
Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft

Simone Staeglich*

Inhalt	
A. Einführung	486
B. Rechte und Pflichten der Unionsbürger durch die Unionsbürgerschaft	489
I. Rechte „politischer Natur“	490
1. Das Kommunalwahlrecht gemäß Art. 19 I EGV	490
a) Art. 5 III der Kommunalwahlrichtlinie	491
b) Kommunale Abstimmungen	493
c) Partizipationsrechte	494
2. Europawahlrecht gemäß Art. 19 II EGV	495
3. Inanspruchnahme diplomatischen und konsularischen Schutzes in Drittstaaten	496
4. Das Petitionsrecht	498
5. Das Beschwerderecht	500
6. Erweiterung des Art. 21 EGV	502
II. Rechte „rechtlicher“ Natur	502
1. Allgemeines Diskriminierungsverbot gemäß Art. 17 II EGV i.V.m. Art. 12 EGV	502
2. Gebot der sozialrechtlichen Gleichstellung	504
3. Der Sonderfall der sogenannten „Inländerdiskriminierung“	506
4. Art. 18 EGV	508
a) Beschränkungen und Bedingungen	510
b) Art. 18 EGV als unmittelbar anwendbares Individualrecht	513

* Simone Staeglich, MLE, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismusforschung (Prof. Dr. Volker Epping) der Universität Hannover.

c) Art. 18 i.V.m. Art. 12 EGV als Diskriminierungsverbot	514
d) Anspruch auf vollständige Inländergleichbehandlung oder nur bei engem sachlichem Zusammenhang	515
5. Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft gemäß Art. 22 EGV	517
III. Die Pflichten der Unionsbürger	518
IV. Probleme der Unionsbürgerschaft	522
C. Rechtsschutz der Unionsbürger	523
I. Klagerecht des Bürgers	524
II. Vorlagen nationaler Gerichte an den Gerichtshof	526
III. Abschließende Bewertung zum Rechtsschutz	530

A. Einführung

Die durch den Vertrag von Maastricht in den Art. 17 bis 22 EGV eingeführte Unionsbürgerschaft führte lange Zeit ein Schattendasein. Durch die Konturlosigkeit des Begriffs ist auch heute noch ziemlich unklar, welche Vorteile sich für den Bürger hieraus tatsächlich ergeben. In Zukunft wird man sich allerdings darauf einzustellen haben, dass besonders die Freizügigkeitsvorschriften von den Vorschriften zur Unionsbürgerschaft, diese wiederum in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV, erheblich beeinflusst werden, bzw. sich evtl. sogar als überflüssig erweisen könnten. Die bislang nur Arbeitnehmern gewährten Rechte würden dann – auch unter dem Gesichtspunkt einer im Wandel begriffenen Europäischen Gemeinschaft von einer ehemals als Wirtschaftsgemeinschaft gedachten Vereinigung zu einer gemeinsamen Rechts- und Werteordnung¹ – von der Arbeitnehmereigenschaft losgelöst. Dies kann zu einer nicht unerheblichen Belastung der nationalen Leistungssysteme führen.² Durch verschiedene Urteile und Anträge von Generalanwälten wurde die Unionsbürgerschaft jedoch erneut in den Blickpunkt der Aufmerksamkeit gerückt.

– Einen bedeutsamen Schritt stellt hierbei das Urteil *Grzelczyk*³ dar. Der Kläger, der zuerst als Werksstudent gearbeitet hatte und deshalb über eigene Mittel verfügte, gab vor seinem Examen diese Tätigkeit auf und beantragte das bei-

¹ *Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdnr. 51; vgl. auch *Magiera*, in: Streinz (Hrsg.), Kommentar EUV/EGV, 2003, Art. 17, Rdnr. 1 ff.

² *Hakenberg*, Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 3. Aufl. 2003, S. 110.

³ EuGH, Rs. C 184/99, Slg. 2001, I-6193 (*Grzelczyk*).

tragsunabhängige Existenzminimum. Allein aufgrund der Mittellosigkeit, so der EuGH, dürfe das Aufenthaltsrecht nicht entfallen, da der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt sei, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein. Daher ist es – so der Tenor des EuGH – mit den Art. 12 und 17 EGV nicht vereinbar, dass die Gewährung einer beitragsunabhängigen Sozialleistung wie des Existenzminimums bei Angehörigen anderer Mitgliedstaaten als des Aufnahmemitgliedstaates, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten, von der Voraussetzung abhängt, dass sie Arbeitnehmer sind, während dies für Angehörige des Aufnahmemitgliedstaates nicht gilt.

- In der Rechtssache „*D’Hoop*“⁴ stellt der EuGH fest, dass Frau D’Hoop keine Wanderarbeitnehmerin im Sinne von Art. 39 EGV und der Verordnung 1612/68 ist, so dass die Vorschriften über die Freizügigkeit ihr nicht weiterhelfen konnten.⁵ Sie könne sich jedoch auf die Vorschriften der Unionsbürgerschaft berufen. Artikel 12 i.V.m. Art. 18 EGV ließen eine Benachteiligung eines Unionsbürgers, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch macht, nicht zu.⁶ Das Überbrückungsgeld wurde ihr somit vom Gerichtshof zugesprochen.
- Das Urteil in der Rechtssache *Carpenter*⁷, das ebenfalls das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen betraf, hatte bereits erhebliche Kritik ausgelöst, weil in ihm ein kompetenzüberschreitender Eingriff in das nationale Aufenthaltsrecht gesehen wurde.⁸
- Das Urteil *Baumbast und R*⁹ ist beredtes Beispiel für eine Entwicklung in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, die der Unionsbürgerschaft einen immer größeren Wert beimisst. Noch nicht auseinandergesetzt hat sich der Gerichtshof allerdings bisher mit der Frage, ob zu den Rechten, die Art. 18 EGV den Unionsbürgern verleiht, auch das Recht gehört, mit Familienangehörigen zusammenzuleben. Ob der Gerichtshof, falls es zu dieser konkreten Rechtsfrage käme, einem Unionsbürger, der selbst kein Aufenthaltsrecht als Wanderarbeitnehmer besitzt, sondern dem jetzt ein unmittelbares Aufenthaltsrecht aus Art. 18 EGV zuerkannt wird, wirklich versagte, mit seiner Familie zusammenzuleben, scheint sehr fraglich. Zumindest müsste der Gerichtshof die gleichen Kriterien anwenden, die er auch bei den Familienangehörigen der Wanderarbeitnehmer anwendet. Diese haben gemäß Art. 10 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates

⁴ EuGH, Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191 (*D’Hoop*).

⁵ Die belgische Studentin studierte in Belgien und beantragte auch dort nach dem Abschluss ihres Studiums – sie fand keine Arbeit – ein Überbrückungsgeld. Da Voraussetzung dieser Leistung war, dass man seine Schulzeit in Belgien verbracht hatte, Frau D’Hoop allerdings zwei Jahre in Frankreich zur Schule gegangen war, wurde ihr das Überbrückungsgeld verweigert.

⁶ EuGH, (Fn. 4), 6192 (*D’Hoop*).

⁷ EuGH, Rs. C-60/00, Slg. 2002, I-6279 (*Mary Carpenter*).

⁸ *Alber*, Tendenzen der neueren Rechtsprechung des EuGH, ZEuS 2003, S. 1, 28.

⁹ EuGH, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7136 (*Baumbast und R*).

vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft ein eigenes Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer besitzt. Die einzige Ausnahme betrifft die Verweigerung der Einreise aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäß der Richtlinie 64/221. Dabei muss es sich allerdings um eine ernste Gefährdung handeln: eine strafrechtliche Verurteilung als solche reicht nicht ohne weiteres aus. Sodann gehen die Ansprüche der Familienangehörigen weiter als nur auf Einreise. Sie müssen einer Beschäftigung nachgehen und Schulunterricht besuchen können. Bestimmte Rechte bleiben ihnen sogar erhalten, nachdem der Arbeitnehmer in sein Herkunftsmitgliedland zurückgekehrt ist.¹⁰ Es stellt sich nun die Frage, ob man den Unionsbürger, der nicht Arbeitnehmer ist, und seine Familie, soviel anders behandeln kann als den Wanderarbeitnehmer und dessen Familie. Wenn der einzelne Staatsangehörige nicht mehr nur als „Produktionsfaktor Arbeit“¹¹ gesehen werden soll, sondern als Bürger der Union mit Rechten und Pflichten, so wird man nicht umhin kommen, auch dem nicht wirtschaftlich Tätigen und seiner Familie die gleichen Rechte wie dem Wanderarbeitnehmer und seiner Familie zu zuerkennen. Dies wäre zumindest die Konsequenz einer immer mehr zusammenwachsenden Europäischen Union, die sich auch als einen Zusammenschluss der Bürger verstehen möchte. In oben erwähnten Urteilen wurden aus der Unionsbürgerschaft bzw. aus sekundärrechtlichen Normen auch Ansprüche auf beitragsunabhängige Sozialleistungen¹² hergeleitet.

