Untergliederungen der Generaldirektionen	143
3. Motivation zur Einbeziehung der Bürger	144
a) Höhere Qualität durch Heranziehung externen Sachverständs.	144
b) Höhere Legitimation durch partizipatorisch-demokratische Elemente	145
c) Förderung der Entwicklung einer europäischen öffentlichen Meinung	146
II. Europäisches Parlament	147
1. Aufstieg zum gleichberechtigten Mitentscheidungsorgan	147
2. Schlüsselrolle des Berichterstatters	147
3. Motivation: Sachverstand und Bürgerrepräsentation	150
III. Rat der EU	151
1. Abstieg zum gleichberechtigten Mitentscheidungsorgan	151
2. Entscheidungszentrum Arbeitsgruppen und AStV	151
3. Fehlende Motivation: Kommunikation nur auf nationaler Ebene	154
IV. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	154
1. Keine Entscheidungsbefugnisse	155
2. Fachgruppen und Unterausschüsse	157
3. Motivation: Stärkung der eigenen Legitimation	158
V. Ergebnis	158
D. Arten der Bürgerbeteiligung	159
I. Form	160
1. Schriftlich: Postalische oder Online-Eingaben	160
2. Mündlich: Informelle Gespräche, öffentliche Anhörungen	161
II. Veranlassung	162
1. Aufforderung durch die EU-Organen	162
2. Eigeninitiative	164
III. Häufigkeit	164
1. Ad-hoc Beteiligung	164
2. Institutionalisierte Beteiligung	165
IV. Rechtsgrundlage	167
1. Primärrecht: Art. 138 EG, Subsidiaritätsprotokoll	167
2. Sekundärrecht: Geschäftsordnungen, Mitteilungen	168

V. EU-Organ und Politikbereich	172
1. EU-Organe.....	172
2. Politikbereiche	173
VI. Ergebnis.....	174

2. Kapitel

Vorschläge zur Stärkung der Bürgerbeteiligung an der Rechtsetzung

175

A. Governance-Prozess der Kommission.....	175
I. Weißbuch „Europäisches Regieren“	176
1. Offenere Arbeitsweise der Union.....	177
2. Effektivere Konsultationen unter Einbindung der Zivilgesellschaft..	178
II. Konkretisierung durch Mindeststandards der Kommission für Konsul- tationen.....	179
1. Allgemeine Grundsätze für Konsultationen.....	180
2. Mindeststandards für Konsultationen	181
3. Umsetzung der Mindeststandards.....	183
III. Weitere Initiativen der Kommission	184
1. Plan D.....	184
2. Europäische Transparenzinitiative	185
3. Sonstige Initiativen	187
IV. Ergebnis	188
B. Konstitutionalisierungsprozess: Das demokratische Leben im Verfassungs- vertrag.....	189
I. Vom Vertrag von Nizza zum Verfassungsvertrag	189
II. Titel über das demokratische Leben in der Union.....	191
1. Grundsatz der demokratischen Gleichheit (Art. I-45 VV).....	191
2. Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. I-46 VV)	192
3. Grundsatz der partizipativen Demokratie (Art. I-47 VV)	193
III. Ergebnis	194
C. Bewertung der Konzepte der Kommission und des Konvents	194
I. Verhältnis der Konzepte von Kommission und Konvent	195
1. Geltungsbereich	195
2. Adressatenkreis.....	195
II. Kritik an den Vorschlägen der Kommission	196
1. Ziel und Konzept der Vorschläge.....	197
a) Ziel	197
b) Konzept	198
2. Praktikabilität einzelner Vorschläge und Gefahren bei deren Umset- zung.....	199
a) Praktikabilität der Vorschläge.....	200
b) Gefahren bei der Umsetzung einzelner Vorschläge.....	201

III. Bewertung der Vorschriften im Verfassungsvertrag	201
1. Recht der Unionsbürger auf Beteiligung	202
a) Einzigartige Anerkennung im Primärrecht der Union	202
b) Unklarer Umfang und Gehalt des Rechts	202
2. Kohärenz mit dem Governance-Prozess	203
a) Kommunikation	203
b) Dialog	204
c) Konsultationen	204
3. Einführung eines direkt-demokratischen Elements: Bürgerinitiative	205
IV. Ergebnis	205

