

Vorlesung Europarecht II
Donnerstag, den 17. Juli 2003

A. Die Europäische Union, insbesondere die Säulen 2 und 3
I. Einleitung

Von den Politiken der EG (EU) stelle ich als letzte die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vor. Rechtsgrundlage des einen sind die Art. 11 bis 28 EU, Rechtsgrundlage des anderen sind zum einen die Art. 29 bis 42 EU und, seit dem Amsterdamer Vertrag, die Art. 61 - 69 EG. Wir wechseln damit teilweise vom EG-, zum EU-Vertrag. Das macht Vorüberlegungen zur Europäischen Union und zum EU-Vertrag erforderlich.

II. Rechtsnatur der Europäischen Union

Über die Europäische Union erfahren wir in Art. 1 EU dreierlei. Sie wird erstens durch den EU-Vertrag gegründet (Abs. 1). Sie beansprucht zweitens eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darzustellen (Abs. 2). Drittens sind ihre Grundlage die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit dem EU eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Aus dieser und den weiteren Regelungen folgt, dass die Union von den Gemeinschaften zu unterscheiden ist und daß die Union intergouvernemental ist, nicht, wie die Gemeinschaft, supranational. Letzteres klingt schon in der Formulierung "die Hohen Vertragsparteien untereinander" in Art. 1 I an. Es zeigt sich weiter darin, dass die Europäische Union über keine von den Mitgliedstaaten unabhängige Organisation verfügt, insbesondere über keine Organisation, die "supranational" genannt werden kann. Es zeigt sich schließlich darin, dass in Art. 1 III EU von Politiken und

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Formen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten die Rede ist. Die Zusammenarbeit erfolgt unmittelbar zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wird nicht von Gemeinschaftsorganen vermittelt. Die Europäische Union verfügt nach überwiegender Meinung nicht über Rechtsfähigkeit. Sie ist keine Internationale Organisation, die neben den Europäischen Gemeinschaften stünde oder die gar die Europäischen Gemeinschaften und deren Mitgliedstaaten zu einer Organisation zusammenfasste. Das BVerfG hat die Union, nicht die Gemeinschaft, als einen Staatenverbund bezeichnet, um diese Besonderheit auf eine Formel zu bringen.

Dies wirft die Frage nach dem Verhältnis von Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Union auf. Diese Frage ist Gegenstand zahlreicher Modelle, deren Zweck darin besteht, eine vorgegebene Rechtslage zu veranschaulichen. Am bekanntesten ist das Drei-Säulen-Modell. Demnach ist durch den Maastrichter Vertrag ein Gebilde mit drei Säulen errichtet worden. Die erste Säule besteht aus den drei Europäischen Gemeinschaften (EG, EAG und EGKS)(wobei die EGKS 2002 ausgelaufen ist). Die zweite Säule besteht aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die dritte Säule umfasste zunächst die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz. Der Amsterdamer Vertrag hat Teile dieser Zusammenarbeit in den Titel "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" des EG (Art. 61 - 69) übernommen, so dass im EU verblieben ist die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 29 - 42).

Die drei Säulen tragen ein gemeinsames Dach, durch welches sie verklammert werden. Dies ist der Europäische Rat, welcher gemäß Art. 4 I EU der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und welcher die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlegt. "Impulse" und "Zielvorstellungen" betreffen nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Europäischen

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Gemeinschaften; anders wäre nicht zu erklären, dass der Präsident der Kommission zum Europäischen Rat gehört und dass dieser Rat dem Europäischen Parlament Berichte erstattet.

