

Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union

Ein Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation?

Bearbeitet von
Oliver Mross

1. Auflage 2010. Taschenbuch. IV, 311 S. Paperback
ISBN 978 3 428 13131 0
Format (B x L): 15,7 x 23,3 cm
Gewicht: 410 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht > Europäisches Unionsrecht, Verträge, Institutionen, EMRK](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Einleitung

Die rechtswissenschaftlichen Abhandlungen zu der These, dass die EU an einem Demokratiedefizit und an mangelnder demokratischer Legitimation leide, sind zahlreich. Die Betrachtung erfolgt zumeist aus einem institutionellen Blickwinkel. Die Untersuchungen befassen sich entweder mit einem EU-Organ im Detail oder mit dem gesamten institutionellen Entscheidungssystem der EU und plädieren für eine Änderung der Kompetenzen, Funktionen oder Strukturen. Diese Arbeit geht einen anderen Weg und untersucht, ob eine verstärkte Beteiligung der Bürger an den Verfahren der Sekundärrechtsetzung die vermeintlichen Demokratie- und Legitimationsdefizite in der EU kompensieren, zumindest mindern kann.

Das Interesse an einer verstärkten Einbeziehung der gesellschaftlichen Kräfte in den politischen Gestaltungsprozess wurde auf europäischer Ebene schon Anfang der neunziger Jahre durch den von der Kommission angeregten „zivilen Dialog“ geweckt. Einen erneuten Aufschwung erlebte die Bürgerbeteiligung zum Ende der neunziger Jahre in der ebenfalls von der Kommission angestoßenen „Governance“-Debatte. In dem Weißbuch „Europäisches Regieren“¹ vom 25. Juli 2001 stellte sich die Kommission als Verfechter der Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft in den Politikgestaltungsprozess der EU und der Strukturierung und Ausweitung von Konsultationen dar.

Einen starken Impuls bekam diese Diskussion auch durch den vom Europäischen Rat angenommenen, aber nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Vertrag über eine Verfassung Europas², kurz Verfassungsvertrag. In dem neu eingeführten „Kapitel über das demokratische Leben der Union“ wurde dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. I-46 VV) der Grundsatz der partizipativen Demokratie (Art. I-47 VV) gegenübergestellt und das Recht auf Teilnahme am demokratischen Leben der Union – neben der Ausübung des Wahlrechts – normiert. Trotz des formalen Scheiterns des Verfassungsvertrages sollen diese Neuerungen unverändert in das Primärrecht überführt werden. So sieht der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon³ vor, dass ein neuer Titel II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ in den EU-Vertrag aufgenommen

¹ *Kommission*, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, ABl. C 287/1 v. 12.10.2001.

² ABl. C 310/1 v. 16.12.2004.

wird, der – inhaltlich wortgleich – die Bestimmungen über die repräsentative und partizipative Demokratie als Artikel 8a und 8b enthält.⁴ In der konsolidierten Fassung des EU-Vertrags⁵ sind diese beiden Bestimmungen nunmehr als Artikel 10 und 11 enthalten.

Die Bewertung der unmittelbaren Teilnahme von Bürgern an Rechtssetzungsverfahren durch Kommunikation mit den legislativen Entscheidungsträgern ist höchst ambivalent, auch wenn die formelle Entscheidungsgewalt und somit die alleinige Verantwortlichkeit bei den zuständigen Hoheitsträgern verbleibt. Einerseits ist eine unmittelbare Teilhabe an der Ausübung hoheitlicher Entscheidungsmacht grundsätzlich geeignet, demokratische Qualität aufzuweisen und zur demokratischen Legitimation der Rechtssetzung beizutragen. Andererseits steht dieser Chance die Gefahr gegenüber, dass eine solche Teilnahme zu einer unangemessenen und privilegierten Einflussnahme bis hin zu einer Okkupierung der hoheitlichen Entscheidungsträger durch einzelne Gruppeninteressen führt.

Die Teilnahme von Bürgern am Rechtsetzungsverfahren der EU ist ein Problemfeld, welches interdisziplinär erhebliches Interesse hervorruft. Deskriptive Literatur – insbesondere aus dem Bereich der Politikwissenschaften – über die Einflussnahme von Interessengruppen auf die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten EU-Organen gibt es ebenso zahlreich wie Anleitungen für erfolgreiches Lobbying. Die normative Verbindung zwischen dem Bürger – als Individuum, als Teil der Zivilgesellschaft oder als Mitglied organisierter Gruppen – und dem Potential zur Vermittlung demokratischer Legitimation im Rahmen der Rechtsetzung in der EU wurde jedoch bislang kaum vertieft untersucht.

Eine solche Untersuchung erscheint umso dringender erforderlich angesichts des tatsächlichen Ausmaßes, das die Bürgerbeteiligung in all ihren

³ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 306/1 v. 17.12.2007.

⁴ Im Wesentlichen wird der gesamte Inhalt des Verfassungsvertrages in den EU-Vertrag und EG-Vertrag (zukünftig „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“) übernommen. Zu den (insgesamt geringen) Änderungen, die als Resultat der sog. „Reflexionsphase“ nach den negativ ausgegangenen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden angenommen wurden, s. das der Regierungskonferenz 2007 durch den Europäischen Rat in Brüssel erteilte Mandat, die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, Dokument 11177/07 CONCL 2 des Rates der EU vom 23 Juni 2007, Annex 1, 15 ff., http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf.

Daher nimmt die Untersuchung auf die Artikel des Verfassungsvertrages weiterhin Bezug.

⁵ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115/1 v. 9.5.2008.

Formen mittlerweile erreicht hat. Der Rechtsetzungsprozess ist ohne die Teilhabe der Bürger, ohne das Einbringen partikularer Interessen durch gesellschaftliche Kräfte nicht mehr denkbar. Die Kommunikation zwischen Interessengruppen und EU-Institutionen prägt in hohem Maße die Erarbeitung eines Entwurfs eines Rechtssatzes durch die Kommission und die anschließenden Beratungen im Europäischen Parlament und auch im Rat. Die Einflussnahme der zumeist organisierten Interessen auf den Rechtsetzungsprozess wird auf nationaler und europäischer Ebene entweder gar nicht oder zumindest nicht mit Gesetzesrang geregelt. Eine angemessene Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens ist jedoch erforderlich, um Art und Weise, Umfang sowie Grenzen gesellschaftlichen Einflusses auf die Rechtsetzung festzulegen. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung hat dabei vor allem die Aufgabe, die vorhandenen Rechtsgrundlagen der unterschiedlichen Partizipationsinstrumente darzustellen und zu bewerten, um Vorschläge zur Herausbildung und Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens für die Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsverfahren der EU zu formulieren.