- Auch in der Rechtssache *Givane*¹³ ging es um die Frage, ob Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht zusteht. In diesem speziellen Fall hat sich der Gerichtshof jedoch nicht der Argumentation des Generalanwalts *Alber* angeschlossen, sondern ein Aufenthaltsrecht verneint.
- Eine andere Problematik betrifft die Rechtssache *Akrich*¹⁴. Auch wenn die Unionsbürgerschaft in dieser Rechtssache nicht zur Diskussion steht, so gibt sie doch einen Hinweis auf den Schutz, den das Gemeinschaftsrecht Nicht-Unionsbürgern, die mit Unionsbürgern verheiratet sind, innerhalb der Europäischen Union verleiht. Es stellt sich die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht nicht wirtschaftlich tätigen Unionsbürgern und deren Familien die gleichen Rechte zugestehen muss wie Wanderarbeitnehmern und deren Familien.

¹⁰ EuGH, Rs. C 109/01, Urteil v. 23.9.2003, Schlussantrag des Generalanwalts *Geelhoed* v. 27.2.2003, Rdnr. 56 (*Akrich*), noch nicht in amtl. Slg., unter <http://curia.eu.int> abrufbar.

¹¹ *Oppermann*, (Fn. 1), Rdnr. 1548.

¹² Rs. C 184/99, Slg. 2001, I-6193 (*Grzelczyk*); Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191 (*D'Hoop*).

¹³ Rs. C 257/00, Slg. 2003, I-345, Schlussantrag des Generalanwalts *Alber* (*Nani Givane*).

¹⁴ Rs. C 109/01 (Fn. 10).

- Zuletzt ging es in der Rechtssache *Carlos Garcia Avello* um die Frage, ob ein Mitgliedstaat auch das Namensrecht eines anderen Mitgliedstaates akzeptieren muss, bzw. ob anderenfalls eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorliegt. Auch hier wurde die Unionsbürgerschaft in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot von dem zuständigen Generalanwalt *Jacobs* zur Begründung einer Diskriminierung herangezogen (Art. 17 i.V.m. Art. 12 EGV), was vom EuGH bestätigt wurde.¹⁵

Die Konsequenzen, die sich aus den genannten Ansprüchen ergeben können und die Frage, ob die Mitgliedstaaten diese nicht vielleicht als Begleiterscheinungen einer immer weiter zusammenwachsenden Europäischen Union dulden müssen, sollen im folgenden Artikel näher erläutert werden. Auch wenn verschiedentlich vertreten wird, dass nicht das sich aus der Unionsbürgerschaft ergebende Aufenthaltsrecht allein anspruchsbegründend ist, sondern sie nur ein bereits bestehendes Aufenthaltsrecht „bestandskräftig“ macht,¹⁶ so lohnt es sich doch, trotzdem einen Blick auf die Art. 17 ff. EGV und die daraus möglicherweise ableitbaren Rechte zu werfen. Die vorgenannten Urteile und Schlussanträge zeigen, dass die lange vernachlässigte Unionsbürgerschaft immer mehr in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangt und versucht wird, durch sie Rechte geltend zu machen. Inwieweit diese Versuche auch in Zukunft Erfolg haben werden, bleibt abzuwarten. Klar ist allerdings, dass ein „Zurücknehmen“ einmal gewährter Rechtspositionen vor dem Hintergrund des in der Präambel des EG-Vertrages angestrebten immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker politisch kaum vertretbar ist.

B. Rechte und Pflichten der Unionsbürger durch die Unionsbürgerschaft

Die Frage, wer Unionsbürger ist, wird durch den EG-Vertrag selbst nicht hinreichend definiert. Artikel 17 I EGV, der die Unionsbürgerschaft einführt, besagt lediglich: „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt.“ Mit dieser Regelung wird auf das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten verwiesen, das allein über die Zugehörigkeit einer Person zu einem bestimmten Staat und damit zur Union bestimmt. Union und Gemeinschaft werden von Staaten getragen, denen die Völker zugeordnet sind. Diese und nicht etwa ein Europäisches Volk werden nach Art. 189 EGV im Europäischen Parlament repräsentiert. Deshalb muss den Mitgliedstaaten auch weiterhin das Recht zustehen, die

¹⁵ EuGH, Rs. C 148/02 (*Carlos Garcia Avello*), noch nicht in aml. Slg., jedoch unter <http://curia.eu.int> abrufbar.

¹⁶ *Alber*, (Fn. 8), S. 28.

Zugehörigkeit zum jeweiligen Staatsvolk zu bestimmen.¹⁷ Dies entspricht auch der herkömmlichen Rechtslage nach Völkerrecht, wonach die Regelung der Staatsbürgerschaft grundsätzlich in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Rechtsordnungen fällt.¹⁸ Alle Versuche das Recht des Erwerbs bzw. des Verlustes der Staatsbürgerschaft zu vereinheitlichen,¹⁹ sind bislang gescheitert. Die Mitgliedstaaten sehen diesen Rechtsbereich als einen unmittelbar ihre Souveränität betreffenden an und sind derzeit nicht gewillt, ihn in die Gemeinschaftskompetenz überzuleiten.²⁰ Die Unionsbürgerschaft ist demnach immer akzessorisch zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates.²¹

Die Bürgerrechte im EG-Vertrag lassen sich zunächst grob in europarechtliche und völkerrechtliche gliedern. Dabei sind die europarechtlichen jene, die – vergleichbar mit Staatsbürgerrechten – innerhalb der Gemeinschafts-/Unionsrechtsordnung zum Tragen kommen. Zu diesen zählen die Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte, die Wahl- und Petitionsrechte, sowie die weiteren aus dem EU-Vertrag entspringenden Rechte. Völkerrechtliche Bürgerrechte sind hingegen solche, die sich gegenüber einem Drittstaat auswirken. Zu diesen gehören die diplomatischen und konsularischen Schutzrechte.²² Eine weitere Unterteilung erfolgt dadurch, dass man die Rechte und Pflichten, die „politischer“ Natur sind, von denen trennt, die „rechtlicher“ Natur sind und folglich die Rechtsstellung des Unionsbürgers stärken können.²³

I. Rechte „politischer“ Natur

1. Das Kommunalwahlrecht gemäß Art. 19 I EGV

Der Vertrag von Maastricht gewährt jedem Unionsbürger an seinem Wohnsitz das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Diese Regelung ist Ausdruck der Gleichbehandlung aller Unionsbürger im Gebiet der Europäischen Union hinsichtlich der Ausübung eines wesentlichen politischen Individualrechts. Das Kommunalwahlrecht war bis zum Vertrag von Maastricht primärrechtlich nicht ge-

¹⁷ *Everling*, in: Hrbek (Hrsg.), Bürger und Europa, 49 (52); *Craig/Búrca*, The Evolution of EU Law, S. 539. Ebenso der Beschluss des Europäischen Rates von Edinburgh im Dezember 1992, ABl. EG Nr. C 348 v. 31.12.1992, S. 1, zu Dänemark.

¹⁸ *Hailbronner*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl. 2001, S. 198, *Doehring*, Völkerrecht, 1999, Rdnr. 61.

¹⁹ Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 21.11.1991, ABl. EG Nr. C 326 v. 11.1.1992, S. 205.

²⁰ *Hilf*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EU/EG-Kommentar, 1999, Art. 17, Rdnr. 43.

²¹ *Kluth*, in: Callies/Ruffert, (Hrsg.), EU/EG-Kommentar, 2. Aufl. 2002, Art. 17, Rdnr. 8.

²² *Fischer*, Die Unionsbürgerschaft: Ein neues Konzept im Völker und Europarecht, in: Wiederin (Hrsg.), Staat und Recht, 1997, S. 237 (254).

²³ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der EU, 2. Aufl. 2002, Rdnr. 189, 190.

regelt, es gab lediglich Ansätze im Entwurfsstadium sekundären Gemeinschaftsrechts.²⁴ Artikel 19 I EGV stellt somit eine wesentliche Neuerung gegenüber dem früheren Rechtszustand dar und bildet das politische und demokratische Kernstück der Unionsbürgerschaft. Seine Anerkennung stellt eine wichtige Bestätigung dafür dar, dass die Unionsbürgerschaft nicht nur eine wirtschaftliche, sondern ebenso eine soziale und politische Dimension hat.²⁵ Den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wird nun abverlangt, nicht nur den eigenen Staatsbürgern, sondern auch den Unionsbürgern ein subjektives Kommunalwahlrecht und eine Einflussnahme auf einen Teil der mitgliedstaatlichen Hoheitsgewalt einzuräumen. Gleichwohl ist das Wahlrecht nicht als unmittelbar geltendes Recht konzipiert. Artikel 19 I EGV hat somit objektivrechtlichen Charakter.²⁶ Es bedarf zur Festlegung der Einzelheiten der Durchführungsgesetzgebung.²⁷ Für das Kommunalrecht ist dies durch die Kommunalwahlrichtlinie 94/80 EG geschehen.²⁸ Der Unionsbürger muss allerdings die Bedingungen erfüllen, an die der Staat das aktive und passive Wahlrecht seiner Staatsbürger knüpft. Sollte die Richtlinie nach Ablauf der vorgesehenen Frist nicht oder nur unvollständig umgesetzt worden sein, können sich die Unionsbürger dann zur Teilnahme an Kommunalwahlen²⁹ unmittelbar³⁰ auf die Richtlinie berufen.³¹

a) Art. 5 III der Kommunalwahlrichtlinie

Artikel 5 III der Kommunalwahlrichtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten zu optieren: Das passive Wahlrecht kann den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten werden, wenn kommunale Exekutivfunktionen in direkten Wahlen zu besetzen sind. Dies folgt aus dem der nationalen Identität zugrundeliegenden Prinzip der

²⁴ Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 19, Rdnr. 3; *Magiera*, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, (Fn. 1), Art. 19, Rdnr. 1 ff.; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), EU/EG-Kommentar, Art. 19, Rdnr. 4 m.w.N.