An der Drei-Säulen-Konstruktion lässt sich in zwei Hinsichten Kritik üben. (1) Säule 1 hat ein erheblich größeres Gewicht als Säulen 2 und 3. Säule 1 besteht aus zwei Teilen: EG und EAG. (2) Die Säulen 2 und 3 sind intergouvernemental, Säule 1 ist supranational. Der zweite Punkt führt auf einen der Haupteinwände gegen den Maastrichter Vertrag aus der Sicht der Integrationsbefürworter. Aus deren Sicht stellte der Maastrichter Vertrag nämlich keinen Fortschritt, sondern einen Rückschritt für die europäische Integration dar. Der Rückschritt bestehe darin, dass der Maastrichter Vertrag durch intergouvernementale Elemente die Mitgliedstaaten zulasten der Gemeinschaftsorgane stärke, dass etwa dem EuGH nur eingeschränkte Zuständigkeiten für diese Elemente gegeben würden (Art. 46 EU) und dass die Gemeinschaftsorgane unter die Kuratel eines Europäischen Rates gestellt würden, der intergouvernemental, nicht supranational sei. In der Zwischenzeit haben die Gemüter sich etwas beruhigt. Die Folgeverträge von Amsterdam und Nizza machen deutlich, dass die Drei-Säulen-Architektur des Maastrichter Vertrages kein bloßes Provisorium ist und dass andererseits Übergänge vom intergouvernementalen in den supranationalen Bereich möglich sind; so überführt der Vertrag von Amsterdam die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vom intergouvernementalen in den supranationalen Bereich (fortan Art. 61 ff. EG); diese Möglichkeit war schon in Art. K.9 des ursprünglichen Unionsvertrages angelegt.

Die Trennung von supranationalem und intergouvernementalem Bereich bedeutet nicht, dass beide sich auseinander oder gegeneinander entwickeln dürften. Art. 3 I EU ordnet an, daß die Union über einen einheitlichen institutionellen Rahmen

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

verfüge, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sicherstelle. Diese materiell-rechtliche Aussage wird durch zahlreiche organisationsrechtliche Regelungen untermauert: Art. 5 EU bindet die Gemeinschaftsorgane Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof in die Willensbildung der Union ein. Die Kohärenz von supranationalem und intergouvernementalem Bereich zeigt sich weiter darin, dass die Änderung des Unionsvertrages und der Gemeinschaftsverträge sich nach einem gemeinsamen und einheitlichen Verfahren richtet, das in Art. 48 EU geregelt ist. Die Kohärenz zeigt sich schließlich darin, dass ein Beitritt nur zu Union und Gemeinschaften zusammen möglich ist (Art. 49 EU).

III. Handlungsformen der Europäischen Union

Die Europäische Union ist zwar kein Rechtssubjekt. Trotzdem sieht der EU einige Handlungsformen für das Unionshandeln des Rates vor. Dies sind: gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Aktionen und Maßnahmen, völkerrechtliche Übereinkommen, Maßnahmen zur Durchführung von Gemeinsamen Maßnahmen oder Übereinkommen. Daneben gibt es ungekennzeichnete Handlungen wie Beschlüsse, Entschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen, Schlussfolgerungen, kurz Erklärungen von politischer, nicht rechtlicher Bedeutung.

1. Gemeinsame Standpunkte

Gemeinsame Standpunkte gibt es sowohl in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 12 EU) wie auch in der 3. Säule (Art. 34 II lit. a) EU). Gemeinsame Standpunkte sind die Formulierung einer gemeinsamen politischen Überzeugung. Sie erfordern ein einstimmiges Votum des Rates. Gemeinsame Standpunkte sind also keine Rechtsquellen, obwohl sie im Amtsblatt der EG, Abteilung L, veröffentlicht werden können. Ihre Bedeutung liegt auf politischem Gebiet. Die

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik gemeinsamen Standpunkten entspricht (Art. 15 S. 3 EU).

Der Amsterdamer Vertrag rechnet auch die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien für die GASP, die vom Europäischen Rat formuliert werden, zu deren Handlungsformen. Art. 12 EU enthält eine Liste mit Handlungsformen der GASP, die Art. 234 EG nachgebildet ist.

2. Gemeinsame Aktionen

Gemeinsame Aktionen gibt es nur im GASP-Bereich (Art. 14 EU). Sie werden vom Rat einstimmig beschlossen und binden die Mitgliedstaaten nicht nur bei Stellungnahmen; sie verpflichten sie vielmehr auch zum Handeln (Art. 14 III EU). Die Intensität und der Umfang der Verpflichtung hängen von der Genauigkeit des Ratsbeschlusses ab (Art. 14 I EU). Gemeinsame Aktionen können über die Art. 301 und 60 EG auch Bedeutung für die EG-Organe erlangen; dort sind Embargomaßnahmen auf den Gebieten des Waren- und Dienstleistungsverkehrs und des Kapital- und Zahlungsverkehrs geregelt. Im übrigen sind die EG-Organe durch das Kohärenzgebot des Art. 3 II EU an Gemeinsame Aktionen gebunden. Für die Mitgliedstaaten ist eine Loyalitätspflicht in Art. 14 V - VII EU angeordnet.

