



Dokumentation

Beteiligungsverfahren beim Europäischen Parlament

Beteiligungsverfahren beim Europäischen Parlament

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 045/21
Abschluss der Arbeit: 18.8.2021
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Vorbemerkung	4
2.	Zu den Beteiligungsverfahren der Bürgerinnen und Bürger	4
2.1.	Petitionsrecht	5
2.2.	Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten	5
2.3.	Europäische Bürgerinitiative	5
3.	Zu den Beteiligungsverfahren der Zivilgesellschaft	6
3.1.	Organisierte Zivilgesellschaft	6
3.2.	Allgemeine Zivilgesellschaft	7

1. Fragestellung und Vorbemerkung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, die Beteiligungsverfahren beim Europäischen Parlament (EP) darzustellen.

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Vertrag über die Europäischen Union (EUV) beruht die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie. Als Ergänzung zum repräsentativ-demokratischen Konzept beinhaltet Art. 11 EUV partizipativ-demokratische Elemente.¹ Art. 11 EUV unterscheidet zwischen Bürgerinnen und Bürgern, repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft. Repräsentative Verbände werden als „jeder Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürger, der nicht nur vorübergehender Natur ist“² definiert, wobei diese auch als Teil der Zivilgesellschaft angesehen werden dürften.³ So wird auch in der gängigen Kommentarliteratur zwischen der **Bürgerbeteiligung** und der **zivilgesellschaftlichen Beteiligung**⁴ unterschieden.

Für die Beantwortung der Frage wird das Arbeitsformat der Dokumentation gewählt. Unterteilt nach der Bürgerbeteiligung (2.) und der zivilgesellschaftlichen Beteiligung (2.) wird die Frage unter Verweis auf einschlägige Fachtexte beantwortet.

2. Zu den Beteiligungsverfahren der Bürgerinnen und Bürger

Die normative Grundlage für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der politischen Diskussion und im legislativen Prozess stellen Art. 10 und 11 EUV sowie Art. 20, 21, 24, 227 und 228 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar.⁵ Zu nennen ist weiterhin Art. 122 der Geschäftsordnung des EP (GO EP)⁶, der den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Parlaments sicherstellt.

Abgesehen von den Europawahlen zählen zu den Beteiligungsverfahren der Bürgerinnen und Bürger das **Petitionsrecht** und die **Europäische Bürgerinitiative**. Daneben können auf Grundlage

¹ Vgl. *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 11, EUV, Rn. 2; vgl. auch *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 11 EUV, Rn. 1.

² Vgl. *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 11, EUV, Rn. 12.

³ Vgl. *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 11, EUV, Rn. 15.

⁴ Vgl. *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 11, EUV, Rn. 15; vgl. auch *Nettesheim* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 72. EL Februar 2021, Art. 11 EUV, Rn. 16; ebenso *Czauderna*, Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie, S. 84.

⁵ Vgl. Entschließung des EP vom 7. Juli 2021 zu dem Bürgerdialog und der Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung in der EU (2020/2201(INI)), P9_TA(2021)0345, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0345_DE.pdf.

⁶ Abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_DE.html?redirect.

von Art. 11 Abs. 1 EUV, der die Kommunikation zwischen den Organen der Europäischen Union und den Bürgerinnen und Bürgern fördern soll, weitere Maßnahmen ergriffen werden.⁷

- Eine grundsätzliche Übersicht zu den Partizipationsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger befindet sich in der **Anlage 1**.

2.1. Petitionsrecht

Auf Grundlage von Art. 20 Abs. 2 Buchst. d), Art. 24 Abs. 2 und Art. 227 AEUV und Art. 44 der Grundrechtecharta der Europäischen Union wird den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht gewährt, eine Petition an das EP zu richten. Weitere Einzelheiten zum Petitionsrecht sind in den Art. 226 ff. GO EP geregelt.

- Eine Kurzdarstellung zum Petitionsrecht ist als **Anlage 2** beigefügt.

2.2. Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten

Weiterhin kann auf die Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten auf Grundlage von Art. 20 Abs. 2 Buchst. d), Art. 24 Abs. 3 und Art. 228 AEUV und den Art. 231 ff. GO EP verwiesen werden. Der Europäische Bürgerbeauftragte ist befugt, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen und zu untersuchen. Der Europäische Bürgerbeauftragte wird nach Art. 228 Abs. 2 S. 1 AEUV nach jeder Wahl des Europäischen Parlaments für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Gemäß Art. 228 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV kann er auf Antrag des Europäischen Parlaments vom Gerichtshof seines Amtes enthoben werden, wenn er die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat. Nach jeder Untersuchung erstattet er gem. Art. 228 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 AEUV dem EP und dem betreffenden Organ oder sonstigen Stelle einen Bericht vor. Ebenfalls legt der Europäische Bürgerbeauftragte dem EP jährlich einen Bericht über die Ergebnisse seiner Untersuchungen vor (Art. 228 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV). Bei seiner Untersuchung der Beschwerden und anschließenden Berichterstattung ist er gem. Art. 228 Abs. 3 S. 1 AEUV völlig unabhängig.

