

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 269

herausgegeben von

Professor Dr.Dr.Dr.h.c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Hans Georg Fischer,
Köln

Die Unionsbürgerschaft

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 29. April 1992

1992 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Die Unionsbürgerschaft

I. Einleitung

Der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete, aber noch zu ratifizierende Vertrag über die Europäische Union (EUV)¹ sieht die Einführung einer Unionsbürgerschaft vor. Die Einführung erfolgt im zweiten, mit "Die Unionsbürgerschaft" überschriebenen Teil der unter Artikel G EUV zusammengefaßten Bestimmungen zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (abgekürzt: EGV).² Mit der Unionsbürgerschaft sind für die Angehörigen der Mitgliedstaaten als Unionsbürgern nach Maßgabe der Artikel 8 bis 8 d EGV folgende Rechte verbunden: ein allgemeines Aufenthaltsrecht in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft; ein aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament, wenn der Unionsbürger seinen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt; ein Petitions- und ein Beschwerderecht beim Europäischen Parlament; das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz gegenüber Drittstaaten durch jeden Mitgliedstaat der Gemeinschaft, wenn der Heimatstaat des Unionsbürgers im Drittstaat nicht vertreten ist. Unter diesen Rechten dürfte dem Kommunalwahlrecht als einem neu eingeführten politischen Recht die größte Bedeutung zukommen.

Die Unionsbürgerschaft ist Ausdruck des mit dem EUV angestrebten integrationspolitischen Fortschritts. Nach Artikel A EUV stellt der Unionsvertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden. Bemerkenswerterweise ist an dieser Stelle von einer Union der Völker die Rede, während die Einheitliche Europäische Akte vom 28.2.1986³ noch aus dem Willen heraus geschlossen wurde, die Gesamtheit der Beziehungen der Staaten in eine Europäische Union umzuwandeln.⁴ Dementsprechend ist es Aufgabe der durch den EUV gegründeten Union, die Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten. Durch die Unionsbürgerschaft

1 Zum Vertragstext s. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 16/S. 113, v. 12.2.1992.

2 Zur Bedeutung der Einführung im EGV s. die Ausführungen im Text unter IV 1.

3 BGBl. II S. 1102. Die EEA ist am 1.7.1987 in Kraft getreten.

4 S. Präambel der EEA, 1. Erwägungsgrund.

soll der einzelne eine diesem Integrationsprozeß adäquate Rechtsstellung erhalten, denn nach Artikel B EUV dient ihre Einführung dem Ziel, die Angehörigen der Mitgliedstaaten im Schutz ihrer Rechte und Interessen zu stärken.

Die Einführung der Unionsbürgerschaft als solcher ist ein Novum in der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts. Inhaltlich baut sie allerdings teilweise auf schon vorhandenen Rechten des einzelnen im Gemeinschaftsrecht auf bzw. verwirklicht vorausgegangene Bemühungen, im Rahmen eines "Europas der Bürger" die Rechte des einzelnen auf Gemeinschaftsebene auszubauen.⁵ Zu diesen Rechten bzw. Bemühungen soll nachfolgend unter II und III zunächst ein kurzer Überblick gegeben werden, um die Unionsbürgerschaft inhaltlich besser beurteilen zu können.

II. Rechte des einzelnen im geltenden Gemeinschaftsrecht

Zu den Rechten des einzelnen, auf denen die Unionsbürgerschaft aufbaut, zählen in erster Linie die Freizügigkeitsrechte aufgrund der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 ff. EWGV), der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 ff. EWGV) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 59 ff. EWGV). Grundgedanke dieser Freizügigkeit ist das Gebot der Gleichbehandlung in bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auf der Grundlage des allgemeinen Diskriminierungsverbotes in Artikel 7 EWGV und spezieller Diskriminierungsverbote wie z.B. in Artikel 48 II, 52 II EWGV. Dementsprechend sind die Angehörigen der Mitgliedstaaten berechtigt, in jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit zu denselben Bedingungen wie die Angehörigen des Aufenthaltsstaates auszuüben, und haben zu diesem Zweck ein sekundärrechtlich näher ausgestaltetes Einreise-, Aufenthalts- und Verbleiberecht.⁶

Freizügigkeit genießen nach der Rechtsprechung des EuGH⁷ im Rahmen der sog. negativen Dienstleistungsfreiheit auch solche Personen, die als Touristen, Teilnehmer von Geschäfts-

5 Zu den Bemühungen um ein "Europa der Bürger" vgl. EG-Kommission (Hrsg.), *Der Bürger Europas und seine neuen Rechte*, 1987; Oppermann, *Europarecht*, 1991, Rdnr. 1463 ff.; Magiera, *Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem Europa der Bürger*, DÖV 1987, 221 ff.; Magiera (Hrsg.), *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, 1990.

6 In der Bundesrepublik Deutschland in innerstaatliches Recht umgesetzt durch das Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (AufenthaltsG/EWG) i.d.F.d.Bek. v. 31.1.1980 (BGBl. I S. 116), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts v. 9.7.1990 (BGBl. I S. 1354).

7 Vgl. EuGH, Urteil v. 31.1.1984, verb. Rs. 286/82 u. 26/83 (Luisi u. Carbone), Slg. 1984, S. 377; Urteil v. 2.2.1989, Rs. 186/87 (Cowan), Slg. 1989, S. 195.

und Studienreisen oder als Patienten sich zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat begeben; zu einem dauerhaften Aufenthalt berechtigt die negative Dienstleistungsfreiheit allerdings nicht. Ist demnach der Kreis der zur Freizügigkeit berechtigten Personen schon verhältnismäßig groß, so setzt ihre Inanspruchnahme unmittelbar oder mittelbar⁸ eine Teilnahme am Wirtschaftsverkehr im Sinne der Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder des Empfangs von Dienstleistungen voraus.