²⁵ *Oppermann*, (Fn. 1), Rdnr. 1560.

²⁶ *Kotalakidis*, Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft, 2000, S. 178; *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz (Hrsg.), EG-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 19, Rdnr. 1; *Degen*, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, DÖV 1993, S. 749 (752); *Klein/Haratsch*, Das Aufenthaltsrecht der Studenten, die Unionsbürgerschaft und intertemporales Gemeinschaftsrecht, JuS 1995, S. 7 (12); *Laubach*, Bürgerrechte für Ausländer und Ausländerinnen in der Europäischen Union, 1999, S. 69, 70.

²⁷ *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz, *ibid.*, Art. 19, Rdnr. 1.

²⁸ ABl. EG Nr. L 368 v. 31.12.1994, S. 38, geändert in ABl. EG Nr. L 122 v. 22.5.1996, S. 14.

²⁹ Der Begriff „Kommunalwahlen“ selbst wird in Art. 19 I EGV nicht näher erläutert. Erst Art. 2 I lit. b der Richtlinie 94/80 enthält eine gemeinschaftsrechtlich verbindliche Legaldefinition, vgl. dazu: *Schneider*, Die Rechte- und Pflichtenstellung des Unionsbürgers, 2000, S. 80; *Degen*, (Fn. 26), S. 754, 755.

³⁰ Die Richtlinie war bis zum 1.1.1996 in innerstaatliches Recht umzusetzen; Art. 14 der RL 94/80/EG. In Deutschland: Art. 28 I 3 GG.

³¹ *Fischer*, Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, NVwZ 1995, S. 455 (457).

nationalen Souveränität.³² Da sich eine solche Regelung nicht eindeutig aus dem Wortlaut ergibt, wird in Literatur und Rechtsprechung die Frage der Vereinbarkeit der Option des Art. 5 III der Kommunalwahlrichtlinie mit Art. 19 I EGV nicht einheitlich beurteilt. Argumentiert man allein mit dem Wortlaut des Art. 19 I 1 EGV, so gewährt diese Regelung das passive Wahlrecht ohne Einschränkungen und enthält ein Diskriminierungsverbot. Das Wahlrecht wäre daher unter denselben Bedingungen, wie sie für die Angehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates gelten, zu gewähren.³³ Nach der Gegenauffassung allerdings, der sich auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen hat, bestehen keine vernünftigen Zweifel daran, dass die Wahl eines Unionsbürgers zum Bürgermeister ausschließbar ist.³⁴ Begründet wird dies mit einem Hinweis auf die Regelung in Art. 10 des Richtlinienvorschlages von 1988³⁵, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten vom Amt des Bürgermeisters, seines Stellvertreters oder von einem gleichwertigen Amt auszuschließen. Weiterhin wird mit dem wesensmäßigen Unterschied zwischen dem Recht zu wählen und der Wählbarkeit argumentiert. Das Recht zu wählen, erschöpfe sich in der einmaligen Ausübung am Wahltag. Die Wählbarkeit hingegen bedeute den Zugang zu Mandaten oder Ämtern, die im Erfolgsfall über Jahre hinweg auszuüben seien und entsprechende Anforderungen stellen.³⁶ Dieser Auffassung zufolge verstößt der Art. 5 III der Kommunalwahlrichtlinie daher nicht gegen Art. 19 I EGV. Der Hinweis auf die Regelung in Art. 10 des Richtlinienvorschlages von 1988 verfängt überdies nicht. Hätte diese Regelung übernommen werden sollen, so müsste Art. 19 I EGV erkennbar anders lauten. Gegen die weitere Argumentation, dass der einmalige Akt der Wahl und die dauernde Ausübung zwei verschiedene Sachen seien, lässt sich einwenden, dass erst der Wahlakt als Akt der Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk die Voraussetzung für das dauerhaft auszuübende Amt ist. Im Hinblick auf die Vermittlung von demokratischer Legitimation ist überdies ein „wesensmäßiger Unterschied“ zwischen aktivem und passivem Wahlrecht zu verneinen. Nach Art. 19 I S. 2 EGV der Richtlinie des Rates sind nur die „Einzelheiten“ zu regeln. Sie darf demzufolge lediglich „Einzelheiten“ zur Ausübung des Wahlrechts festlegen, nicht jedoch das Wahlrecht partiell ausschließen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn „dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaates“ zu rechtfertigen ist. Der generelle Ausschluss von den Ämtern des Leiters eines Exekutivorgans, seines Vertreters oder eines Mitglieds des leitenden Exekutivorgans ist

³² *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 19, Rdnr. 8; vgl. Art. 88 III 2 i.V.m. Art. 24 und Art. 3 frz. Verf.; Art. 36 I bayr. WahlG; § 46 sächs. GO.

³³ *Laubach*, (Fn. 26), S. 73.

³⁴ BVerfG, Beschl. 14.10.1998 - BvR 588/98, NVwZ 1999, S. 293.

³⁵ ABl. EG Nr. C 246 v. 20.9.1988, S. 3.

³⁶ *Engelken*, Nochmals - Kommunalwahlrecht für nichtdeutsche Unionsbürger, BayVBl. 1996, S. 389 (390); *Gundel*, Probleme der Umsetzung des EG-Kommunalwahlrechts und ihrer gerichtlichen Kontrolle in Frankreich und Deutschland, DÖV 1999, S. 353 (358).

daher nicht zu rechtfertigen.³⁷ Auch spricht das Diskriminierungsverbot in Art. 19 I EGV gegen den generellen Ausschluss von der Wählbarkeit als kommunales Exekutivorgan. Schließlich stellt die Ausnahmeregelung in Art. 19 I 2 EGV erkennbar auf die spezifischen Probleme eines Mitgliedstaates ab. Hierzu zählt die Wählbarkeit für ein kommunales Exekutivorgan allein nicht.³⁸ Eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung verbietet es daher den deutschen Bundesländern, Unionsbürger aus einem anderen Mitgliedstaat von der Wahl zum Bürgermeister oder Stadtdirektor auszuschließen.³⁹ Artikel 5 III der Kommunalwahlrichtlinie verstößt mithin gegen das Primärrecht aus Art. 19 I EGV. Es muss somit auch Unionsbürgern gestattet werden, sich für die Wahl kommunaler Exekutivämter aufstellen zu lassen.

b) Kommunale Abstimmungen

Neben dem kommunalen Wahlrecht gibt es auch gemeindliche Abstimmungen. Sachentscheidungen können kommunal durch Bürgerentscheide oder Bürgerbegehren getroffen werden. Das Gemeinschaftsrecht⁴⁰ regelt ausdrücklich weder positiv noch negativ einen über die Kommunalwahlen hinausgehenden Gegenstand. Der EG-Vertrag spricht in allen maßgeblichen Sprachen lediglich von Kommunalwahlen und von aktivem und passivem Wahlrecht. Auch in der Entstehungsgeschichte findet sich kein Anhaltspunkt dafür, dass die Gewährleistung des Art. 19 I EGV über die Teilnahme an den Wahlen zu kommunalen Vertretungskörperschaften hinausreichen sollte.⁴¹ Es ist wahrscheinlich, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die politischen Partizipationsmöglichkeiten nicht um „Abstimmungen“ ergänzte, weil die Rechtslage hierzu in den einzelnen Mitgliedstaaten zu unterschiedlich ist. Den Streit⁴², ob das kommunale Wahlrecht auch lokale Ab-

³⁷ *Wollenschläger/Schraml*, Kommunalwahlrecht für nichtdeutsche Unionsbürger, BayVBl. 1995, S. 385 (387).

³⁸ *Laubach*, (Fn. 26), S. 73.

³⁹ *Laubach*, (Fn. 26), S. 74; *Hasselbach*, Europäisches Kommunalwahlrecht – Zur Umsetzung der EG-Richtlinie über das Kommunalwahlrecht der Unionsbürger in den EU-Mitgliedstaaten, ZG 1997, S. 49 (56 ff.); *Pieroth/Schmülling*, Die Umsetzung der Richtlinie des Rates zum Kommunalwahlrecht der Unionsbürger in den deutschen Ländern, DVBl 1998, S. 365 (367).

⁴⁰ Art. 8 b I des EG-Vertrages in der Fassung von Maastricht und die dazu ergangene Richtlinie 94/80/EG v. 19.12.1994 (Fn. 28).

⁴¹ *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, Teilnahme von Unionsbürgern nicht nur an Kommunalwahlen, sondern auch an kommunalen Plebisziten?, ZRP 1995, S. 290 (291).