- Eine Kurzdarstellung zum Europäischen Bürgerbeauftragten befindet sich in **Anlage 3**.

2.3. Europäische Bürgerinitiative

Die Europäische Bürgerinitiative ist primärrechtlich in Art. 11 Abs. 4 S. 2 EUV und Art. 24 Abs. 1 AEUV verankert. Unionsbürger und Unionsbürgerinnen, deren Anzahl mindestens eine Million

⁷ Hierzu siehe die Übersicht zur Partizipation auf der Seite der Senatsverwaltung für Kultur und Europa Berlin: <https://www.berlin.de/sen/europa/aktionen/partizipation/>, die u.a. auf Europäische Hausparlamente, den Eurobarometer und öffentliche Konsultationen verweist.

betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können hiernach die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Auch wenn die Europäische Bürgerinitiative an die Europäische Kommission gerichtet ist, so stellt dieses Instrument dennoch ein „Aufforderungsrecht“⁸ zu einer Gesetzesinitiative dar und damit auch eine Beteiligungsform an der politischen Diskussion im EP.⁹

Die sekundärrechtliche Umsetzung gemäß Art. 24 Abs. 1 AEUV ist durch die Verordnung (EU) 2019/788 des EP und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative realisiert worden.¹⁰

- Ein **Leitfaden** zur Europäischen Bürgerinitiative ist mit der **Anlage 4** beigefügt.
- Die **Verordnung** (EU) 2019/788 des EP und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative ist angefügt als **Anlage 5**.

3. Zu den Beteiligungsverfahren der Zivilgesellschaft

3.1. Organisierte Zivilgesellschaft

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) wirkt gem. Art. 13 Abs. 4 EUV und Art. 300 Abs. 1 AEUV als beratendes Organ bei der Tätigkeit des EP, des Rates und der Kommission mit. Er setzt sich aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen (Art. 300 Abs. 2 AEUV).¹¹ Näheres zum EWSA regeln Art. 301–304 AEUV.

- Eine Kurzdarstellung mit weiterführenden Informationen zum EWSA ist angefügt als **Anlage 6**.
- Eine Beschreibung der Struktur und Arbeitsweise des EWSA ist als **Anlage 7** beigefügt.¹²

⁸ Vgl. *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. 11 EUV, Rn. 54; siehe auch *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 72. EL Februar 2021, Art. 11 EUV, Rn. 27.

⁹ Siehe Internetseite der Europäischen Bürgerinitiative: https://europa.eu/citizens-initiative/_de; ebenso *Czaundera*, Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie, 2019, S. 134.

¹⁰ Die Verordnung (EU) 2019/788 des EP und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative ist abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0788&from=DE>.

¹¹ Weitere allgemeine Informationen abrufbar unter: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de.

¹² Vgl. *Hayder*, Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) – eine unterschätzte EU-Institution, EuZW 2010, 171.

3.2. Allgemeine Zivilgesellschaft

Als Partizipationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure beim EP lassen sich ferner drei weitere Anknüpfungspunkte identifizieren: informelle Kontakte zu einzelnen Abgeordneten, Mitgliedschaften in den inter-fraktionellen Arbeitsgruppen sowie die Teilhabe an öffentlichen Anhörungen im Parlament.¹³

- Eine detaillierte Ausführung dieser drei Partizipationsmöglichkeiten in der legislativen Praxis des EP ist als **Anlage 8** angefügt.¹⁴

Fachbereich Europa

¹³ Vgl. *Czauderna*, Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie, 2019, S. 126. Das EP setzt sich hinsichtlich der Tätigkeit von Interessenvertretern für Transparenz und ethische Fragen ein. Es führt mit dem Rat und der Kommission gemeinsam ein Transparenzregister. Informationen hierzu abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/transparency/lobby-groups> und <https://www.europarl.europa.eu/news/de/faq/25/transparenz>.

¹⁴ Vgl. *Czauderna*, Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie, 2019, insb. S. 125–130.