Insbesondere bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird die Freizügigkeit im eigentlichen Sinne durch eine Reihe von Begleitrechten ergänzt, die auf die soziale Gleichstellung im Aufenthaltsstaat abzielen. Als Beispiel für viele sei hier die Vorschrift des Artikel 7 II der VO Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft vom 15.10.1968⁹ erwähnt, wonach Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates im Aufenthaltsstaat die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer genießen. Diese Begleitrechte legt der EuGH regelmäßig großzügig zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus, um ihnen die Integration im Aufenthaltsstaat zu erleichtern.¹⁰

Ermöglicht bzw. fördert demnach das geltende Gemeinschaftsrecht die Integration des einzelnen im Aufenthaltsstaat in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, so gibt ihm das Gemeinschaftsrecht bisher keine Rechte, sich dort auch politisch zu betätigen. Bis zum Inkrafttreten des EUV liegt es in der ausschließlichen Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten, ob sie Angehörigen anderer Mitgliedstaaten das Recht zur Teilnahme an den bei ihnen stattfindenden Wahlen einräumen; weit überwiegend ist das bisher nicht geschehen.¹¹ Auch eine politische Betätigung durch Inanspruchnahme der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit richtet sich nach dem innerstaatlichen Recht des Aufenthaltsstaates.¹² Die Inanspruchnahme dieser Rechte darf der Aufenthaltsstaat jedoch nicht zum Anlaß

8 Für die abgeleiteten Freizügigkeitsrechte der Familienangehörigen und Verwandten, vgl. § 1 Abs. 1 AufenthaltsG/EWG.

9 Abl. Nr. L 257/2, ber. Nr. L 295/12, geändert durch VO (EWG) Nr. 312/76 v. 9.2.1976, ABI. Nr. L 39/2.

10 So gehört zum Begriff der sozialen Vergünstigung i.S. von Art. 7 II der VO Nr. 1612/68 z.B. auch die Studienförderung eines arbeitslos gewordenen Arbeitnehmers im Aufenthaltsstaat zur Aufnahme eines Hochschulstudiums mit berufsqualifizierendem Abschluß, EuGH, Urteil v. 21.6.1988, Rs. 39/86 (Lair), Slg. 1988, S. 3161. Zur Gleichstellung der Kinder von Wanderarbeitnehmern mit Inländern im Hinblick auf die Förderung eines Studiums an einer ausländischen Universität vgl. EuGH, Urteil v. 13.11.1990, Rs. C-308/89 (Di Leo / Land Berlin), EuZW 1991, 30.

11 S. dazu näher die Ausführungen im Text unter III 1.

12 S. hierzu näher Benjes, Die Personenverkehrsfreiheiten des EWG-Vertrages und ihre Auswirkungen auf das deutsche Verfassungsrecht, 1992, S. 47 ff. und 181 ff.

nehmen, die Freizügigkeit des einzelnen in gemeinschaftsrechtlich unzulässiger Weise zu beschränken.¹³

Demnach ist das einzige politische Recht im Gemeinschaftsrecht z. Zt. das aktive und passive Wahlrecht der Angehörigen der Mitgliedstaaten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.¹⁴ Daneben gewährt das Europäische Parlament den Bürgern aus den Mitgliedstaaten das Petitionsrecht auf der Grundlage seiner Geschäftsordnung.¹⁵

Zu den Rechten des einzelnen im Gemeinschaftsrecht gehören auch die von der Rechtsprechung des EuGH als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelten gemeinschaftsrechtlichen Grundrechte.¹⁶ Wegen ihrer Funktion als die Hoheitsgewalt der Gemeinschaft begrenzende Rechte zählen sie jedoch nicht zu den speziell mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechten, so daß auf sie an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird.¹⁷

III. Bemühungen um die Schaffung von Bürgerrechten im Rahmen eines "Europas der Bürger"

Parallel zu der Entwicklung der vertraglichen Freizügigkeitsrechte hat es seit der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten 1969 in Den Haag wiederholt politische Initiativen gegeben, besondere Rechte, insbesondere politische Rechte, der Gemeinschaftsbürger zu schaffen. Programmatisch werden diese Bemühungen unter dem

13 Vgl. EuGH, Urteil v. 28.10.1975, Rs. 36/75 (Rutili), Slg. 1975, S. 1219.

14 Eingeführt durch Beschluß und Akt des Rates über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20.9.1976 (ABl. 1976 Nr. L 278/1; BGBl. 1977 II, S. 734; zul. geändert durch Vertrag v. 11.6.1985, BGBl. II S. 1249, 1263). In der Bundesrepublik Deutschland ist maßgeblich das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz - EuWG) v. 16.6.1978 (BGBl. I S. 709, zul. geänd. am 22.12.1988, BGBl. I S. 2615).

15 Vgl. Oppermann, Europarecht, Rdnr. 242.

16 S. hierzu Pernice, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz, Grundlagen, Bestand und Perspektiven, NJW 1990, 2409; Ress/Ukrow, Neue Aspekte des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft, EuZW 1990, 499, jeweils m.w.N.

17 Nach Art. F II EUV sind die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, zum Bestandteil des Unionsvertrages erhoben worden.

