

Vorlesung Europarecht II
Freitag, den 15. Juli 2005

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 früher einheitlich im EU geregelte und dort so genannte Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vor. Rechtsgrundlage des einen sind die Art. 11 bis 28 EU, Rechtsgrundlage des anderen sind heute zum einen die Art. 29 bis 42 EU und, seit dem Amsterdamer Vertrag, die Art. 61 bis 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 und 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

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.

Wenn Europäische Gemeinschaft und Europäische Union Verschiedenes sind, so entsteht die Frage nach ihrem Verhältnis. 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

Gemeinschaften; anders wäre auch 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 Sicht von Integrationsbefürwortern. 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 im EU-Bereich 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 beruhigt. Die Folgeverträge von Amsterdam und Nizza sowie der – wohl gescheiterte – Verfassungsvertrag machen deutlich, dass die Drei-Säulen-Architektur des Maastrichter Vertrages kein Provisorium ist und dass Übergänge vom intergouvernementalen in den supranationalen Bereich möglich sind; so überführt der Vertrag von Amsterdam die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vom intergouvernementalen EU- in den supranationalen EG-Bereich (fortan Art. 61 ff. EG); diese Möglichkeit war schon in Art. K.9 des ursprünglichen Unionsvertrages angelegt; sie wird in Art. 42 EU für weitere „Transfers“ von der 3. in die 1. Säule beibehalten.

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 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 inter-gouvernementalem 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. Art. 12 EU enthält eine Liste mit Handlungsformen der GASP, die Art. 249 EG nachgebildet ist. Der Amsterdamer Vertrag rechnet auch die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien für die GASP, die vom Europäischen Rat formuliert werden, zu deren Handlungsformen. Wegen der intergouvernementalen Struktur der EU ist Unionssekundärrecht kein Gemeinschaftsrecht; es nimmt nicht an dessen Vorrang teil und hat keine unmittelbare Wirkung. Das Verhältnis von EG- und EU-Recht ist in Art. 47 EU geregelt; kann eine Maßnahme sowohl auf eine EG- als auch auf eine EU-Kompetenz gestützt werden, so hat der EG Vorrang.

1. Gemeinsame Standpunkte

Gemeinsame Standpunkte gibt es sowohl in der gemeinsamen

Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 15 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

Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht (Art. 15 S. 3 EU).

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. Ein wichtiger Unterschied ergibt sich aus Art. 34 II lit. b) S. 3, lit. c) S. 1 EU: Beschlüsse und Rahmenbeschlüsse sind nicht unmittelbar wirksam.

4. Übereinkommen der Mitgliedstaaten

Bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz

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 untereinander verbindlich sind. Solche Verträge unterscheiden sich 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. im Wesentlichen, dass er gemeinschaftsrechtskonform auszulegen ist. **(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 Rechtsnatur und 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. Die Außen- und Sicherheitspolitik wird aber 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

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. 18 EU, 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 und 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 anstrebt. Aus dem intergouvernementalen Charakter der GASP folgt die Geltung des Einstimmigkeitsprinzips (Art. 23 I UA 1 EU), mit der Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rahmen des Luxemburger Kompromisses (Art. 23 II 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.

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. Dies erklärt, warum nach Art. 17 I UA 2 sowie IV EU die GASP die NATO- oder WEU-Mitgliedschaft nicht voraussetzt, aber auch nicht berührt. Zwischen diesen Organisationen muss ein politischer Ausgleich gefunden werden. Ein bleibendes Hindernis für die gemeinsame Verteidigungspolitik ist die fehlende Integration der Rüstungspolitik (vgl. Art. 296 I lit. b) EG). Zukunftsweisend ist dagegen Art. 17 II EU, wonach zur GASP auch humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen gehören.

VI. Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen und über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik haben gemeinsam, dass sie nicht supranational, sondern intergouvernemental sind. Die geringere Integrationsdichte lässt sich damit rechtfertigen, dass sie beide als ein Vordringen der

europäischen Integration in klassische Bereiche nationaler Souveränität begriffen werden können. Nach Art. 29 I 1 EU verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten.

Wie die GASP ist auch die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen keine originäre Schöpfung des Maastrichter Vertrages, sondern sie hat Vorläufer. In dessen Kern steht vor allem der so genannte Schengen-Prozess zu nennen. Darunter versteht man zwei völkerrechtliche Verträge, die von einigen, nicht allen Mitgliedstaaten geschlossen worden sind, um 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 3. Säule auch mit Folgeproblemen des Binnenmarktes zu tun. Das bringt sie 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 intergouvernementale 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 gemeinsamem Interesse sind gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Übereinkommen der Mitgliedstaaten denkbar (Art. 34 II

EU).

Zentrales Gremium der 3. Säule 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 (Art. 36 I EU). Die Kommission wird gemäß Art. 36 II EU in vollem Umfang beteiligt. Das Parlament hat gemäß Art. 39 EU ein Anhörungsrecht und weitere Mitwirkungsrechte unter dem Niveau echter Mitentscheidungsrechte. Sowohl in dem Titel über die GASP als auch in dem Titel über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen gibt es eine Vorschrift, die auf den EG verweist (Art. 28 I und Art. 41 I EU). Aus beiden Vorschriften ist im Umkehrschluss eine größere Zahl von dort nicht genannten Vorschriften des EG zu entnehmen, welche in den Säulen 2 und 3 nicht gelten.

VII. 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. Deren Voranschreiten in der Integration wird von den Art. 11 und 11a EG gebilligt (Europe des deux vitesses).

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 ist nur noch eine einfache Sichtkontrolle von Fahrzeugen zulässig, welche eine Grenze mit vermindelter Geschwindigkeit passieren. Im 2. Schengener Abkommen werden zusätzlich geregelt: die Personenkontrollen an den Schengener Außengrenzen, Einreise und Aufenthalt aus Drittländern, die Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden. Die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der EG gestellten Asylantrags ist Gegenstand eines weiteren Abkommens, des Dubliner Abkommens. Damit

werden die wichtigsten Materien der ZBJI vorweggenommen.

VIII. Bilanz der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen beginnt erst allmählich, Früchte zu tragen. Die Mehrzahl der Rechtshandlungen in diesem Bereich ist unbenannt, d.h. es handelt sich um Empfehlungen und dergleichen. Ein greifbares Ergebnis ist z.B. 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 polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen 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 3. Säule 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.).

II. Die Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft richtet sich gemäß 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

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"; d.h. 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

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 (nicht zum Abgeordnetenhaus) 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 (ungleich Bezirksverwaltung), 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,

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 - zum Europäischen Parlament - und das Beschwerderecht - zum Bürgerbeauftragten - 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". In seiner neueren Rechtsprechung beginnt der EuGH die Unionsbürgerschaft als Ansatz für eine Vertiefung der Integration zu nutzen. Bei einem EU-Ausländer, der in Ausübung von Art. 18 EG in einem anderen Mitgliedstaat längere Zeit legal ansässig ist, stehen die Art. 12 und 18 I EG einer nationalen Regelung entgegen, die die Gewährung eines staatlichen Studiendarlehens davon abhängig macht, dass der Antragsteller mindestens 3 Jahre in dem betreffenden Mitgliedstaat ansässig ist. EuGH EuZW 2005, 276 ff. mit krit. Anmerkung Bode, ebd., 279 ff.