

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 17 |
| <i>1. Teil</i> | |
| 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 Komitologieverfahren | 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 Meinungsbildungsprozess | 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 Produzenteninteressen | 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 Konsultationen..... | 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 Verfassungsvertrag..... | 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 Umsetzung..... | 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 |