3. Beschlüsse und Rahmenbeschlüsse

Spezifische Handlungsformen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen sind gemäß Art. 34 II lit. b) und c) EU Beschlüsse und Rahmenbeschlüsse. Sie ähneln Richtlinien im EG-Bereich.

4. Übereinkommen der Mitgliedstaaten

Bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

ist schließlich die Ausarbeitung von Übereinkommen vorgesehen (Art. 34 II lit. d) EU). Diese Übereinkommen werden von den Mitgliedstaaten untereinander geschlossen. Neben Art. 293 EG kennt das Gemeinschaftsrecht damit ein zweites Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die für die Mitgliedstaaten gemeinsam verbindlich sind. Solche Verträge unterscheiden sich vor allem in mehreren Hinsichten von sonstigen völkerrechtlichen Verträgen. **(1)** An die Stelle von Vertragsverhandlungen zwischen Staaten tritt die Ausarbeitung des Vertrages im Rat. **(2)** Im Rat kann auch über die Vertragsdurchführung beschlossen werden. **(3)** Der Vertrag unterliegt dem Kohärenzgebot, d.h. er ist gemeinschaftsrechtskonform auszulegen. **(4)** Ein Übereinkommen nach Art. 34 II lit. d) EU kann die Zuständigkeit des EuGH für die Entscheidung von Auslegungs- und Anwendungsstreitigkeiten vorsehen.

IV. Die GASP

Nach der Rechtsnatur und den Handlungsformen der Europäischen Union ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als einer ihrer beiden Hauptinhalte vorzustellen. Von der GASP heißt es in Art. 2, 2. Spiegelstrich EU, sie diene der Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene. Weiterhin wird eine gemeinsame Verteidigungspolitik ins Auge gefasst, die zu einer gemeinsamen Verteidigung werden könnte; Letzteres wird in Art. 17 I EU wiederholt. Auch sonst wird die Außen- und Sicherheitspolitik nicht vollständig von der GASP erfasst. Insbesondere bleiben Zuständigkeiten der Gemeinschaft bei der Handels- und der Entwicklungshilfepolitik unberührt.

Die GASP ist aus der Europäischen Politischen Zusammenarbeit hervorgegangen, die seit 1974 praktiziert wurde und in Art. 30 EEA erstmals rechtlich niedergelegt worden ist. Aus der EPZ ist der Europäische Rat hervorgegangen, der heute die wichtigste Steuerungsinstanz der Union ist. Vom Ministerrat

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

der Art. 202 ff. EG unterscheidet der Europäische Rat sich einmal durch die Zusammensetzung, sodann durch die Rechtsgrundlagen. Der Ministerrat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung dieses Staates verbindlich zu handeln. Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten der Kommission. Er ist also höher besetzt. Der Ministerrat wird auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts tätig; es handelt sich um ein Organ der Europäischen Gemeinschaften. Der Europäische Rat wird auf der Grundlage des Völkerrechts tätig; es handelt sich um eine besonders institutionalisierte Staatenkonferenz, die nicht das Organ einer der Europäischen Gemeinschaften ist.

Eine gewisse Organisation erfolgt durch die Regelung des Art. 18U, die dem Vorsitz die Rolle eines Sprechers zuweist. Der Vorsitz kommt nach Art. 203 II EG dem Staat zu, der turnusmäßig den Vorsitz im Ministerrat innehat. Bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Vorsitzes wird dieser Staat unterstützt von dem Folgestaat (Art. 18 IV EU).

Aus diesen Eigenschaften des Europäischen Rates folgt, dass die GASP so hochgesteckte Ziele verfolgen kann wie die in Art. 11 I EU genannten. Aus ihnen folgt weiter, dass die GASP ein primär politisch zu verstehendes Koordinierungsinstrument ist, die wenig rechtliche Entscheidungsmacht hat. Die Handlungsinstrumente werden in Art. 12 EU genannt. Hinzu kommt Art. 19 EU, der ein gemeinsames Auftreten der Mitgliedstaaten in Internationalen Organisationen vorschreibt. Aus dem intergouvernementalen Charakter der GASP folgt die Geltung des Einstimmigkeitsprinzips (Art. 23 I UA 1 EU). Aus dem intergouvernementalen und politischen Charakter der GASP folgt schließlich, dass eine Kontrolle durch den EuGH nicht stattfindet. Art. 46 EU nimmt die GASP konkludent aus dessen Zuständigkeit heraus.