⁴² Dagegen der Bundesminister des Innern in einem Vermerk an die Länder v. 30.1.1995, zit. Bei *Engelken*, Einbeziehung der Unionsbürger in kommunale Abstimmungen (Bürgerentscheide, Bürgerbegehren), NVwZ 1995, S. 432 (433, Fn. 6); vgl. *Burkholz*, Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Bürgerentscheiden?, DöV 1995, S. 816 ff.; *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, *ibid.*, S. 292, 293; *Kaufmann*, Kommunales Unionsbürgerwahlrecht und demokratischer Staatsaufbau, ZG 1998, S. 25 (31, 39); *Barley*, Das Wahlrecht der Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 I, 3 GG, 1999, S. 73 ff. *Schraper*, Die Richtlinie 94/80/EG zum aktiven und passiven Kommunalwahlrecht für Unionsbürger,

stimmungen umfassen dürfe, haben die Länder vorerst im Sinne eines Teilnahmerechts entschieden.⁴³ Auch in dem Bericht des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte des Europäischen Parlaments⁴⁴ wird darauf hingewiesen, dass es angebracht sei, „dass Länder, die sich demokratischen Grundsätzen verschrieben haben, Bürgern der Gemeinschaft, die über ein Niederlassungsrecht verfügen, gestatten, sich am kommunalen Entscheidungsprozess zu beteiligen“. Der Ausschuss der Regionen schlug ebenfalls vor, gemeindliche Abstimmungen in den Geltungsbereich der Richtlinie mit einzubeziehen.⁴⁵ Das Abstimmungsrecht am Wohnsitzort fördert die umfassende Integration der von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machenden Unionsbürger und leistet einen bedeutsamen Beitrag zur Vertiefung der Politischen Union, zur Stärkung der Rechtsstellung des Einzelnen als Legitimationsfaktor der Unionspolitik und zur Herstellung von Solidarität und Gemeinsinn.⁴⁶ Gesichtspunkte der Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage und der Praxis bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen⁴⁷ sprechen somit erst recht für eine Einbeziehung der Unionsbürger.⁴⁸

c) Partizipationsrechte

Die effektive und unbehinderte Ausübung des Wahlrechts kann allerdings nicht gewährleistet werden, wenn es nicht von anderen Rechten und Freiheiten flankiert wird, die für die politische Betätigung seines Inhabers unabdingbar sind. Solche Rechte sind alle anderen staatsbürgerlichen Rechte im engeren Sinne, insbesondere das Recht, öffentliche Ämter zu bekleiden, sowie die Meinungsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, insbesondere das Recht auf Mitgliedschaft in politischen Parteien.⁴⁹ Wenn die Mitgliedstaaten den Unionsbürgern die politische Mitwirkung am Wohnsitzort mittels des Wahlrechts gewähren, dann müssen sie ihnen „erst recht“ auch die weniger einflussreichen politischen Partizipationsrechte zuerkennen.⁵⁰ So hat auch der EuGH bereits vor der Einführung

DVBL 1995, S. 1167 (1170); *Kadelbach*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundfreiheiten und Grundrechte, 2003, S. 467 (486).

⁴³ Vgl. Art. 72 bad.-württ. Verf.; § 30 hess. GO; §§ 17 a, 13 rheinl.-pf. GO; §§ 26, 21 GO, 7 KWahlG NW; §§ 24, 16 sächs. GO; §§ 25, 20 sachs.-anh. GO.

⁴⁴ A 4-011/94, Berichterstatterin: *Ana Palacio* (6.10.1994).

⁴⁵ *Laubach*, (Fn. 26), S. 79.

⁴⁶ *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 186.

⁴⁷ Vgl. § 21 bad.-württ. GemO; § 30 hess. GemO.

⁴⁸ *Engelken*, (Fn. 42), S. 436.

⁴⁹ *Kadelbach*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 539 (569); *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 187; *Hilf*, Amsterdam - Ein Vertrag für die Bürger?, EuR 1997, S. 347 (361); *Everling*, in: Hrbek, (Fn. 17), S. 54.

⁵⁰ *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 185; *Sauerwald*, Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 1996, S. 53.

der Unionsbürgerschaft und des Wahlrechts am Wohnsitzort das allgemeine Demokratieprinzip als Bestandteil der Gemeinschaftsordnung anerkannt und auf dieser Grundlage seine Bereitschaft signalisiert, die in vielen Mitgliedstaaten exklusiv den eigenen Staatsangehörigen vorbehaltenen Rechte der Meinungs-, Veröffentlichungs- und Vereinigungsfreiheit auch für andere Gemeinschaftsangehörige zu öffnen.⁵¹ Trotzdem fehlt es im Hinblick auf das Wahlrecht der Unionsbürger sowohl im primären Unionsrecht als auch in den relevanten Richtlinien an einer ausdrücklichen Regelung der Frage, ob und inwieweit den Unionsbürgern – außerhalb des Wahlrechts auch andere politische Mitwirkungsrechte zuzuerkennen sind. Ein hilfreicher, wenn auch indirekter Hinweis, findet sich in den Absätzen 1 und 2 des Art. 19 EGV. Gleichlautend ist dort niedergelegt, dass jeder Unionsbürger in seinem Wohnsitzland das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen hat, „wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates“. Somit ist auch unter Berücksichtigung des „effet utile“ davon auszugehen, dass Art. 19 EGV den Unionsbürgern über das Wahlrecht am Wohnsitzort hinaus bzw. zur Effektivierung dieses Rechts auch einen umfassenden Schutz ihrer politischen Betätigung gewährt.⁵² Unterstützung findet diese Argumentation auch durch Art. 10, 11 EMRK.⁵³ Da alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auch Mitglieder des Europarates sind, bleibt die Verantwortlichkeit zur Beachtung der EMRK auch im Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht bestehen⁵⁴. Umsetzungsprobleme, die sich aufgrund divergierender Rechtsprechung des EuGH und des EGMR ergeben könnten, werden am Fall *Matthews*⁵⁵ deutlich.

2. Europawahlrecht gemäß Art. 19 II EGV

Die Regelungen, die sich auf Art. 19 II EGV begründen, sehen genau wie das vorgenannte Kommunalwahlrecht ausdrücklich Umsetzungsfristen vor. Auch Art. 19 II EGV hat damit objektivrechtlichen Charakter und entfaltet kein unmittelbar einklagbares Recht für den Einzelnen.⁵⁶ Das Wahlrecht ist auf der Grundlage einer konkretisierenden Regelung anwendbar, die durch die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung getroffen wurde.⁵⁷ Artikel 19 II 1 EGV führte bei den Wahlen zum Europäischen Parlament

⁵¹ *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 187.

⁵² *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 185; *Everling*, Die Stellung des Bürgers in der Europäischen Gemeinschaft, ZfRV 1992, S. 241 (247), *Oppermann*, (Fn. 1), Rdnr. 528.

⁵³ Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

⁵⁴ *Epping*, Die Verfassung Europas?, JZ 2003, S. 821 (826).

⁵⁵ EGMR, Urteil v. 18.2.1999-24833/94 = EuZW 1999, S. 308 ff. (*Denise Matthews/Vereinigtes Königreich*).

⁵⁶ *Degen*, (Fn. 26), S. 752; *Klein/Haratsch*, (Fn. 26), S. 12; *Kaufmann-Bühler*, in: *Lenz*, (Fn. 26), Art. 19, Rdnr. 1.

⁵⁷ ABl. EG Nr. L 329 v. 30.12.1993, S. 34.

das sogenannte „Wohnsitzprinzip“ ein.⁵⁸ Hiernach besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, 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. Dabei gelten für ihn dieselben Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Aufenthaltsstaates. Das einheitliche Wahlgebiet der Europäischen Gemeinschaft wird in „nationale“ Wahlbezirke aufgeteilt, und das bis dahin nur nationale Mandat der europäischen Abgeordneten verwandelt sich in ein europäisches Mandat.⁵⁹ Mit dieser neuen Regelung kann ein Unionsbürger den Vertreter eines anderen Mitgliedstaates im Europäischen Parlament mitbestimmen oder auch selbst zu einem solchen gewählt werden.⁶⁰ Für Unionsbürger, die ihren Wohnsitz außerhalb der Europäischen Gemeinschaft haben, bringt Art. 19 II 1 EGV dagegen keinerlei Änderung.

3. Inanspruchnahme diplomatischen und konsularischen Schutzes in Drittstaaten

Während es sich bei den bisher untersuchten Bürgerrechten um europarechtliche, also im Innenverhältnis zwischen Bürgern und Gemeinschaften wirkende Rechte handelt, beziehen sich völkerrechtliche Tatbestände auf das Verhältnis zu Drittstaaten.⁶¹ Diplomatische und konsularische Vertretungen dienen unter anderem dazu, den eigenen Staatsangehörigen Hilfe zu leisten, falls diese eine solche bei einem Aufenthalt in einem fremden Staat benötigen. Neben diesem diplomatischen und konsularischen Schutz durch den eigenen Staat gewährleistet Art. 20 EGV für Unionsbürger den diplomatischen und konsularischen Schutz auch durch die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Unter diplomatischem Schutz versteht man gemeinhin den repressiven oder präventiven Schutz der Staatsangehörigen gegenüber völkerrechtswidrigen Handlungen einer fremden Hoheitsgewalt, im Normalfall der Hoheitsgewalt ausländischer Staaten, ausnahmsweise auch internationaler oder supranationaler Organisationen.⁶² Demgegenüber dient der konsularische Schutz der allgemeinen Unterstützung und Interessenförderung durch Rat und Beistand, wenn kein völkerrechtswidriges Verhalten vorliegt.⁶³ Gemäß Art. 20 EGV sind die Begünstigten des diplomatischen

⁵⁸ Dürig, Das neue Wahlrecht für Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, NVwZ 1994, S. 1180 (1181); Kadelbach, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 556; Kadelbach, in: Ehlers, (Fn. 42), S. 482.