Stichwort "Europa der Bürger" zusammengefaßt.¹⁸ Auf seinem Treffen 1974 in Paris beschloß der Europäische Rat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die prüfen sollte, welche besonderen Rechte den Bürgern der Mitgliedstaaten als Angehörigen der Gemeinschaft zuerkannt werden könnten.¹⁹ In einem hierzu erstellten Bericht bezeichnete die Kommission als derartige Rechte das allgemeine Aufenthaltsrecht, das aktive und passive Wahlrecht zumindest auf gemeindlicher Ebene und das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern.²⁰ In seinem im Auftrag des Europäischen Rates erstellten Bericht über die Europäische Union vom 29.12.1975²¹ unterbreitete der belgische Politiker Leo Tindemans folgende Vorschläge für ein "Europa der Bürger": Gewährleistung der Grundrechte und Grundfreiheiten insbesondere durch ein individuelles Klagerecht beim EuGH, verbesserten Verbraucherschutz, Ausbau der Freizügigkeit durch schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, gegenseitige Anerkennung der Studienabschlüsse und Förderung des Schüler- und Studentenaustauschs.

Trotz intensiver Unterstützung durch das Europäische Parlament²² ist der Ertrag dieser Initiative sehr geringfügig ausgefallen, da sich die vom Rat eingesetzte Arbeitsgruppe über die zu schaffenden besonderen Rechte nicht einigen konnte. An positiven Ergebnissen sind in diesem Zusammenhang zu nennen die Gemeinsame Erklärung von Europäischem Parlament, Rat und Kommission zu den Grundrechten vom 5.4.1977²³ und die bereits erwähnte Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament zu den Wahlen im Jahr 1979. Die Kommission legte 1979 dem Rat den Vorschlag für eine Richtlinie über ein allgemeines Aufenthaltsrecht der Angehörigen der Mitgliedstaaten vor,²⁴ der in veränderter Form erst 1990 angenommen wurde.²⁵

Einen neuen Anlauf unternahm der Europäische Rat 1984 in Fontainebleau durch die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses "Europa der Bürger", der Vorschläge für Maßnahmen ausarbeiten sollte, "durch die die Identität der Gemeinschaft gegenüber den europäischen

18 Vgl. hierzu neben der in Fußn. 5 aufgeführten Literatur auch Magiera, Politische Rechte im Europa der Bürger, ZRP 1987, 331.

19 Ziff. 11 des Communiqués, EG-Gesamtbericht 8/1974, S. 339.

20 Europa für die Bürger (Bericht an den Rat v. 3.7.1975), EG-Bulletin, Beilage 7/75, S. 26 ff.

21 EG-Bulletin, Beilage 1/76, S. 29 ff.

22 Vgl. Entschließung v. 16.11.1977, ABl. 1977 C 299/26.

23 ABl. 1977 C 103/1.

24 ABl. 1979 C 207/14

25 S. nachfolgend im Text unter III 2.

Bürgern und der Welt gestärkt und gefördert wird, und durch die sie an Prestige gewinnt²⁶. Der Ausschuß - nach seinem Vorsitzenden Adonnino-Ausschuß genannt - schlug vor, folgende Bürgerrechte einzuführen²⁷:

- ein allgemeines Aufenthaltsrecht für jeden Bürger der Gemeinschaft unter der Voraussetzung, daß eine ausreichende Versorgung und ein angemessener Versicherungsschutz in Krankheitsfällen nachgewiesen wird;
- ein aktives und passives Wahlrecht bei lokalen Wahlen zu den gleichen Bedingungen wie für die Bürger des Aufenthaltsstaates bei Wohnsitz im Aufenthaltsstaat;
- ein Anhörungsrecht für Bürger beiderseits der Grenze bei grenzüberschreitenden Planungen;
- ein einheitliches Wahlverfahren bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und Wegfall geographischer Hindernisse bei der Beteiligung an diesen Wahlen;
- institutionelle Verankerung des Petitionsrechts beim Europäischen Parlament;
- Einrichtung eines sog. Ombudsmanns beim Europäischen Parlament;
- konsularischer Schutz der Bürger aus der Gemeinschaft durch die Vertretung jedes Mitgliedstaates.

Trotz der Aufforderung des Europäischen Rates an die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten, die Vorschläge des Adonnino-Ausschusses zügig anzunehmen, ist die Reaktion auf die vorgeschlagenen Bürgerrechte insgesamt sehr zögernd ausgefallen. Insbesondere fanden die Bürgerrechte keine Aufnahme in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986. Im Vordergrund der Bemühungen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten standen die Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes bis Ende 1992. In zwei Aktionen hat sich die Gemeinschaft jedoch auch mit den vorgeschlagenen Bürgerrechten befaßt: mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über das Kommunalwahlrecht (1) und dem Erlaß von drei Richtlinien über das allgemeine Aufenthaltsrecht (2).

26 EG-Gesamtbericht 18/1984, S. 27.

27 Europa der Bürger (Bericht des Ad-hoc-Ausschusses), EG-Bulletin, Beilage 7/1985, S. 20-21.

1. Richtlinienvorschlag für ein Kommunalwahlrecht

Die Kommission legte dem Rat am 24.6.1988 den Vorschlag für eine Richtlinie über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen vor.²⁸ Nach den Feststellungen der Kommission in ihrem Bericht an Rat und Europäisches Parlament vom 7.10.1986²⁹ sind nur in drei Mitgliedstaaten - Dänemark, Irland und die Niederlande - Angehörige anderer Mitgliedstaaten, aber auch andere Ausländer, zur Teilnahme an den Kommunalwahlen berechtigt; die übrigen Mitgliedstaaten behalten das Wahlrecht eigenen Angehörigen vor.³⁰