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Der Europäische Rat ist die wichtigste, aber nicht die einzige Instanz der GASP. Die Alltagsarbeit wird vom Rat erledigt. Der Rat lässt sich dabei von den Politischen Direktoren in den Außenministerien der Mitgliedstaaten unterstützen. Kommission und Parlament sind in die GASP eingebunden. Die Kommission wird gemäß Art. 18 IV EU an der GASP in vollem Umfang, einschließlich der Außenvertretung, beteiligt. Das Europäische Parlament hat eine schwache Stellung; gemäß Art. 21 EU ist es nur anzuhören.

V. Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kommt im Rahmen der GASP eine Sonderstellung zu. Die Sonderstellung ist zum einen darin begründet, dass zahlreiche Mitgliedstaaten ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf die NATO ausrichten, Frankreich aber nicht. Die Sonderstellung ist zum anderen darin begründet, daß vier Mitgliedstaaten neutral sind. In dieser Situation bot es sich an, die WEU zum integralen Bestandteil der Entwicklung der EU zu erklären, weil alle WEU-Staaten NATO-Mitglieder sind, weil Frankreich dazu gehört und weil die neutralen Staaten, insbesondere Finnland, Irland, Österreich und Schweden, in der WEU einen Beobachterstatus genießen. Nach Art. 17 IV EU achtet die GASP die NATO-Mitgliedschaft. Weiterhin soll die Neutralität von vier der 15 EU-Staaten respektiert werden; dies ist der etwas verklausulierte Inhalt der "irischen Klausel" in Art. 17 I UA 1,1 EU. Ob die Kooperation zwischen EU und WEU funktioniert, darf man wegen der unterschiedlichen Mitgliederkreise und unterschiedlichen Ziele bezweifeln. Die WEU galt lange Zeit als eine Organisation, die mit der Einbindung Deutschlands in die NATO ihre Existenzberechtigung verloren habe. Sie verfügt über keine Militärorganisation verfügt. Möglicherweise ist die WEU darum nur ein vorübergehendes Vehikel der EU, um die geschilderten Probleme "ruhig zu stellen". WEU-Mitglieder oder -Assoziierte, die nicht zur EU gehören: Island,

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Norwegen und die Türkei. Ein bleibendes Hindernis für die gemeinsame Verteidigungspolitik ist die fehlende Integration der Rüstungspolitik (vgl. Art. 296 I lit. b) EG).

VI. Weitere Entwicklung

Der Amsterdamer Vertrag hat die Regelungen über die GASP im Wesentlichen bestätigt. Art. 17 II EU schließt humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Massnahmen nunmehr ein. Während es im Maastrichter Vertrag noch heißt, dass die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik auf längere Sicht zur GASP gehört, steht in Art. 2, 2. Spiegelstrich EU, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zur GASP gehört. Der Amsterdamer Vertrag bewirkt auf dem Gebiet der GASP also eine Fortschreibung der Grundkonzeption mit punktuellen Vertiefungen und Ergänzungen. Ob diese Grundkonzeption sich bewährt hat, darf man angesichts der Erfahrungen insbesondere mit dem Jugoslawien-Konflikt bezweifeln. Die EU wirkte hier wenig handlungsfähig, was sowohl am Einstimmigkeitsprinzip als auch an dem Fehlen einer eigenständigen Organisation liegt. Gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Aktionen sind nach wie vor selten. Vielleicht sollte man mit der GASP aber auch einfach mehr Geduld haben. Außen- und Sicherheitspolitik sind Vorbehaltsbereiche nationaler Souveränität. Es liegt auf der Hand, dass deren Vergemeinschaftung sich als schwierig erweisen muss.

VII. Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsacheen

Gleiches trifft auf die ZBIJ zu. GASP und ZBIJ können auch als ein Vordringen der europäischen Integration in klassische Bereiche nationaler Souveränität begriffen

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

werden. Dies erklärt, warum die Mitgliedstaaten Zurückhaltung vor supranationalen Lösungen zeigen und, jedenfalls zunächst, eine intergouvernementale Zusammenarbeit praktizieren.