⁵⁹ Bleckmann, DVBl 1992, S. 335 (336); Kadelbach, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 556.

⁶⁰ Fischer, in: Wiederin, (Fn. 22), S. 262.

⁶¹ Ibid.

⁶² Klein, Diplomatischer Schutz und grundrechtliche Schutzpflicht unter besonderer Berücksichtigung des Ostvertragsbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1977, S. 704; Doebring, (Fn. 18), Rdnr. 868.

und konsularischen Schutzes die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Dazu gehören auch die juristischen Personen.⁶⁴ Voraussetzung für das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz gemäß Art. 20 S. 1 EGV ist zunächst, dass der Heimatstaat des Unionsbürgers in dem Drittland nicht vertreten ist. Das Argument, ein Mitgliedstaat leiste besseren Schutz als ein anderer, vermag das Subsidiaritätsprinzip nicht zu beseitigen.⁶⁵ Opportunitätsgesichtspunkte bleiben außer Betracht. Der Drittstaat muss mit der Ausübung des Schutzes durch den jeweiligen Mitgliedstaat zugunsten des Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten einverstanden sein.⁶⁶ Der Schutz wird in der Regel nur gewährt, wenn die innerstaatlichen Rechtsbehelfe nicht weiterführen und die Schutzgewährung nicht den allgemeinen staatlichen Interessen des Mitgliedstaats widerspricht, der um Schutz gebeten wurde.⁶⁷ Artikel 20 S. 1 EGV ist in dieser Form ein Novum. Zwar gibt es bisher schon Ausnahmen von der Nationality-of-claims-Regel, nach welcher nur der Heimatstaat Ansprüche seiner Staatsangehörigen gegenüber Drittstaaten geltend machen kann.⁶⁸ Diese Ausnahmen beziehen sich insbesondere auf außergewöhnliche Umstände, wie Abbruch der diplomatischen Beziehungen, die es dem Heimatstaat nicht erlauben, selbst sein Schutzrecht geltend zu machen, so dass ein anderer Staat im Einvernehmen mit dem Drittstaat die Interessen des Heimatstaates einer Person als Schutzmacht zu wahren hatte.⁶⁹ Das Besondere der Regelung des Art. 20 EGV besteht nun einerseits darin, dass das Schutzrecht ständig, also nicht nur für Kriegs- oder Krisenfälle, vorgesehen ist und es andererseits erstmalig auf alle 15 Mitgliedstaaten der Union ausgedehnt wird.⁷⁰ Mit der gegenseitigen Vertretung der Mitgliedstaaten beim Schutz ihrer Angehörigen gegenüber Drittstaaten verwirklicht die Union somit ein Stück ihrer Identität i.S.v. Art. 2 EUV auf internationaler Ebene.⁷¹ Der Wortlaut des Art. 20 S. 1 EGV könnte den

⁶³ Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 1; Doebring, (Fn. 18), Rdnr. 505.

⁶⁴ Vgl. Doebring, (Fn. 18), Rdnrn. 60, 874, 882; Hilf, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 20, Rdnr. 8; Haag, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), EU/EG-Kommentar, 5. Aufl. 1997, Art. 8c, Rdnr. 5 ff.; Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 2 ff.; Hatje, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 20, Rdnr. 3; EuGH, Rs. C-208/00, Slg. 2002, I-9919 (*Übverseering*); Szczechalla, Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, EuR 2002, S. 325 (326); Kluth, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 20), Art. 20, Rdnr. 20; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 932.

⁶⁵ Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 2.

⁶⁶ Haag, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 64), Art. 8c, Rdnr. 5. Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 2., Doebring, (Fn. 18), Rdnr. 60; Verdross/Simma, (Fn. 64), § 932.

⁶⁷ Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 2; Doebring, (Fn. 18), Rdnrn. 874, 875.

⁶⁸ Fischer, in: Wiederin, (Fn. 22), S. 262.

⁶⁹ Doebring, (Fn. 18), Rdnr. 494; Österreich war beispielsweise zeitweilig Schutzmacht einzelner sozialistischer Staaten wie Ungarn gegenüber Israel, nachdem die diplomatischen Beziehungen nach 1967 zwischen den jeweiligen Staaten abgebrochen wurden.

⁷⁰ Fischer, in: Wiederin, (Fn. 22), S. 263.

⁷¹ Fischer, Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht, EuZW 1992, S. 566 (569).

Eindruck eines unmittelbar geltenden Individualrechts der Unionsbürger hervorrufen. Ein solcher Eindruck ist allerdings unrichtig. Teils finden sich diese Einschränkungen ausdrücklich schon in Art. 20 S. 2 EGV. Teils ergeben sie sich aus der Rechtsnatur des Instituts des diplomatischen und konsularischen Schutzes, das im Völkerrecht nicht als Individualrecht, sondern als Recht des Heimatstaates verstanden wird,⁷² und dessen Ausübung, wenn dies für die Staatsangehörigen anderer Staaten erfolgen soll, zudem der Zustimmung des Drittstaates bedarf. Die Zulässigkeit des diplomatischen Schutzes aufgrund des Völkerrechts bedeutet nicht, dass der Schutzbegehrende gegenüber seinem Heimatstaat einen Rechtsanspruch auf Schutzgewährung hat. Die Frage des Bestehens einer Schutzpflicht lässt sich nur aus dem innerstaatlichen Recht beantworten.⁷³ Sie wird in Deutschland nach der deutschen Verfassungstradition und der grundrechtlichen Schutzpflicht bejaht, und zwar auch im Sinne gerichtlicher Durchsetzbarkeit.⁷⁴ Die Rechtslage in Deutschland bildet aber eine Ausnahme. In anderen Staaten besteht weitgehende Entscheidungsfreiheit des Heimatstaats über das „ob“ und das „wie“ der Schutzgewährung.⁷⁵

4. Das Petitionsrecht

Das Petitionsrecht des Unionsbürgers ist in Art. 21 I EGV enthalten. Dieser Artikel gibt in Verbindung mit Art. 194 EGV den Angehörigen der Mitgliedstaaten der EG ein Petitionsrecht beim Europäischen Parlament. Dieses Recht tritt neben die Rechtsschutzmöglichkeit des formalisierten gerichtlichen Schutzes. Dem einzelnen Unionsbürger wird die Möglichkeit gegeben, seine Anliegen unmittelbar und ohne weitere Formerfordernisse an die Volksvertretung der Gemeinschaft heranzutragen. Damit wird eine politische Alternative zu den formalisierten Strukturbeziehungen nationaler oder europäischer Gerichtsbarkeit geboten. Das Petitionsrecht ist nicht neu. Es war vor der Einführung des Art. 21 I EGV i.V.m. Art. 194 EGV allerdings nicht im primären Gemeinschaftsrecht verankert. Ein Petitionsrecht der „Bürger der Europäischen Gemeinschaft“ bestand lediglich gemäß Kapitel XIV der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.⁷⁶ Die Regelung im EG-Vertrag sichert das Petitionsrecht also primärrechtlich ab.⁷⁷ Voraussetzungen

⁷² Fischer/Köck, Allgemeines Völkerrecht, 5. Aufl. 2000, Rdnrn. 380-382; differenzierend: Doebring, (Fn. 18), Rdnrn. 870, 878.

⁷³ Doebring, (Fn. 18), Rdnr. 881.

⁷⁴ BVerfGE 37, 217 (218); 55, 349 (364 f.); Hatje, in: Schwarze, (Fn. 64), Art. 20, Rdnr. 12; Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 3.

⁷⁵ Kaufmann-Bühler, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 20, Rdnr. 3; kritisch zum diplomatischen Schutz: Kadelbach, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 561, 562.

⁷⁶ ABl. EG Nr. C 90 v. 26.3.1981, S. 49 (79).

⁷⁷ Nentwich, Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen im Vertrag über die Europäische Union, EuZW 1992, S. 235 (238), Fn. 18.

für die Ausübung dieses Rechtes ist, dass die betreffenden Angelegenheiten in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft fallen. Demgegenüber umfasst die Regelung in Art. 156 I und V der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments⁷⁸ auch solche Angelegenheiten, die in den Tätigkeitsbereich der Union fallen. Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Ausdehnung des Petitionsrechts auf das gesamte Feld der Unionsordnung und somit auch auf Angelegenheiten der zweiten und dritten Säule, könnten sich insbesondere aus den Art. 28 und 41 EUV ergeben. Diese beiden Artikel verweisen nicht auf Art. 194 EGV. Dennoch ist die Erweiterung des materiellen Anwendungsbereichs des Petitionsrechts als zulässig anzusehen.⁷⁹ Aufgrund seiner Organisationsgewalt muss dem Europäischen Parlament die Prerogative eingeräumt werden, bei der Ausgestaltung des Petitionsrechts in seiner Geschäftsordnung über den primärrechtlich festgelegten Mindeststandard hinauszugehen.⁸⁰ Gemäß Art. 194 EGV muss die Angelegenheit den Petitionssteller unmittelbar betreffen.⁸¹ Weder die Vertragsvorschriften noch die Bestimmungen in der Geschäftsordnung des Parlaments enthalten aber einen Hinweis darauf, wann eine unmittelbare Betroffenheit des Petenten vorliegt. Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes ist zu berücksichtigen, dass das Erfordernis der unmittelbaren Betroffenheit für die Zulässigkeit einer Petition in der früheren Regelung der Geschäftsordnung des Parlaments vom 26. März 1981⁸² gar nicht vorgesehen war, sondern erst durch die primärrechtliche Verbürgung im Maastrichter Vertrag eingeführt wurde. Solch eine nachträgliche, substantielle Einschränkung des Petitionsrechts zum Europäischen Parlament widerspräche aber dem grundsätzlichen Bestreben der Maastrichter Vertragsrevision, durch die Einführung der Unionsbürgerschaft die Rechte der Unionsbürger zu stärken und nicht zu limitieren.⁸³ Zugleich wäre sie auch der allgemeinen Funktion des Petitionsrechts als einem Instrument zur stärkeren Einbeziehung des Bürgers in das Gemeinschaftsleben abträglich. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die im Wortlaut des Art. 194 EGV geforderte unmittelbare Betroffenheit eines von seinem Petitionsrecht Gebrauch machenden Unionsbürgers in einem weiten Sinne zu verstehen ist.⁸⁴ Abgesehen von der Ausgestaltung als primärrechtliche Rechts-

⁷⁸ Vom 19.2.1997, ABl. Nr. L 49 v. 19.2.1997, S. 1.

