

## 7. Das demokratische Leben der Union

Die Staatengemeinschaft, als ein Europa der Bürger, gründet auf den Menschen. Er steht im Kern des „europäischen Projekts“. Ihm obliegen Grundrechte, auf deren Gesamtheit die Union gründet. Verschiedene Erklärungen bilden die Basis hierfür. So sind u.a. die Erklärung der Menschenrechte von New York (1948), die in Rom beschlossene Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950), die in Turin ratifizierte Europäische Sozialcharta (1961), die Charta zum Schutze ethnischer Minderheiten sowie verschiedene internationale Abkommen der Vereinten Nationen, deren Ergebnis die Definierung staatsbürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte waren, als ein ethischer, moralischer und kultureller Rahmen anzuerkennen. Die Union garantiert ein durch die Gesamtheit der bürgerlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte gebildetes Allgemeingut. Sie achtet auf ihrem Hoheitsgebiet „[...] die gemeinsamen Zivilisationswerte des Friedens, der Würde und Achtung des Menschen, **der Demokratie und der Verpflichtung zu Solidarität**“.<sup>1</sup> So entfaltet sich das Wesen der europäischen Demokratie auf fünf Ebenen:<sup>2</sup>

- „[...] in der Freiheit der Menschen, ihrem öffentlichen Engagement und der Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger;
- in der Selbstverwaltung von Städten und Gemeinden;
- in der regionalen Eigenständigkeit;
- im Bereich der Souveränität der Mitgliedstaaten innerhalb der gemeinsamen Union.“

Das Prinzip der Subsidiarität bildet die entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen der Union. Dabei wird sie nur in den Bereichen tätig, in denen die Ziele der einzelnen Mitgliedsstaaten aufgrund ihres Umfangs nicht vollständig erreicht werden können.

Nachfolgend sollen die Kerngedanken der europäischen Verfassung, bezogen auf das demokratische Leben in der EU wiedergegeben werden.

---

<sup>1</sup> Vgl.: [http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con4de\\_de.pfd](http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con4de_de.pfd), 30.09.2003, 19:30

<sup>2</sup> Voggenhuber, Andreas: Grundriss einer Europäischen Verfassung; <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/voggenhu.htm>, 30.09.2003, 19:40

## 7.1. Grundsatz der demokratischen Gleichheit (Art. I-44)

### 7.1.1. Definition des Begriffes der Demokratie

Das Wort **Demokratie** hat begriffsgeschichtlich betrachtet griechische Wurzeln. Es setzt sich aus den Begriffen *demos* (Volk) und *kratein* (herrschen) zusammen und bedeutet soviel wie Volksherrschaft. Der allgemeine Demokratiebegriff lässt sich formal wie auch inhaltlich definieren. Tabelle 1 soll diesen Sachverhalt verdeutlichen.

Formaler Demokratiebegriff	Inhaltlicher Demokratiebegriff
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kontrolle der Staatsgewalt durch Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative)</li><li>• Bestehen von Menschenrechten</li><li>• Vorhandensein einer Opposition</li><li>• Regierung wird durch das Volk durch freie Wahlen bestimmt</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Von Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde ausgehende Lebensordnung bzw. Lebensform</li><li>• Zielstellung der Inanspruchnahme der Herrschaft durch das Volk im staatlichen Bereich sowie in möglichst vielen gesellschaftlichen Bereichen</li></ul>

**Tab. 1: Der formale und inhaltliche Demokratiebegriff**

Die Idee der Gewaltenteilung erschließt sich aus „Über den Geist der Gesetze“ (1748), dem Hauptwerk des französischen Staatsphilosophen Montesquieu. Verwirklichung fanden seine Ideen erstmals in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (1787). Seit diesem Zeitpunkt stellt sie ein wesentliches Merkmal aller demokratischen Verfassungen dar.

### 7.1.2. Inhalt des Artikels 44

*„Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger. Die Bürgerinnen und Bürger genießen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe der Union.“<sup>3</sup>*

Titel II des ersten Teils des Verfassungsentwurfs definiert im Art. 8 die Kriterien der Unionsbürgerschaft. Demnach ist Unionsbürger(in), wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Union inne hat. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die

---

<sup>3</sup> Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa: Europäischer Konvent, Brüssel, 20.06.2003

nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt diese jedoch nicht. Gleichheit bedeutet die Möglichkeit der Wahrnehmung, der in der Verfassung vorgesehenen Rechte. Der Tabelle 2 sind die, in Anlehnung an den Verfassungsentwurf, entsprechenden Regelungen zu entnehmen.