Wie die GASP ist auch die ZBIJ keine originäre Neuschöpfung des Maastrichter Vertrages, sondern hat sie Vorläufer. Hier ist vor allem der sogenannte Schengen-Prozess zu nennen. Darunter versteht man zwei völkerrechtliche Verträge, die von einigen Mitgliedstaaten geschlossen worden sind, um die Sicherheitsprobleme zu lösen, welche durch den Wegfall der Binnengrenzen im Binnenmarkt geschaffen werden. Der freie Grenzübertritt kommt auch illegalen Einwandern und Kriminellen zugute. Um dem wirksam zu begegnen, müssen die Mitgliedstaaten in den Bereichen Inneres und Justiz zusammenwirken. Unabhängig davon gibt es seit 1974 Bemühungen, im Rahmen eines "Europa der Bürger" einen Europapass, ein Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige und ein Kommunalwahlrecht für EU-Ausländer zu schaffen. Diese Bemühungen sind im sog. Adonnino-Bericht 1985 zusammengefasst; sie weisen Berührungspunkte mit dem Konzept einer Politischen Union auf.

Im Unterschied zur GASP hat es die ZBIJ mit Folgeproblemen des Binnenmarktes zu tun. Das bringt die 3. Säule (ZBIJ) in eine größere Nähe zur 1. (EG) als die 2. (GASP). Teile der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz sind heute schon im EG geregelt.

Damit bin ich bei den Bereichen, für die eine Zusammenarbeit vorgesehen ist. Diese werden in den Art. 30 und 31 EU, getrennt nach polizeilicher und nach justitieller Zusammenarbeit, aufgelistet. Das dort Genannte sind Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten sich gemeinsam mit diesen Angelegenheiten im Rahmen der dritten Säule der Union beschäftigen. In Bezug auf die Angelegenheiten von gemeinsa-

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

mem Interesse sind gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen, Übereinkommen der Mitgliedstaaten und Durchführungsmaßnahmen denkbar (Art. 34 II EU).

Zentrales Gremium der ZBIJ ist der Rat. Gemäß Art. 34 II EU entscheidet der Rat grundsätzlich einstimmig. Die Grundlagen für Ratsentscheidungen werden in einem Ausschuss erarbeitet, der aus hohen Beamten der Mitgliedstaaten besteht. Die Kommission wird gemäß Art. 36 II EU in vollem Umfang beteiligt. Das Parlament hat gemäß Art. 39 EU ein Anhörungsrecht. Sowohl in dem Titel über die GASP als auch in dem Titel über die ZBIJ gibt es eine Vorschrift, die auf den EG verweist (Art. 28 I und Art. 41 I EU). Aus ihnen ist im Umkehrschluss die größere Zahl von Vorschriften des EG zu entnehmen, welche in den Säulen 2 und 3 nicht gelten.

VIII. Die Schengener Abkommen

Die Schengener Abkommen werden oft in einen Zusammenhang mit der 3. Säule gebracht. Ein solcher Zusammenhang besteht thematisch, doch wäre es falsch zu sagen, die Schengener Abkommen seien dieser 3. Säule zuzuordnen. Vielmehr handelt es sich um völkerrechtliche Verträge zwischen einigen Mitgliedstaaten, die gemäß Art. 38 EU unberührt bleiben.

Vertragsparteien beider Schengener Abkommen sind die EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der skandinavischen Länder, Großbritanniens und Irlands. Die Schengener Abkommen sehen einen Abbau von Grenzkontrollen vor; im Kern war nur noch eine einfache Sichtkontrolle von Fahrzeugen zulässig, welche die Grenze mit verminderter Geschwindigkeit zuließen. Im 2. Schengener Abkommen werden zusätzlich geregelt: die Personenkontrollen an den Schengener Außengrenzen, Einreise und Aufenthalt aus Drittländern, die Behandlung von Asylanträgen, die Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden. Damit werden die wichtigsten Materien der ZBJI vorweggenommen.