⁷⁹ O'Leary, in: O'Leary/Tiiliainen, *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, 1998, S. 81 (97).

⁸⁰ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 197.

⁸¹ Fischer, *EuZW* 1992, (Fn. 71), S. 569.

⁸² Art. 108 I, II der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, ABl. EG Nr. C 90 v. 26.3.1981, S. 79.

⁸³ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 198.

⁸⁴ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 198. Zwar verfährt die Praxis insoweit großzügig, weist aber viele Petitionen als unzulässig zurück. In den Sitzungsperioden 1997-2000 des Europäischen Parlaments waren nur 54 Prozent zulässig, vgl. Kommission, *Dritter Bericht über die Unionsbürgerschaft v. 7.9.2001*, KOM 2001, 506, S. 20 f.; nach den angeführten Zahlen ist die numerische Bedeutung eher gering (958 in der Sitzungsperiode 1999/2000), bei weiter rückläufiger Tendenz.

position haben die Art. 21 I EGV und Art. 194 EGV sachlich eher klarstellende und hinsichtlich der Zuordnung zu den Unionsbürgerrechten eine systematische Funktion.⁸⁵ Die Tatsache, dass bereits in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ein Petitionsrecht enthalten ist, bedeutet jedoch nicht, dass diese Regelung mit der in Art. 21 I EGV i.V.m. Art. 194 EGV völlig übereinstimmt und damit letztere überhaupt keine Neuerungen enthalten. Es bestehen vielmehr Unterschiede. Die wichtigsten Unterschiede der Regelung in der Geschäftsordnung und in Art. 21 I EGV i.V.m. Art. 194 EGV sind die Nichteinbeziehung juristischer Personen in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments und dass nach der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments keine unmittelbare Betroffenheit vorausgesetzt wird.⁸⁶ In welcher Weise mit den Petitionen im Europäischen Parlament umgegangen werden muss, ist allerdings weder in Art. 21 I EGV noch in Art. 194 EGV näher geregelt und wird – wie schon bisher – durch die parlamentarische Geschäftsordnung bestimmt.⁸⁷ Artikel 194 EGV gewährleistet, obwohl Art. 21 I EGV nur für Unionsbürger auf diese Vorschrift verweist, das Petitionsrecht auch jeder anderen natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat der EGV.⁸⁸ Damit gewährleistet Art. 21 I EGV kein besonderes exklusives politisches Recht der Unionsbürger. Während jedoch für Angehörige dritter Staaten der Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EG Voraussetzung für die Wahrnehmung der Rechte aus Art. 194 EGV ist, können Unionsbürger auch ohne Wohnsitz in einem Mitgliedstaat eine Petition einlegen.⁸⁹ Der Petent hat weiterhin einen Anspruch auf eine Antwort in der Sache mittels eines Bescheides. Die bloße Empfangsbestätigung oder die Antwort, das Anliegen werde geprüft, werden dem Petitionsrecht nicht gerecht. Das Europäische Parlament wird der Petition in aller Regel selbst nicht abhelfen können. Adressat einer Petition zu sein, verleiht nicht zugleich eine Kompetenz zur Aufhebung der bestehenden Zuständigkeiten.⁹⁰

5. Das Beschwerderecht

Artikel 21 II EGV enthält das Beschwerderecht der Unionsbürger. Nach diesem Artikel kann sich jeder Unionsbürger an den nach Art. 195 EGV eingesetzten Bürgerbeauftragten wenden. Dieser wird auch als sogenannter „Ombudsman“ be-

⁸⁵ *Koenig/Pechstein*, Die Europäische Union, 1995, S. 191.

⁸⁶ *Nentwich*, (Fn. 77), S. 238, Fn. 18.

⁸⁷ *Nentwich*, (Fn. 77), S. 238.

⁸⁸ So Art. 17 GG, Art. 28 belg., Art. 10 griech., Art. 27 lux., Art. 8 niederl. Verf.

⁸⁹ *Koenig/Pechstein*, (Fn. 85), S. 191.

⁹⁰ *Hatje*, in: Schwarze, (Fn. 64), Art. 21, Rdnr. 4; *Kaufmann-Bübler*, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 194, Rdnr. 10; *Kadelbach*, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 558.

zeichnet.⁹¹ Bei der Institution des „Ombudsman“ handelt es sich um eine vom Ursprung her „schwedische Erfindung“.⁹² Im staatsrechtlichen Sinne versteht man unter einem „Ombudsman“ eine vom Parlament eingesetzte, aber von diesem weitgehend unabhängige Vertrauensperson, die zum Schutz der Rechte des Individuums sowie zur parlamentarischen Kontrolle eine umfassende Aufsicht über sämtliche Behörden und Beamten hat. Sie wird im Namen des Parlaments auf eigene Initiative oder auf Grund der Beschwerde eines Bürgers tätig.⁹³ Der Bürgerbeauftragte hat jedoch kein eigenes Klagerecht, um gegen Missstände vor Gericht vorzugehen oder gar Schadensersatz für die Betroffenen einzufordern.⁹⁴ Diese Institution tritt – wie auch das Petitionsrecht – neben die Rechtsschutzmöglichkeiten des formalisierten gerichtlichen Schutzes. Dem Einzelnen wird so die Möglichkeit eingeräumt, seine Anliegen unmittelbar und ohne weitere Formerfordernisse an den dem Europäischen Parlament zugeordneten Bürgerbeauftragten heranzutragen. Eine Definition des Begriffs des Missstandes gemäß Art. 195 EGV enthält der EG-Vertrag nicht. Der Begriff ist bewusst vage gewählt, um dem Bürgerbeauftragten einerseits breit angelegte Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, ihm andererseits aber naheulegen, sich auf relevante Beschwerdefälle zu konzentrieren. Eine solch weite Definition legt den Schluss nahe, einen Missstand anzunehmen, wenn Gemeinschaftsgremien nicht im Einklang mit den für sie verbindlichen Regeln und Grundsätzen handeln, so z.B. bei einer Nichtübereinstimmung mit den Verträgen und Rechtsakten der Gemeinschaft oder mit Urteilen des EuGH/EuG.⁹⁵ Kern der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten ist dann die Untersuchung des behaupteten Sachverhalts.⁹⁶ Er ist dabei aber frei zu entscheiden, ob er einer Beschwerde nachgeht. Seine Tätigkeit orientiert sich am Opportunitätsprinzip.⁹⁷ Auch Art. 21 II EGV i.V.m. Art. 195 EGV ist kein exklusives politisches Recht der Unionsbürger. Wie bei dem Petitionsrecht ist für Angehörige dritter Staaten der Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft Voraussetzung für die Wahrnehmung der Rechte aus Art. 195 EG. Unionsbürger hingegen können auch ohne Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EG den Bürgerbeauftragten anrufen.⁹⁸ Mit den beiden Einrichtungen – Petitions- und Beschwerderecht – soll die Transparenz und Bürgernähe, wie sie Art. 1 II EUV vorsieht, weiter unterstrichen werden.⁹⁹ Im

⁹¹ *Ress*, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, S. 985 (987).

⁹² *Hansen*, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 1.

⁹³ *Hansen*, *ibid.*, S. 4; *Koenig/Pechstein*, (Fn. 85), S. 192; *Fischer*, EuZW 1992, (Fn. 71), S. 569.

⁹⁴ *Reich*, Bürgerrechte in der Europäischen Union, 1999, S. 438.

⁹⁵ *Kaufmann-Bühler*, in: *Lenz*, (Fn. 26), Art. 195, Rdnr. 7.

⁹⁶ *Ibid.*, Rdnr. 12.

⁹⁷ *Ibid.*, Rdnr. 11.

⁹⁸ *Koenig/Pechstein*, (Fn. 85), S. 191.

⁹⁹ *Fischer*, in: *Wiederin*, (Fn. 22), S. 268.