<b>Rechte i.S. der Unionsbürgerschaft gem. Art. 8 des Verfassungsentwurfes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewegungsfreiheit und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten</li> <li>• Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen innerhalb des Mitgliedsstaates, in dem sie ihren Wohnsitz haben (es gelten für sie die gleichen Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates)</li> <li>• Anspruch auf Schutz durch diplomatische und konsularische Stellen innerhalb eines jeden Mitgliedstaates der Union, in derselben Form, wie ihn ein Angehöriger dieses Staates erfahren würde</li> <li>• Richten von Petitionen an das Europäische Parlament sowie das Recht sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden</li> <li>• Einsenden von Schreiben (in einer der Verfassungssprachen) an die Organe und beratenden Einrichtungen der Union sowie das Recht eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten</li> </ul>

**Tab. 2: Rechte i.S. der Unionsbürgerschaft gem. Art. 8 des Verfassungsentwurfes**

Mit Wirkung zum Februar 2003 sind die ratifizierten Maßnahmen des Vertrages von Nizza (Februar 2001) in Kraft getreten, die die EU-internen Reformen abgeschlossen und die Gemeinschaft erweiterungsfähig gestaltet haben. Gemäß der Konstruktion von Nizza und diese ergänzt um die Rolle des Europäischen Außenministers sind die im Art. 44 genannten Organe an anderer Stelle ausführlich in ihrer Funktion beschrieben worden. Deshalb sollen nun Art. 45 und Art. 46 näher betrachtet werden.

## **7.2. Grundsatz der repräsentativen (Art. I-45) und partizipativen Demokratie (Art. I-46)**

Der Demokratiebegriff ist bereits ausführlich erläutert worden. In diesem Zusammenhang wurde zwischen dem formalen und inhaltlichen Demokratiebegriff unterschieden. Weiterhin existiert eine Zweiteilung der Begrifflichkeit in einen partizipativen und repräsentativen Bestandteil, wobei der erste Bestandteil den zweiten ergänzt. Auf beide Formen wird im folgenden Bezug genommen.

### 7.2.1. Repräsentative Demokratie

Nach Abs. 1 des Art. 45 beruht die Arbeitsweise der Union „[...] auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie“.<sup>4</sup> Dieser liegt dem Begriff der **Volkssouveränität** zugrunde, die ein verfassungsrechtliches Prinzip demokratischer Verfassungen darstellt. Auf **Staatsebene** spricht es die höchste Gewalt den Staatsbürgern zu, alle Staatsgewalt geht somit vom Volke aus und muss durch dieses legitimiert sein. Das Prinzip der Volkssouveränität verlangt nicht, dass alle politischen Entscheidungen unmittelbar vom Volk, z.B. durch einen Volksentscheid, getroffen werden. Vielmehr verlangt es, dass alle staatlichen Entscheidungsträger ihre Machtstellung durch das Volk erhalten. Dieses kann unmittelbar durch Volkswahlen (z.B. Parlamentsabgeordnete) oder mittelbar durch die vom Volk gewählten Repräsentanten oder Repräsentantinnen (z.B. parlamentarische Regierung) erfolgen. Auf **Unionsebene** sind die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar, im zuvor genannten Sinne durch Parlamentsabgeordnete, vertreten. Im Europäischen Rat und im Ministerrat werden die Mitgliedsstaaten von ihren jeweiligen Regierungen vertreten. Diese wiederum müssen den nationalen Parlamenten, die von den Bürgerinnen und Bürgern auf demokratische Weise gewählt wurden, Rechenschaft ablegen. So ist allen Bürgerinnen und Bürgern der Union das Recht gegeben am demokratischen Leben der Gemeinschaft teilzuhaben. Alle Entscheidungen innerhalb der Union sollen deshalb „[...] offen und so bürgernah wie möglich [...]“<sup>5</sup> gefällt werden. Im Sinne der Verfassung werden den politischen Parteien auf europäischer Ebene diesbezüglich zwei Funktionen zugesprochen. Sie sollen einerseits ein dem neuen Europa konformes, politisches Bewusstsein fördern und andererseits den Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger Geltung verschaffen.