Umgekehrt verlieren bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten deren Angehörige das Kommunalwahlrecht bei einem Aufenthalt außerhalb ihres Heimatstaates. Das vorgeschlagene Kommunalwahlrecht soll die tatsächliche und rechtliche Eingliederung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten im Aufnahmestaat sicherstellen, damit die im Rahmen des Binnenmarktes von weiteren Hindernissen zu befreiende Freizügigkeit unter den objektiven Voraussetzungen der Freiheit und Würde verwirklicht wird und ihre Wahrnehmung nicht mit dem Verlust der politischen Rechte der Bürger auf Gemeindeebene verbunden ist.³¹

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß die Mitgliedstaaten den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten bei einem regelmäßigen Aufenthalt in ihrem Staatsgebiet das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in der Gemeinde des gewöhnlichen Aufenthalts gewähren. Abgesehen von den durch die Richtlinie festgelegten Bedingungen richtet sich die Teilnahme an der Wahl nach dem internen Recht des Aufenthaltsstaates. Zur Ausübung des aktiven Wahlrechts muß der Wahlberechtigte einen entsprechenden Antrag bei der lokalen Behörde seines Aufenthaltsortes stellen und dabei ein von seinem Heimatstaat ausgestelltes Dokument vorlegen, daß ihm im Heimatstaat nicht die Bürgerrechte abgesprochen wurden und er dort das kommunale Wahlrecht nicht mehr ausüben kann. Damit ist die Möglichkeit einer Doppelwahl ausgeschlossen. Das aktive Wahlrecht ist dem Wahlberechtigten bei ei-

28 ABl. 1988 C 246/3. Vgl. hierzu näher Jahn/Riedel, *Gemeinschaftsrechtliche Einführung eines kommunalen Wahlrechts für EG-Ausländer und innerstaatliches Verfassungsrecht*, NVwZ 1989, 716; de Lobkowitz, *Un droit de vote municipal pour tous les Européens*, Revue du Marché Commun 1988, 602; Magiera, *Kommunalwahlrecht in den EG-Mitgliedstaaten*, Europa-Archiv 1988, 475.

29 EG-Bulletin, Beilage 7/86. S. auch: "Für alle Bürger Europas das Wahlrecht bei Kommunalwahlen", Veröffentlichung der EG-Kommission, Dezember 1988, 19/88.

30 Die in den Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein eingeführte Beteiligung von Ausländern an den Wahlen zu den Bezirksversammlungen bzw. den Kommunalwahlen ist vom BVerfG als verfassungswidrig beurteilt worden, BVerfG, Urteile v. 31.10.1990, NJW 1990, 159 f. und 162 f.

31 3., 4. und 6. Erwägungsgrund des Richtlinienvorschlags.

nem ununterbrochenen Aufenthalt von einer Dauer von höchstens einer Amtszeit des Gemeinderates zu gewähren.

Das passive Wahlrecht ist bei einem Aufenthalt zu gewähren, der höchstens zwei Amtsperioden des Gemeinderates dauert.

Ausgeschlossen werden kann die Wahl in das Amt des Bürgermeisters, seines Stellvertreters oder in ein vergleichbares Amt. Sofern die Ratsmitglieder kraft Amtes oder kraft Benennung an den Wahlen einer Parlamentarischen Versammlung teilnehmen, können die in den Gemeinderat gewählten Angehörigen anderer Mitgliedstaaten von diesen Wahlen ausgeschlossen werden.³²

Nach der Sonderregelung, die den Verhältnissen in Luxemburg³³ Rechnung trägt, kann ein Mitgliedstaat die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten von den ersten allgemeinen Kommunalwahlen ausschließen, wenn ihr Anteil über 20 % der Gesamtbevölkerung liegt.

Der Rat hat die vorgeschlagene Richtlinie bisher nicht verabschiedet, wohl auch mit Rücksicht auf die Streitfrage, ob, wie vorgesehen, Artikel 235 EWGV als Rechtsgrundlage für ihren Erlaß ausreicht.³⁴ Bei Inkrafttreten des EUV erübrigt sich diese Streitfrage, da die zur Einführung des Kommunalwahlrechts erforderlichen Einzelheiten nunmehr auf der Grundlage des Artikel 8 b Abs. 1 EGV festgelegt werden können. Denkbar ist aber, wenn nicht sogar wahrscheinlich, daß bei der Festlegung dieser Einzelheiten modellhaft auf den Richtlinienvorschlag der Kommission zurückgegriffen wird.

2. Richtlinien über das allgemeine Aufenthaltsrecht

Anders als beim Kommunalwahlrecht wurden beim allgemeinen Aufenthaltsrecht verbindliche Regelungen erzielt. Hierzu erließ der Rat am 28.6.1990 drei Richtlinien, die über das Aufenthaltsrecht³⁵, die über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen³⁶ und die über das Aufenthaltsrecht der

32 Diese Regelung zielt ab auf die Verhältnisse in Frankreich, wo Mitglieder kommunaler Vertretungen Wahlmänner für den Senat sind, vgl. de Lobkowicz, a.a.O., S. 612, Fn. 103.

33 Vgl. de Lobkowicz, a.a.O., S. 612.

34 Bejahend Magiera, ZRO 1987, 331 (335); Zuleeg, Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, ZAR 1988, 13 (19). Verneinend Oppermann, Europarecht, Rdnr. 1478, der eine Vertragsänderung i.S.v. Art. 236 EWGV für erforderlich hält.