Gegensatz zum Petitionsrecht gemäß Art. 21 I EGV i.V.m. Art. 194 EGV, welches eine unmittelbare Betroffenheit des Petenten voraussetzt, setzt das Beschwerderecht an den Bürgerbeauftragten gemäß Art. 21 II i.V.m. Art. 195 EGV keine solche subjektive Betroffenheit des Beschwerdeführers voraus, da sie sich auf Missstände bei der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft bezieht. Auch sonst stellt Art. 21 II i.V.m. Art. 195 EGV keine weiteren Anforderungen an den Beschwerdeführer.¹⁰⁰

6. Erweiterung des Art. 21 EGV

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde in Art. 21 EGV neben dem Petitionsrecht (Art. 21 I i.V.m. Art. 194 EGV) und dem Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden (Art. 21 II i.V.m. Art. 195 EGV), ein neues Beschwerderecht in Art. 21 III EGV eingeführt. Gemäß Art. 21 III EGV kann sich jeder Unionsbürger schriftlich in einer der in Art. 314 EGV genannten Sprachen an jedes Organ oder an jede Einrichtung wenden, die in dem vorliegenden Artikel oder Art. 7 EGV genannt sind, und eine Antwort in derselben Sprache erhalten. Damit ist eine bereits durch die Verordnung Nr. 1 zur Sprachenfrage vom 15. April 1958¹⁰¹ geregelte Praxis auf die Ebene des primären Gemeinschaftsrechts erhoben worden. Die Regelung ist im Zusammenhang mit der grundlegenden Bedeutung der Sprache für den politischen Prozess innerhalb der Europäischen Union und für die Wahrnehmung eigener Rechte durch die Unionsbürger zu sehen.¹⁰² Art. 21 III EGV gibt zum ersten Mal direkt die Möglichkeit, sich auch an diese Organe und Einrichtungen direkt und unmittelbar zu wenden.¹⁰³

II. Rechte „rechtlicher“ Natur

1. Allgemeines Diskriminierungsverbot gemäß Art. 17 II EGV i.V.m. Art. 12 EGV

Artikel 17 II EGV fasst den Rechtskatalog der 18 ff. EGV dahin zusammen, dass die Unionsbürger die im EGV vorgesehenen Rechte haben.¹⁰⁴ Dies führt im Bereich des allgemeinen Diskriminierungsverbots des Art. 12 EGV dazu, dass sich ein Unionsbürger in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des EGV erfassten Fällen auf Art. 12 EGV berufen kann und zwar unabhängig davon, ob er eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt oder nicht.¹⁰⁵ Diese Erkenntnis folgt aus dem grund-

¹⁰⁰ *Koenig/Pechstein*, (Fn. 85), S. 192

¹⁰¹ ABl. EG 1958, Nr. C 17, S. 385.

¹⁰² *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), Art. 21, Rdnr. 2.

¹⁰³ *Schneider*, (Fn. 27), S. 90.

¹⁰⁴ *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 17, Rdnr. 5.

¹⁰⁵ *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 17, Rdnr. 6.

legenden Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Maria Martinez Sala/Freistaat Bayern*¹⁰⁶. In dem vom Bayerischen Landessozialgericht eingeleiteten Vorabentscheidungsverfahren ging es u.a. um die Frage, ob die Gewährung von deutschem Erziehungsgeld an Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht an den Besitz einer förmlichen Aufenthaltsbescheinigung geknüpft werden darf. Die Brisanz in diesem Fall lag darin, dass unbestritten war, dass die Forderung nach der Vorlage einer förmlichen Aufenthaltsbescheinigung eine unmittelbar an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Diskriminierung darstellt, es jedoch aufgrund der konkreten Lebensumstände von Frau Martinez Sala auf den ersten Blick keine gemeinschaftsrechtliche Grundlage für ein Verbot dieser unmittelbaren Diskriminierung gab. Zwar fiel die begehrte Leistung in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts, konkret der Verordnung Nr. 1408/71/EWG¹⁰⁷ und der Verordnung Nr. 1612/68/EWG¹⁰⁸, Frau Martinez Sala fiel jedoch nicht in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Regelungen, die ihr die Tür zum Diskriminierungsverbot geöffnet hätten, weil es ihr an der dafür erforderlichen Eigenschaft als Arbeitnehmerin im Sinne der Freizügigkeitsregelungen bzw. der Regelungen der sozialen Sicherheit fehlte. Damit bestand die Gefahr, dass das Gemeinschaftsrecht einer Unionsbürgerin jedweden Schutz vor unmittelbaren Diskriminierungen zu versagen drohte. Dieser Gefahr begegnete der Gerichtshof damit, dass er anerkannte, dass sich jeder Unionsbürger in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrages erfassten Fällen über die Regelung des Art. 17 II EGV auf das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV berufen kann, und zwar unabhängig davon, ob er eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt oder nicht. Voraussetzung dafür sei, dass ein sachlicher Bezug zum Gemeinschaftsrecht bestehe.¹⁰⁹

Auch in der Rechtssache *Grzelczyk*¹¹⁰ ging es um die Frage, ob sich ein nicht belgischer Gemeinschaftsbürger, der in Belgien studiert, auf das Gemeinschaftsrecht, insbesondere auf die Vorschriften über die Unionsbürgerschaft und den Gleichbehandlungsgrundsatz berufen kann, um nach belgischem Recht Mittel zur Gewährung des Existenzminimums zu verlangen. Auch hier billigte der Gerichtshof dem französischen Staatsangehörigen das Existenzminimum zu. Der Gerichtshof führt hierzu zunächst aus, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt sei, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaube, unabhängig

¹⁰⁶ EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691, 2693 (*Maria Martinez Sala*).

¹⁰⁷ VO Nr. 1408/71/EWG über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige, sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern v. 14.6.1971, ABl. Nr. L 149 v. 5.7.1971, S. 2.

¹⁰⁸ VO Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft v. 15.10.1968, ABl. Nr. L 257 v. 19.10.1968, S. 2.

¹⁰⁹ *Borchardt*, (Fn. 23), Rdnr. 192.

¹¹⁰ EuGH, Rs. C 184/99, Slg. 2001, I-6193 (*Grzelczyk*).

von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen.¹¹¹ Weiter führt der Gerichtshof aus, dass es mit den Art. 12 und Art. 17 EGV nicht vereinbar sei, dass die Gewährung einer beitragsunabhängigen Sozialleistung wie eines Existenzminimums bei Angehörigen anderer Mitgliedstaaten als des Aufnahmemitgliedstaats, in dem sie sich rechtmäßig aufhalten, von der Voraussetzung abhängt, dass sie in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft fallen, während für die Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats eine derartige Voraussetzung nicht gilt.¹¹² Die Unionsbürgerschaft (Art. 17 II EGV) vermittelt folglich im Anwendungsbereich des EG-Vertrages den Unionsbürgern einen umfassenden Anspruch auf Nichtdiskriminierung, der lediglich bei Missbrauch von Sozialleistungen entzogen werden kann.¹¹³

2. Gebot der sozialrechtlichen Gleichstellung

Fraglich ist noch, welche Wirkungen dieser umfassende Anspruch auf Nichtdiskriminierung im Hinblick auf die sozialrechtliche Stellung der Unionsbürger entfaltet. Nach der klassischen Betrachtungsweise entfaltet der Anspruch auf Nichtdiskriminierung in erster Linie Wirkungen als Abwehrrecht. Der hoheitlichen Gewalt wird untersagt, Personen, die sich in der gleichen Situation befinden, unterschiedlich zu behandeln. Diese Abwehr von Diskriminierungen erschöpft sich jedoch, anders als bei den klassischen Abwehrrechten, nicht in der Aufrechterhaltung eines Status quo, sondern führt zu einer „Verbesserung“ der Stellung der betroffenen Person. Rechtsfolge des Gebots der Nichtdiskriminierung ist die Unanwendbarkeit des die Diskriminierung auslösenden Kriteriums auf die benachteiligten Personen, jedenfalls bis zur Neuregelung des Sachverhalts durch den Gesetzgeber. Durch den Wegfall des diskriminierenden Kriteriums werden Ansprüche und Leistungen eröffnet, die den betroffenen Personen zuvor verschlossen waren. In diesem Sinne wirkt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auch als „Vermittler eines Teilhaberechts“. Den benachteiligten oder diskriminierten Personen wird die Teilhabe an den bestehenden Leistungen und Rechten unter den gleichen Bedingungen eröffnet wie den anderen von der betreffenden Regelung erfassten Personen auch. Diese Vermittlung von Teilhaberechten hat im Bereich des Sozialschutzes der Unionsbürger eine überragende Bedeutung.¹¹⁴ Allen

¹¹¹ Rs. C 184/99, (Fn. 110), 6194 (*Grzelczyk*).

¹¹² Rs. C 184/99, (Fn. 110), 6196 (*Grzelczyk*).

¹¹³ *Borhardt*, (Fn. 23), Rdnr. 192; zur Vertiefung: *Höfler*, Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? Die EuGH-Rechtsprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe?, NVwZ 2002, S. 1206 ff.; *Letzner*, Sozialhilfe für Studenten aus anderem Mitgliedstaat - EuGH, EuZW 2002, 52, JuS 2003, S. 118 ff.

¹¹⁴ *Borhardt*, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, NJW 2000, S. 2057 (2058).