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

IX. Bilanz der ZBIJ

Die ZBIJ beginnt erst allmählich, Früchte zu tragen. Die Mehrzahl der Rechtshandlungen in diesem Bereich ist unbenannt, d.h. es handelt sich um Empfehlungen u.ä. Gemeinsame Standpunkte und Maßnahmen sind noch selten. Ein greifbares Ergebnis ist das Übereinkommen über ein Europäisches Polizeiamt. Die Hauptaufgabe dieses Amtes besteht darin, einen Informationsfluss zwischen den Polizeien der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Hoheitsbefugnisse kommen Europol nicht zu. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Europol-Übereinkommen Ende 1997 ratifiziert und dabei dem BKA die Zuständigkeit der nationalen Europol-Stelle übertragen.

B. Die Unionsbürgerschaft

I. Einleitung

Im Anschluss an die ZBIJ und zum Abschluss dieser Vorlesung will ich Ihnen die Unionsbürgerschaft vorstellen, die ebenfalls mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt worden ist, deren Rechtsgrundlagen aber im EG-Vertrag zu finden sind: Art. 17 bis 22. Mit der ZBIJ verbindet die Unionsbürgerschaft (1) das Bestreben, die europäische Integration aus einem rein ökonomischen Kontext zu lösen und (2) die Zuordnung von Fragen der Staatsangehörigkeit, des Aufenthaltsrechts, des Wahl- und Petitionsrechts zum "Inneren". Die Vorschriften über die Unionsbürgerschaft haben den Zweck, die Identifikation der Bürger mit der Gemeinschaft zu erhöhen. Sie stehen in einem engen Zusammenhang mit Überlegungen über die Einführung von Bürgerrechten, also politischen Grundrechten, auf Gemeinschaftsebene und mit der Einführung eines EG-einheitlichen Reisepasses im Jahr 1985. Über diese Zwecksetzung gibt der 1985 erstattete Adonnino-Bericht Rechenschaft (BullEG-Beil. 7/1985, S. 20 f.).

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

II. Die Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft richtet sich nach Art. 17 I 2 EG nach der Staatsangehörigkeit in einem Mitgliedstaat. Die Unionsbürgerschaft ist mithin keine eigenständige Staatsangehörigkeit, sondern, ähnlich wie die Staatsangehörigkeit in den Bundesländern, eine Annexstaatsangehörigkeit. Sie beinhaltet keine vergleichbar enge Rechts- und Pflichtenbeziehung. Auch bildet die Gesamtheit der Unionsbürger keine demokratische Willenseinheit.

Eine eigenständige Unionsstaatsangehörigkeit, selbst Regelungen über eine Harmonisierung des Erwerbs oder Verlustes mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeiten, sind nicht konsensfähig. In der 2. Erklärung zum Maastrichter Vertrag wird dies besonders deutlich. Danach wird die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaates geregelt. Immerhin heißt es in Art. 17 I 2 EG, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänze, nicht aber ersetze.

Die Unionsbürgerschaft reicht an das umfassende Spektrum von Rechten und Pflichten, die mit einer Staatsangehörigkeit verknüpft sind, nicht heran. Die Rechte und Pflichten, die mit ihr verbunden sein sollen, sind in den folgenden Vorschriften des EG enumerativ aufgezählt (Art. 17 II EG). Dabei handelt es sich, entgegen dieser Vorschrift, ausschließlich um Rechte. Im einzelnen sind dies:

- (1) ein Mobilitäts- und Aufenthaltsrecht (Art. 18 EG);
- (2) ein aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament und zu kommunalen Vertretungsgremien (Art. 19 EG);
- (3) diplomatischen und konsularischen Schutz durch andere EG-Mitgliedstaaten (Art. 20 EG);
- (4) ein Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und ein

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Beschwerderecht zu einem Bürgerbeauftragten (Art. 21 EG).

Die Unionsbürgerschaft ist ein dynamisches Rechtsinstitut. Art. 22 EG sieht darum die Möglichkeit ihrer Fortentwicklung vor und stellt für diesen Zweck ein Verfahren zur Verfügung.

III. Mobilität und Aufenthalt

Art. 18 I EG gibt den Unionsbürgern ein umfassendes Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Die Vorschrift ist unmittelbar anwendbar. Ähnliche Rechte ergeben sich zwar auch aus den Grundfreiheiten, etwa aus Art. 39 III EG. Dort sind sie jedoch "zweckgebunden"; dort können sie nur im Zusammenhang mit der jeweiligen Grundfreiheit ausgeübt werden. Das Freizügigkeitsrecht des Art. 18 I EG ist von der Bindung an einen der wirtschaftlichen Zwecke der Grundfreiheiten abgekoppelt.