35 ABl. 1990 L 180/26.

36 ABl. 1990 L 180/28.

Studenten³⁷. Diese Richtlinien geben allen Angehörigen der Mitgliedstaaten, die nach Gemeinschaftsrecht bisher nicht zur Freizügigkeit berechtigt waren, das Recht auf Einreise und Aufenthalt in jedem Mitgliedstaat unter der Voraussetzung, daß sie über ausreichende Existenzmittel und über eine Krankenversicherung verfügen, die im Aufenthaltsstaat alle Risiken abdeckt.³⁸ Mit Ausnahme der Studenten, deren Aufenthalt auf die Dauer der Ausbildung beschränkt ist,³⁹ wird ein spezifischer Aufenthaltszweck wie z.B. die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, nicht vorausgesetzt.⁴⁰ Die auf Artikel 235 EWGV als Rechtsgrundlage gestützten Richtlinien sind von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 1992 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

IV. Die Unionsbürgerschaft

Den konkreten Anstoß zur Einführung der Unionsbürgerschaft gab der Europäische Rat auf seiner Tagung am 14. und 15.12.1990 in Rom, als er die von ihm eingesetzte Regierungskonferenz zur Vertiefung der Politischen Union ersuchte, u.a. dem Aspekt einer "Europabürgerschaft" besondere Beachtung zu schenken und zu prüfen, mit welchen Rechten dieser Begriff ausgefüllt werden könne.⁴¹ Während der Verhandlungen dieser Konferenz hat das Europäische Parlament wiederholt die Einführung der Unionsbürgerschaft als unverzichtbares Element der angestrebten Europäischen Union gefordert.⁴² Inhaltlich werden mit der Unionsbürgerschaft - wie die nachfolgenden Ausführungen im einzelnen zeigen werden - die meisten der Vorschläge des Adonnino-Ausschusses verwirklicht.

37 ABl. 1990 L 180/30.

38 Vgl. z.B. Art. 1 der Richtlinie über das Aufenthaltsrecht.

39 Art. 2 der Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Studenten.

40 Die Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen befreit diese davon, die Voraussetzungen für das Bleiberecht im Aufenthaltsstaat zu erfüllen, was im Regelfall eine Erwerbstätigkeit von einer bestimmten Mindestdauer erfordert, vgl. z.B. Art. 2 der VO (EWG) Nr. 1251/70 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben, v. 29.6.1970 (ABl. 1970 L 142/24). Die Richtlinie über das Aufenthaltsrecht betrifft z.B. Personen, die unter Inanspruchnahme der negativen Dienstleistungsfreiheit sich längerfristig in einem Mitgliedstaat aufhalten wollen.

41 Zu den Ergebnissen der Tagung vgl. die Zusammenfassung in EuZW 1991, 281.

42 Vgl. Entschließung zu den verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union v. 18.4.1991, EuZW 1991, 357; Entschließung zur Unionsbürgerschaft v. 14.6.1991, EuZW 1991, 516, und v. 21.11.1991, EuZW 1992, 100.

Der Begriff "Unionsbürgerschaft" setzt sich aus den Wortteilen "Union" und "Bürgerschaft" zusammen. Der erste Teil ("Union") weist darauf hin, wem, d.h. welchem Gebilde die Unionsbürger angehören bzw. in welchem Rahmen die Unionsbürgerschaft den ihr zugeordneten Zweck erfüllen soll, während der Wortteil "Bürgerschaft" die zusammenfassende Bezeichnung der mit ihr verknüpften Rechte und Pflichten darstellt. Demnach sind zunächst Begriff und Ziele der Union als Zuordnungsobjekt der Unionsbürgerschaft zu klären.

1. Begriff und Ziele der Union

Die durch den Unionsvertrag gegründete Europäische Union hat nach Artikel A EUV zur Grundlage die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Mit letzteren sind die in den Artikeln J bis J.11 EUV geregelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die in den Artikeln K bis K.9 EUV geregelte Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemeint. Die Union hat die Aufgabe, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten. Diese Aufgabe wird durch die in Artikel B EUV formulierten Ziele der Union näher konkretisiert. Eines ihrer Ziele ist die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft.

Will man aus dieser Beschreibung eine Aussage zur rechtlichen Qualität der Union ableiten, so dürfte es zutreffend sein, daß sie negativ weder ein Staat, auch kein Bundesstaat, noch eine neue internationale Organisation ist. Positiv läßt sie sich so interpretieren, daß sich die Mitgliedstaaten vertraglich auf ein bestimmtes Zusammenwirken in dem Sinne festgelegt haben, daß sie bestimmte Ziele mit den dafür vorgesehenen Mitteln zu erreichen suchen, und die "Union" diese Ziele und Mittel in ihrer Gesamtheit bildet. Der Begriff der Union ist daher eher im funktionellen als im organisatorischen Sinne zu verstehen.

Diese Betrachtungsweise entspricht auch am ehesten der Art und Weise, wie die Unionsbürgerschaft im EUV eingeführt wird. Bemerkenswerterweise wird die Unionsbürgerschaft nicht in den Artikeln A bis F als den Gemeinsamen (einleitenden) Bestimmungen des EUV, sondern im Rahmen des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in den Artikeln 8 bis 8 e EGV eingeführt. Die Gemeinsamen Bestimmungen des EUV enthalten die Einführung der Unionsbürgerschaft nur als Zielbestimmung. Ferner fällt auf, daß zwischen Rechten und Interessen der Unionsbürger unterschieden wird. Für die gewählte Konstruktion einschließlich des aufgezeigten Unterschiedes bietet sich folgende Erklärung an: Durch Aufnahme der Unionsbürgerschaft im EGV werden die mit ihr verbundenen Rechte Bestandteil des vertraglichen Primärrechts und nehmen an dessen Wirkungen der

unmittelbaren Anwendung zugunsten des einzelnen⁴³ und des Vorrangs vor innerstaatlichem Recht⁴⁴ teil. Demnach sind die Rechte der Unionsbürgerschaft gegenüber dem jeweiligen Adressaten (Mitgliedstaaten, Gemeinschaft) einklagbare subjektiv-öffentliche Rechte. Als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts unterliegen sie außerdem der richterlichen Kontrolle des Gerichtshofs. Bezweckt aber die Einführung der Unionsbürgerschaft, den Schutz der Unionsbürger in ihren Rechten zu stärken, so ist dieser (verstärkte) Schutz durch Aufnahme der Unionsbürgerschaft im Gemeinschaftsrecht gewährleistet.