3. Kapitel

Voraussetzungen für eine Anerkennung der Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess als Legitimationsquelle 206

A. Erweiterung des dualistischen Legitimationsmodells	207
I. Plurales Legitimationsmodell	207
1. Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation	208
2. Erweiterung der Input-Legitimation	210
3. Ergebnis	213
II. Partizipatorisches, pluralistisches Demokratiemodell	214
1. Bürgerbeteiligung als Element partizipatorischer Demokratietheorie	214
2. Bürgerbeteiligung im Licht pluralistischer, assoziativer und deliberativer Demokratietheorie	216
3. Ergebnis	218
III. Positiv-rechtliche Normierung im Verfassungsvertrag	218
1. Festigung des dualistischen Legitimationsmodells	218
2. Ergänzung durch partizipatorische Demokratieelemente	219
3. Ergebnis	220
B. Rekonstruktion des Legitimationssubjekts	220
I. Individuum als Legitimationssubjekt	221
1. Menschenwürde als Ausgangspunkt	221
2. Wahrung der autonomen Freiheit und Selbstbestimmung	222
3. Beteiligung als demokratische Mitwirkungsfreiheit	223
4. Ergebnis	225
II. Zu der Lehre von der Volkssouveränität	225
1. Ursprung: Von der Monarchen- zur Volkssouveränität	226
2. Grundlage: Autonome, individuelle Freiheit	227
3. Umwandlung: Kollektive Freiheit	229
4. Verknüpfung: Staatssouveränität	231
5. Ergebnis	231

III. Unionsbürger als Legitimationszusammenschluss	232
1. Zusammenschluss von Bürgern zu Legitimationseinheiten	232
2. Bürger als Legitimationseinheit auf supranationaler Herrschaftsebene	233
3. Ergebnis	233
C. Grundsatz der demokratischen Gleichheit der Bürger	234
I. Klassische Ausprägung: Gleiches Wahlrecht	234
1. Demokratie und Gleichheit	234
2. Gegenstand demokratischer Gleichheit: Politische Mitwirkungsrechte	235
3. Ergebnis	236
II. Neuartige Ausprägung: Gleiches Beteiligungsrecht	237
1. Keine Gleichheit im Ergebnis	237
2. Gleichheit in der Möglichkeit	238
3. Ergebnis	238
III. Wahrung des Gemeinwohls unter Ausgleich der Partikularinteressen ...	239
1. Pluralismustheorie: Gemeinwohl als Ausgleich von Partikularinteressen	239
2. Praxis: Privilegierung von Partikularinteressen	240
3. Erfordernis: Rechtlicher Rahmen zur Sicherung des Gemeinwohls ..	242
4. Ergebnis	243
D. Demokratische Legitimation der Bürgerbeteiligung durch Verfahrensrecht ..	243
I. Abgrenzung zur Theorie Luhmanns der Legitimation durch Verfahren ..	245
II. Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen in der Verwaltung	246
1. Vergleich Verwaltungs- und Rechtsetzungsverfahren	247
2. Öffentlichkeitsbeteiligung an Verwaltungsverfahren im Umweltrecht ..	248
a) Rechtsgrundlage des Beteiligungsrechts	249
b) Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens	250
c) Geltendmachung des Beteiligungsrechts: Überprüfungsverfahren ..	252
d) Ergebnis	252
III. Anforderungen an den rechtlichen Rahmen für die Bürgerbeteiligung ..	253
1. Rechtsgrundlage	253
a) Primär- und sekundärrechtliches Recht auf Beteiligung	253
b) Primär- und sekundärrechtliches Recht auf Überprüfung	256
c) Ergebnis	257
2. Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens	257
a) Bekanntmachung	258
b) Identifizierung	260
c) Registrierung	261
d) Selektion	262
e) Bearbeitung und Berücksichtigung des Input-Feedback	263
f) Begründung und Dokumentation	265
g) Ergebnis	266

3. Geltendmachung des Beteiligungsrechts: Rechtsschutzmöglichkeiten	267
a) Verwaltungsbehördliches Verfahren	267
b) Gerichtliches Verfahren	269
c) Ergebnis	275
Schlussfolgerungen und Ausblick	276
Zusammenfassung in Thesen	278
Literaturverzeichnis	287
Sachverzeichnis	305