Das Freizügigkeitsrecht des Art. 18 I EG steht unter einem Schrankenvorbehalt. Die Kompetenz zur Schrankenziehung liegt überwiegend bei der Gemeinschaft. Sie hat Aufenthaltsrichtlinien erlassen, welche das Freizügigkeitsrecht vom Nachweis ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung abhängig machen. Damit soll ein Sozialhilfe-Shopping verhindert werden.

IV. Wahlrecht zum Europäischen Parlament

In das Direktwahlrecht zum Europäischen Parlament führt Art. 19 II EG das sogenannte Wohnsitzprinzip ein. Dieses besagt, dass ein Unionsbürger, der nicht in seinem Heimatstaat, sondern in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, das Wahlrecht zum Europäischen Parlament in dem Wohnsitzstaat ausübt. Er ist also nicht auf seinen Heimatstaat beschränkt, wo er wegen des Auslandswohnsitzes möglicherweise nicht

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

wahlberechtigt ist. So verständlich die Regelung von ihrer Wirkung auch ist, so problematisch ist doch ihre dogmatische Grundlage. Art. 19 II setzt sich über den Grundsatz des Art. 189 I EG hinweg, dass im Europäischen Parlament die Völker der Mitgliedstaaten vertreten sind. Dies bedeutet, dass die Zahl der Abgeordneten, die auf einen Mitgliedstaat entfallen, von dessen Staatsangehörigen zu wählen sind; Mitwähler aus dem EG-Ausland sind in diesem System ein Fremdkörper. Positiv formuliert, ist Art. 19 II EG ein erster zaghafter Schritt in Richtung auf eine parlamentarische Vertretung eines europäischen Volkes.

V. Kommunalwahlrecht

Art. 19 I EG gibt jedem Unionsbürger, der sich in einem Mitgliedstaat aufhält, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, dort das aktive und passive Kommunalwahlrecht. Dieses Kommunalwahlrecht ist in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten seit Anfang 1996 verankert. Unter "Kommunen" versteht man dabei die "lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe". Bezogen auf Berlin mit seiner besonderen Verwaltungsorganisation sind dies die Bezirke, so dass EU-Ausländer in Berlin das aktive und passive Wahlrecht zu den Bezirksverordnetenversammlungen haben. Dies wird in Art. 70 I 2 VvB klargestellt. Die Mitgliedstaaten behalten das Recht, Positionen in den leitenden Exekutivorganen, in Berlin also im Bezirksamt, ihren eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten.

VI. Diplomatischer und konsularischer Schutz

Nach Art. 20 EG genießt jeder Unionsbürger in einem Drittstaat den diplomatischen und konsularischen Schutz eines dort vertretenen EU-Mitgliedstaates, wenn sein Heimatland in dem Drittstaat nicht vertreten ist. Dies setzt allerdings voraus, dass der Drittstaat dies anerkennt. Konsularischer Schutz umfasst Hilfe bei Todesfällen,

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

schweren Unfällen, schwerer Erkrankung, Festnahme oder Verhaftung oder ähnlichen Notlagen. Zur Umsetzung von Art. 20 EG vereinbaren die Botschaften und Konsulate vor Ort Zuständigkeiten; ein Wahlrecht gibt es also nicht. Weiterhin vermittelt Art. 20 EG keinen Anspruch auf diplomatischen oder konsularischen Schutz. Insoweit gilt für Unionsbürger nichts anderes als für Staatsangehörige des Schutz gewährenden Staates. Dieser Schutz steht grundsätzlich in dessen Ermessen (BVerfGE 55, 349).

VII. Petitions- und Beschwerderechte

Art. 21 EG hat nur deklaratorische Bedeutung. Das Petitionsrecht und das Beschwerderecht stehen den Unionsbürgern nämlich schon nach Art. 194 und Art. 195 EG zu. Art. 21 EG bleibt hinter diesen Vorschriften sogar zurück, weil der Kreis der Petitions- und Beschwerdeberechtigten dort weiter gezogen ist.

VIII. Bilanz

Die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte sind von keinem großen Gewicht. Wichtiger als die einzelnen Rechte ist die Symbolkraft des Wortes "Unionsbürgerschaft".