Andererseits spielen Belange der Unionsbürgerschaft auch in anderen Tätigkeitsbereichen der Union außerhalb der Europäischen Gemeinschaft eine Rolle. So dient nach Artikel K.1 EUV die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres dazu, die Ziele der Union, insbesondere die Freizügigkeit, zu verwirklichen. Der weitere Ausbau der Freizügigkeit ist dann eine Aufgabe, die dem Schutz der Unionsbürger in ihren Interessen dient. Die Unterscheidung zwischen Rechten und Interessen macht somit deutlich, daß ein Schutz der Unionsbürger angestrebt wird, der dem jeweiligen Tätigkeitsbereich der Union angepaßt ist. In dieser unterschiedlichen Ausgestaltung des Schutzes der Unionsbürger erweist sich der funktionelle Charakter der Union.

2. Die Unionsbürger

Nach Artikel 8 Absatz 1 EGV ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft besitzt. In ihrer Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates in der Schlußakte der Regierungskonferenz zur Politischen Union hat die Konferenz erklärt, daß bei Bezugnahmen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaates geregelt wird.⁴⁵ Forderungen des Europäischen Parlaments, daß die Union gewisse einheitliche Bedingungen für den Erwerb oder den Verlust der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten und außerdem Bedingungen für den Erwerb oder den Verlust der Unionsbürgerschaft festlegen könne, wurden demnach nicht übernommen.⁴⁶

43 Grundlegend hierzu EuGH, Urteil v. 5.2.1963, Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 1.

44 EuGH, Urteil v. 15.7.1964, Rs. 6/64 (Costa / E.N.E.L.), Slg. 1964, 1251.

45 Die Erklärung ist zwar nicht Bestandteil des Vertrages, aber als dessen Auslegungsregel heranzuziehen, vgl. Grabitz, in: Grabitz, EWGV, Einheitliche Europäische Akte, Rdnr. 26 f.

46 Zu den Forderungen des Europäischen Parlaments vgl. den Bericht des Institutionellen Ausschusses v. 6.11.1991, DOC-DE/RR/118476, S. 5.

3. Die Rechte der Unionsbürger

Nach Artikel 8 Abs. 2 EGV haben die Unionsbürger die in diesem Vertrag, also dem EGV, vorgesehenen Rechte und Pflichten. Damit sind klarstellend die im Vertrag bereits vorhandenen Rechte (und Pflichten) gemeint, wie z.B. die Freizügigkeitsrechte aufgrund des freien Personen- und Dienstleistungsverkehrs, aber zugleich auch die in den Artikeln 8 a bis 8 e EGV geregelten spezifischen Rechte der Unionsbürgerschaft, auf die jetzt näher einzugehen ist.

a) Das Recht auf Einreise und Aufenthalt

Nach Artikel 8 a Abs. 1 EGV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Damit wird das bisher sekundärrechtlich geregelte allgemeine Aufenthaltsrecht nunmehr vertraglich geregelt.

Keinesfalls verdrängt das allgemeine die speziellen Freizügigkeitsrechte, sondern tritt neben sie in dem Sinne, daß einerseits nicht deren besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen, andererseits das allgemeine Aufenthaltsrecht nicht an weitergehenden Rechten teilnimmt, die mit den speziellen Freizügigkeitsrechten verknüpft sind wie z.B. der Anspruch auf soziale Gleichbehandlung bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.⁴⁷

Das allgemeine Aufenthaltsrecht kann nicht schrankenlos wahrgenommen werden, da es den im Vertrag und im vorhandenen Durchführungsrecht vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen unterliegt. Beschränkungen sind solche aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit,⁴⁸ Bedingungen die in den drei Aufenthaltsrichtlinien aus dem Jahr 1990 aufgestellten Erfordernisse, über ausreichende Existenzmittel und einen angemessenen Versicherungsschutz in Krankheitsfällen zu verfügen.

Demnach gewährt Artikel 8 a EGV keine weitergehende Freizügigkeit als sie im Augenblick das geltende Gemeinschaftsrecht selbst bietet. Allerdings hat der Rat nach Artikel 8 a Abs. 2 EGV die Möglichkeit, Vorschriften zu erlassen, um die Ausübung des Rechts nach Abs. 1 zu erleichtern. Für einen weiteren Ausbau der Freizügigkeit der Unionsbürger

47 Auf das allgemeine Aufenthaltsrecht ist jedoch das allgemeine Diskriminierungsverbot i.S. von Art. 7 EWGV (künftig Art. 6 EGV) anwendbar, da im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.