### 7.2.2. Partizipative Demokratie

Im Sinne des Verfassungsentwurfes wird den Unionsbürgerinnen und Bürgern sowie den repräsentativen Verbänden nach Art. 46 Abs. 1 die Möglichkeit zugestanden, „[...] ihre Ansichten zu allen Handlungsbereichen der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“.<sup>6</sup> Die Organe der Union sind angehalten einen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen, der den Kriterien

---

<sup>4</sup> Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa: a.a.O.

<sup>5</sup> Ebenda

<sup>6</sup> Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa: a.a.O.

der Offenheit, Transparenz und Regelmäßigkeit entsprechen muss. Die Zivilgesellschaft ist neben der wirtschaftlichen und öffentlichen Macht eine von drei Komponenten der Gesellschaft.<sup>7</sup> Näher betrachtet verschmelzen diese Organisationen innerhalb der Zivilgesellschaft. Sie umfasst demnach verschiedene Arten von Interessengruppen, die die wirtschaftliche, soziale und gemeinwohlorientierte Vielfalt des europäischen Lebens widerspiegeln. Jede dieser einzelnen Interessengruppen versucht, ihren eigenen Standpunkt innerhalb des regelmäßigen Dialogs einzubringen. Damit die EU-Kommission das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessengruppen wahren kann, werden diese entsprechend ihren vertretenen Interessen geordnet. Tabelle 3 zeigt die verschiedenen Arten von Interessengruppen.

<b>Organisation</b>	<b>Beschreibung</b>
Gewerkschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialpartner</li> </ul>
Arbeitgeberverbände	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialpartner</li> </ul>
Dienstleistungs- und Produktionsverbände	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialpartner</li> <li>• Verbände, die Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Landwirtschaft, Medien, Energiewirtschaft, Dienstleistungen und anderen Wirtschaftszweigen vertreten</li> </ul>
Berufsverbände	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbände in denen sich Vereinigungen zusammengeschlossen haben, die die Interessen Einzelner innerhalb eines Berufszweigs vertreten</li> </ul>
NRO (gemeinnützige Verbände)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienen dem Gemeinwohl</li> <li>• Betätigung in der Öffentlichkeit und Beschäftigung mit Belangen bestimmter Personengruppen oder der Gesellschaft insgesamt</li> <li>• Dienen nicht dem Zweck der persönlichen Bereicherung</li> <li>• Gründung beruht auf Freiwilligkeit, i.d.R. freiwillige Beteiligung der Mitglieder an der Arbeit der Organisation</li> <li>• Unabhängigkeit von Regierungen, Behörden, politischen Parteien und Wirtschaftsverbänden</li> </ul>

<sup>7</sup> Vgl.: [http://www.europa-jetzt.org/spip-d/article.php3?id\\_article=20](http://www.europa-jetzt.org/spip-d/article.php3?id_article=20), 30.09.2003, 16:50

Vereinigung von Behörden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinigungen der öffentlichen Verwaltung mit Zusammenschluss auf kommunalen, regionalen oder anderen zuständigen Ebenen</li> </ul>
Politische Interessengruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbände, die keine politischen Parteien sind, die aber eine bestimmte parteipolitische Richtung der Gemeinschaftspolitik vertreten oder an der parteipolitischen Dimension der EU interessiert sind</li> </ul>
Weltanschauliche Interessengruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisationen, die eine bestimmte weltanschauliche Richtung der EU-Politik vertreten</li> </ul>
Andere Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisationen, die keiner der zuvor genannten Gruppen zugeordnet werden können</li> </ul>

**Tab. 3: Interessengruppen der Zivilgesellschaft<sup>8</sup>**

Nach **Art. 47** fördert die Union die Rolle der genannten Sozialpartner und erkennt diese, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Systeme, an. „[...] sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.“<sup>9</sup> Gemäß **Art. 51** achtet die Europäische Gemeinschaft neben den weltanschaulichen Gemeinschaften auch den Status der Kirchen und der religiösen Vereinigungen, den sie in den betreffenden Mitgliedsstaaten und entsprechend deren Gesetzgebung genießen. Die Einbeziehung in den regelmäßigen Dialog beinhaltet dies ebenfalls. Die Bürgerinnen und Bürger der Union bekommen insbesondere das Recht zugesprochen, durch die Gründung von Bürgerinitiativen in den Prozess der Gesetzgebung einzugreifen. Sie können nach Art. 46 Abs. 4 die EU-Kommission auffordern, zu Themen Vorschläge zu unterbreiten, bei denen nach ihrer Ansicht gesetzlicher Handlungsbedarf besteht, um diese Verfassungsentwurf umzusetzen. Hierzu wird die Stimme von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürger der Gemeinschaft benötigt. Fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger der Union in Ihren Rechten verletzt oder wird ihnen dies in irgendeiner Form verweigert, finden sie beim Europäischen Bürgerbeauftragten Gehör. Auf diesen soll deshalb nachfolgend verwiesen werden.