48 Vgl. hierzu näher Randelzhofer, in: Grabitz, EWGV, Art. 48, Rdnr. 7 f.

braucht er also nicht mehr auf den (unveränderten) Artikel 235 EGV als Rechtsgrundlage zurückzugreifen.

b) Das Kommunalwahlrecht

Artikel 8 b Abs. 1 EGV enthält die Regelung des Kommunalwahlrechts. Danach hat jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen zu denselben Bedingungen wie die Angehörigen des Aufenthaltsstaates. Das Kommunalwahlrecht ist das Kernstück der Unionsbürgerschaft, da es den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten erstmals erlaubt, sich am politischen Entscheidungsprozeß in den Mitgliedstaaten zu beteiligen, nachdem mit dem Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament diese Beteiligung bisher auf den Hoheitsbereich der Gemeinschaft beschränkt war. Das Kommunalwahlrecht relativiert die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten dahingehend, daß diese die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte auf kommunaler Ebene künftig nicht mehr den Angehörigen des eigenen Staatsvolks vorbehalten können, und bewirkt somit einen Wandel in der demokratischen Legitimierung dieser Hoheitsgewalt in dem Sinne, daß die Hoheitsgewalt auf kommunaler Ebene nunmehr auch von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten getragen wird, Legitimationssubjekte dieser Gewalt neben den Angehörigen des Staatsvolkes auch die Angehörigen anderer europäischer Völker sind.⁴⁹ Das Kommunalwahlrecht erweist sich somit als eine konkrete Ausformung des Demokratieprinzips, zu dem sich die Mitgliedstaaten bei Abschluß des Unionsvertrages erneut bekannt haben,⁵⁰ und trägt dazu bei, die mit dem Vertrag angestrebte engere Union der Völker Europas zu verwirklichen.

Nach Artikel 8 b Abs. 1 S. 2 EGV wird das Kommunalwahlrecht vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat vor dem 31.12.1994 einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festzulegen sind. Wie schon erwähnt, kann bei Festlegung dieser Einzelheiten auf den Richtlinienvorschlag der Kommission zurückgegriffen werden. Möglich sind Ausnahmeregelungen, wenn diese aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaates gerechtfertigt sind, womit ersichtlich die Verhältnisse in Luxemburg gemeint sind.

49 Mit Rücksicht auf die Urteile des BVerfG v. 31.10.1990 (s. oben Fn. 30) bedarf die Einführung des Kommunalwahlrechts der Unionsbürger in der Bundesrepublik Deutschland einer Änderung des Grundgesetzes i.S. von Art. 79 I, II GG, deren Zulässigkeit nach Art. 79 III GG das BVerfG bereits angedeutet hat, vgl. BVerfG NJW 1991, 162, 164/165 (unter IV der wiedergegebenen Gründe). Die Zulässigkeit nach Art. 79 III GG wird überwiegend bejaht, vgl. Jahn/Riedel, NVwZ 1989, 716, 719; Karpen, NJW 1989, 1012, 1016, mit jeweils w.N.. Verneinend hingegen Bleckmann, DÖV 1988, 437, 442.

50 Präambel des EUV, 3. Erwägungsgrund.

c) Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

Artikel 8 b Abs. 2 EGV erweitert das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Grundlage des Wohnsitzprinzips. Danach besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des Aufenthaltsstaates. Da das Wahlverfahren auf der Grundlage des Artikel 138 Abs. 3 EWGV bisher nicht vereinheitlicht wurde, wird die Wahl nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten durchgeführt. Das kann zur Folge haben, daß außerhalb ihres Herkunftsstaates lebende Angehörige von Mitgliedstaaten an den Wahlen nicht teilnehmen können.⁵¹ Die Regelung in Artikel 8 b Abs. 2 EGV hilft diesem Nachteil ab. Das neue Wahlrecht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat vor dem 31.12.1993 - also noch vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1994 - einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festzulegen sind; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaates gerechtfertigt ist.

Bei der Festlegung der Einzelheiten sind auch Fragen zu klären, für die es vom Wortlaut des Artikel 8 b Abs. 2 EGV keine eindeutige Antwort gibt. Aufgrund des passiven Wahlrechts ist es z.B. möglich, daß ein Unionsbürger mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates im Aufenthaltsstaat als Abgeordneter in das Europäische Parlament gewählt wird. Nach Artikel 137 EGV besteht das Europäische Parlament aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten, wobei auf jeden Mitgliedstaat nach Artikel 2 des Beschlusses des Rates über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen v. 20.9.1976⁵² eine bestimmte Quote von Abgeordneten entfällt. Angenommen, ein in der Bundesrepublik Deutschland lebender Franzose wird hier als Abgeordneter gewählt: fällt er dann unter die für die Bundesrepublik geltende Quote von Abgeordneten mit der Folge, daß er im Europäischen Parlament Vertreter des deutschen Volkes ist? Angesichts der Parallelen zum Kommunalwahlrecht, die schon rein äußerlich in der Regelung beider Wahlrechte in einem Artikel (8 b) zum Ausdruck kommen, scheint die gestellte Frage zu bejahen sein.

51 So haben z.B. in einem anderen Mitgliedstaat lebende Italiener und Griechen nach dem Recht ihrer Heimatstaaten nicht die Möglichkeit der Briefwahl, vgl. Bericht der Bundesregierung zum "Europa der Bürger", S. 15, in: Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/6297 v. 23.1.1990.