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccc/question.cfm?cl=de](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/question.cfm?cl=de), 30.09.2003, 16:15

<sup>9</sup> Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa: a.a.O.

### **7.3. Der Europäische Bürgerbeauftragte (Art. I-48)**

Das Recht sich bei dem Bürgerbeauftragten zu beschweren steht jedem Bürger der Union zu, der einen Missstand vermutet. Beschwerden über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können bei ihm nicht geltend gemacht werden. Stellt der Bürgerbeauftragte eine andere Zuständigkeitsbehörde für die Beschwerde fest, leitet er diese an die entsprechende Stelle weiter (z.B. nationaler Bürgerbeauftragte, Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments). Der Bürgerbeauftragte übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus, d.h. sowohl die Anforderung als auch die Entgegennahme von Anweisungen ist ihm untersagt.<sup>10</sup> Er ist befugt Untersuchungen bezüglich angezeigten Missständen einzuleiten und besitzt darüber hinaus weitreichende Untersuchungsbefugnisse. Auch als Schlichter kann der Bürgerbeauftragte zwischen Beschwerdeführer und EU-Verwaltung hinzugezogen werden und eigene Vorschläge zur Lösung des Streits beisteuern. Er hat dem Europäischen Parlament einen jährlichen Bericht vorzulegen. Die Position des Bürgerbeauftragten nimmt seit April 2003 der Grieche Nikiforos Diamandouros wahr. Er ist der zweite Amtsinhaber des 1995 eingeführten Ressorts. Da sich Bürger sowie Firmen u.a. häufig wegen Informationsverweigerung (Art. 49) oder des Missbrauchs ihrer personenbezogenen Daten (Art. 50) beschweren, sind diese Regelungen zu betrachten.

### **7.4. Transparenz der Arbeit der Organe der Union (Art. I-49) und Schutz der personenbezogenen Daten (Art. I-50)**

Die Handlungen der Organe, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union sollen sich weitestgehend an dem Grundsatz der Offenheit orientieren. Gemäß dieser Prämisse ist eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der bereits genannten Interessengruppen der Zivilgesellschaft sicherzustellen. Transparenz soll auch für das Europäische Parlament gelten, indem es öffentlich tagt. Diese Regelung soll auch für den Ministerrat gelten, wenn er Gesetzgebungsvorschläge berät oder beschließt. Es besteht ein Anspruch seitens jedes Unionsbürgers mit Wohnsitz innerhalb der Gemeinschaft, den Zugang zu Dokumenten der Organe sowie Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union gewährt zu bekommen. Die Form der erstellten Dokumente, zu denen Zugang

---

<sup>10</sup> Vgl. Europa 2003: Alles Wissenswerte über die Europäische Union, Europäisches Parlament: Informationsbüro für Deutschland, S. 68

erwünscht wird, ist hierbei unerheblich. Innerhalb der europäischen Gesetzgebung werden lediglich Grundsätze verankert, die die Einsicht von Dokumenten aufgrund öffentlicher oder privater Interessen einschränken können. Die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaft sind berechtigt besondere Bestimmungen für den Zugang zu ihren Dokumenten festzuschreiben. Kein Bürger der Union darf aufgrund einer solchen Regelung diskriminiert oder in seiner Freiheit der Persönlichkeit verletzt werden. Nach **Art. 50** hat nicht nur jeder Unionsbürger, sondern jeder Mensch, das Recht auf Schutz der ihn betreffenden personenbezogenen Daten. Die europäische Gesetzgebung ist angehalten, Schutzmaßnahmen für natürliche Personen bei der Verwendung personenbezogener Daten seitens der Organe und Einrichtungen der EU zu beschließen. Auch Regelungen über die Kriterien des freien Datenverkehrs sind zu treffen. Eine unabhängige Behörde wacht über die Einhaltung der erlassenen Regelungen und garantiert so den Schutz vor Datenmissbrauch.