52 S. Fn. 14.

d) Petitions- und Beschwerderecht

Nach Artikel 8 d EGV besitzen die Unionsbürger das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament nach Artikel 138 d EGV. Nach letzterer Vorschrift kann jeder Unionsbürger - daneben aber auch jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder Sitz in einem Mitgliedstaat - allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen und den oder die Petenten unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten. Mit seiner Regelung in den Artikeln 8 d, 138 d EGV wird das bisher auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Parlaments gewährte Petitionsrecht vertraglich verankert. Im Zeitraum von März 1990 bis März 1991 wurden insgesamt 785 Petitionen an das Parlament gerichtet.⁵³

Nach Artikel 8 d EGV können sich die Unionsbürger weiterhin an den nach Artikel 138 e EGV eingesetzten Bürgerbeauftragten wenden. Der vom Europäischen Parlament zu ernennende Bürgerbeauftragte ist befugt, Beschwerden von Unionsbürgern (daneben auch dritter Personen wie beim Petitionsrecht) über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft entgegenzunehmen, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse. Aufgrund der Beschwerden führt der Bürgerbeauftragte die von ihm für gerechtfertigt gehaltenen Untersuchungen durch. Im Falle eines von ihm festgestellten Mißstands hat das betreffende Gemeinschaftsorgan eine Stellungnahme abzugeben. Über das Ergebnis der Untersuchungen wird der Beschwerdeführer unterrichtet. Der Unterschied zwischen Petition und Beschwerde liegt darin, daß letztere keine subjektive Betroffenheit des Beschwerdeführers voraussetzt, da sie sich auf Mißstände bei der Tätigkeit der Gemeinschaft bezieht. Mit dem Beschwerderecht soll die Kontrolle der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Gemeinschaft gestärkt werden.

e) Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz

Jeder Staat ist nach Völkerrecht berechtigt, seine Angehörigen im Ausland diplomatisch und konsularisch zu schützen. Es handelt sich um ein eigenes Recht des Staates, nämlich sein Recht auf völkerrechtsgemäße Behandlung seiner Angehörigen im Ausland.⁵⁴ Dementspre-

53 Vgl. Mitteilung in EuZW 1991, 517.

54 Vgl. StIGH v. 30.8.1924 im Fall Mavrommatis, Publications A 2, S. 12; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, § 1300.

chend ist sein Schutzrecht im Grundsatz auf die Personen beschränkt, die seine Staatsangehörigkeit besitzen.⁵⁵

Dieses Prinzip wird in Artikel 8 c EGV dahingehend modifiziert, daß jeder Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines Drittstaates diplomatischen und konsularischen Schutz durch jeden Mitgliedstaat unter der Voraussetzung erfährt, daß der Staat, dem er angehört, im Drittstaat nicht vertreten ist. Es handelt sich um einen Fall der "völkerrechtlichen Vertretung" in dem Sinne, daß ein Staat einen anderen Staat beauftragt, als Schutzmacht seine Auslandsinteressen gegenüber einem Drittstaat wahrzunehmen; der Drittstaat muß mit dieser Vertretung einverstanden sein.⁵⁶ Die diplomatische und konsularische Vertretung durch andere Staaten hat im Ganzen gesehen eher Ausnahmeharakter; typische Fälle sind der Abbruch diplomatischer Beziehungen zwischen zwei Staaten oder bei sehr kleinen Staaten die Unfähigkeit, Auslandsvertretungen zu unterhalten.⁵⁷ Mit der gegenseitigen Vertretung im Rahmen des Artikel 8 c EGV verwirklichen die Mitgliedstaaten in einem Teilbereich ein weiteres Ziel der Union, nämlich die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gem. Artikel B 2. Spiegelstrich EUV. Um die gegenseitige Vertretung sowohl im Verhältnis untereinander wie gegenüber den anderen Staaten der internationalen Staatengemeinschaft praktizieren zu können, vereinbaren die Mitgliedstaaten vor dem 31.12.1993 die notwendigen Regeln und leiten die zum gegenseitigen Schutz der Unionsbürger notwendigen internationalen Verhandlungen ein.

4. Zur Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft

Artikel 8 e EGV regelt, wie die Gemeinschaft bezogen auf die Unionsbürgerschaft künftig zu verfahren hat. Danach erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vor dem 31.12.1993 und sodann alle drei Jahre über die Anwendung des die Unionsbürgerschaft betreffenden Teils des Vertrages Bericht. In dem Bericht wird der Fortentwicklung der Union Rechnung getragen.

Auf dieser Grundlage kann der Rat unbeschadet der anderen Bestimmungen des Vertrages zur Ergänzung der in diesem Teil vorgesehenen Rechte einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Bestimmungen erlassen, die

55 Vgl. Urteil des StIGH im Falle der Panevezys-Saldutiskis-Eisenbahn, Publications A/B 76, S. 4; IGH im Fall Barcelona-Traction, I.C.J. Reports, 1970, S. 32, Nr. 33, 34.

56 Vgl. Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, §§ 932, 933.

57 So z.B. die Vertretung des Fürstentums Liechtenstein bei dritten Staaten durch die Schweiz, wo es keine eigenen Vertretungen unterhält, Verdross/Simma, § 932.

er den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Aufgrund letzterer Regelung können die Rechte der Unionsbürger nicht durch den Erlass sekundärrechtlicher Vorschriften ergänzt werden; andererseits bedarf es hierzu auch keiner Vertragsänderung i.S. von Artikel 236 EWGV, künftig Artikel N EUV.

V. Schlußbemerkung

Die jetzt eingeführte Unionsbürgerschaft leistet einen gewichtigen Beitrag dazu, im Sinne eines "Europas der Bürger" den europäischen Integrationsprozeß bürgernah auszugestalten. Mit ihrer Hilfe kann sich der einzelne Bürger stärker als bisher mit dem Zusammenwachsen der Staaten und Völker in der Europäischen Union identifizieren. Die Unionsbürgerschaft ersetzt allerdings nicht das traditionelle Band der Staatsangehörigkeit, sondern ergänzt dieses um ein Bündel spezifisch aus der europäischen Integration heraus entwickelter Rechte. Insofern ist die Unionsbürgerschaft trotz ihrer sehr verheißungsvoll klingenden Bezeichnung im Ganzen die weiter entwickelte Vorstufe zu einem noch zu verwirklichenden europäischen Bürgerrecht im umfassenden Sinne.