Unionsbürgern wird in allen Mitgliedstaaten der EU über den an die Unionsbürgerschaft anknüpfenden Grundsatz der Nichtdiskriminierung die Teilhabe an allen im jeweiligen nationalen Recht bestehenden Sozialleistungen unter denselben Bedingungen garantiert wie sie für die Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates gelten. Für die Sozialleistungsansprüche ist diese Gleichstellung aller Unionsbürger vor den nationalen Sozialrechtsregelungen deshalb von überragender Bedeutung. Gerade die nationale Sozialgesetzgebung ist immer noch geprägt von der Forderung nach Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen für die Leistungseröffnung für andere als die eigenen Staatsangehörigen. Es werden Anforderungen für diese Leistungsgewährung aufgestellt, die von anderen als den eigenen Staatsangehörigen nur schwer oder jedenfalls schwieriger zu erfüllen sind.¹¹⁵ Die praktischen Wirkungen der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Eröffnung nationaler Sozialleistungsansprüche sind weitreichend.

In der Rechtssache *Grana-Novoa*¹¹⁶ war der EuGH im Jahre 1992 mit der Frage befasst, ob sich eine Spanierin auf das deutsch-schweizerische Sozialversicherungsabkommen berufen kann, um im Wege der Zusammenrechnung spanischer, deutscher und schweizerischer Versicherungszeiten in Deutschland den Anspruch auf eine Invaliditätsrente zu eröffnen. Es ging mithin um die Frage der „Multilateralisierung“ der bilateralen Sozialversicherungsabkommen, wobei der Ansatzpunkt im Verfahren *Grana-Novoa* im Diskriminierungsverbot des Art. 3 I VO Nr. 1408/71/EWG gesehen wurde. Der EuGH ist auf diese Frage in der Sache nicht eingegangen, weil er bereits die Anwendbarkeit der VO Nr. 1408/71/EWG auf Sozialversicherungsabkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat verneint hat. Mit dem aus Art. 17 i.V.m. Art 12 EGV folgenden Diskriminierungsverbot steht nunmehr ein neuer Ansatzpunkt zur Verfügung. Auf dieser Grundlage kann argumentiert werden, dass es ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot bedeutet, Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten vom Genuss des bilateralen Sozialversicherungsabkommens auch dann auszuschließen, wenn sie die materiellen Voraussetzungen für die Anwendung der dortigen Koordinierungsregeln erfüllen. Im Ergebnis wird damit über das Diskriminierungsverbot der persönliche Anwendungsbereich bilateralen Sozialversicherungsabkommen auf alle Unionsbürger ausgedehnt.¹¹⁷

Ein anderes, in seinen Wirkungen noch weiter reichendes Beispiel liefert die Situation, in der ein Mitgliedstaat den eigenen Staatsangehörigen Sozialleistungen eröffnet, die praktisch ohne jede Bedingung und Einschränkung gewährt werden, insbesondere ohne Wohnsitzbedingung. In dieser Situation führt das Diskriminierungsverbot praktisch zu der bei der Einführung dieser Leistungen kaum vorhersehbaren Folge, dass theoretisch alle Unionsbürger, unabhängig von ihrem Wohn-

¹¹⁵ Borchardt, (Fn. 114), S. 2058.

¹¹⁶ EuGH, Rs. C-23/92, Slg. 1993, I-4505 (*Grana-Novoa*).

¹¹⁷ Borchardt, (Fn. 114), S. 2058.

sitz in den Genuss dieser Leistungen kommen müssen. Dieses Ergebnis wird als nicht hinnehmbar angesehen, weil dadurch den Mitgliedstaaten praktisch die Möglichkeit genommen wird, aus Gründen der nationalen Solidarität bestimmte soziale Vorteile für ihre im Ausland lebenden Staatsangehörigen vorzusehen, ohne gleichzeitig diese Vorteile allen anderen Unionsbürgern auch zu gewähren. Deshalb wird neben der Voraussetzung des sachlichen Bezugs zum Gemeinschaftsrecht zusätzlich die Forderung aufgestellt, dass nur diejenigen Unionsbürger sich gegenüber einem anderen Mitgliedstaat auf das aus der Unionsbürgerschaft ableitbare Nichtdiskriminierungsgebot berufen können, die eine besondere persönliche Beziehung zu dem betreffenden Mitgliedstaat aufweisen.¹¹⁸

Zusammenfassend kann der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft wie folgt umschrieben werden: Die Unionsbürgerschaft vermittelt in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot einen umfassenden Anspruch auf Teilhabe an allen sozialen Leistungen, die ein Mitgliedstaat in seinem System des Sozialschutzes vorsieht, und dies unter denselben Bedingungen wie sie für die eigenen Staatsangehörigen bestehen. In keinem Fall jedoch, und diese Einschränkung ist wichtig, können über die Unionsbürgerschaft neue Sozialleistungsansprüche geschaffen werden. Den Mitgliedstaaten wird deshalb nicht aufgegeben, neue Ansprüche zu eröffnen oder die bestehenden sachlich oder inhaltlich zu verändern; was von ihnen verlangt wird, ist lediglich die Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs dieser Leistungen, der sich nicht mehr nur auf die eigenen Staatsangehörigen und die durch besondere Merkmale gekennzeichneten Ausländer beschränken kann, sondern potentiell jeden Unionsbürger mitumfasst.¹¹⁹

3. Der Sonderfall der sogenannten „Inländerdiskriminierung“

Hält man an der oben genannten Grundthese fest, wonach die Unionsbürgerschaft im Anwendungsbereich des EG-Vertrages einen umfassenden Anspruch auf Nichtdiskriminierung vermittelt und damit allen Unionsbürgern den gleichberechtigten Zugang zu den nationalen Leistungen verschafft, bleibt das Problem der „Inländerdiskriminierung“¹²⁰. Mit diesem Begriff wird das Phänomen bezeichnet, dass das Gemeinschaftsrecht bei grenzüberschreitenden Sachverhalten unter gewissen Umständen eine Behandlung von Ausländern bewirkt, die für diese günstiger ist als die Behandlung, die Inländern bei rein inländischen Sachverhalten nach nationalem Recht zukommt.¹²¹ Der Inländerbegriff muss dabei von der Staatsange-

¹¹⁸ Borchardt, (Fn. 114), S. 2059.

¹¹⁹ Borchardt, (Fn. 114), S. 2060.

¹²⁰ Auch umgekehrte Diskriminierung, *discrimination à rebours* oder *reverse discrimination* genannt, siehe Kotalakidis, (Fn. 26), S. 232.

¹²¹ Schilling, Gleichheitssatz und Inländerdiskriminierung, JZ 1994, S. 8 (8); Kischel, Zur Dogmatik des Gleichheitssatzes in der Europäischen Union, EuGRZ 1997, S. 1 (8).

hörigkeit gelöst werden, da wesentliches Kriterium die Unterwerfung unter die nationale Rechtsordnung eines Mitgliedstaates ist, was auch auf einen im Inland ansässigen Ausländer (z.B. Produzenten) zutreffen kann.¹²² Diese Inländerdiskriminierung ist eine Folge des unvollendeten Binnenmarkts und der Tatsache, dass alle Grundfreiheiten tatbestandlich an grenzüberschreitende Sachverhalte anknüpfen.¹²³ Die Unionsbürgerschaft wirft nun ein neues Licht auf das Problem der Inländerdiskriminierung. Streitig ist deshalb, ob diese Inländerdiskriminierung auch noch nach der Einführung der Unionsbürgerschaft hinnehmbar ist.

Die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes¹²⁴ bezüglich der Inländerdiskriminierung – seit dem Urteil vom 13. Februar 1969 in der Rechtssache *Walt Wilhelm* – sieht hierin keinen Verstoß gegen Art. 12 EGV. Der Anwendungsbereich des Vertrages sei auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt, sofern nicht insoweit eine besondere Vorschrift des Sekundärrechts bestehe. Deshalb falle die Inländerbehandlung und damit auch die Inländerdiskriminierung gar nicht in den Regelungsbereich des EG-Vertrages.¹²⁵ Der Gerichtshof stellt diesbezüglich in ständiger Rechtsprechung fest, dass die Vorschriften des Vertrages über die Freizügigkeit nicht auf Sachverhalte angewandt werden können, „deren wesentliche Elemente sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweisen“¹²⁶ oder „die keinerlei Berührungspunkte mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Gemeinschaftsrecht abstellt“.¹²⁷

Entgegen der Rechtsprechung des Gerichtshofes scheint es allerdings angebracht, den Art. 12 I EGV als das zentrale Gemeinschaftsgrundrecht der Nichtdiskriminierung nach Staatsangehörigkeit bzw. vergleichbaren Kriterien zu interpretieren. Dies entspricht seiner Entwicklung zu einem allgemeinen Unionsbürgerrecht, das die Unterscheidung von „Inländern“ und „Ausländern“ letztlich überwindet.¹²⁸ So mag es zwar richtig sein, dass der EuGH in entsprechenden umgekehrten Diskriminierungsfällen nicht befugt ist, über den Sachverhalt zu urteilen, weil es nicht in seine Kompetenz fällt, soweit nicht die Verkehrsfreiheiten betroffen sind. Dies schließt aber nicht aus, dass mitgliedstaatliche Gerichte verpflichtet sind, im Rahmen der von ihnen zu beachtenden Direktwirkung des Art. 12 I EGV und ihrer Zuständigkeit Inländerdiskriminierungen zu verhindern. Wenn es gerade das Ziel des Gemeinschaftsrechtes ist, Unionsbürgern einen Bestand an territorial unabhängigen Rechten zu gewährleisten, so müssten Ausländer- wie Inländerdiskri-

¹²² *Streinz*, Europarecht, 5. Aufl. 2001, Rdnr. 682.

¹²³ *Streinz*, (Fn. 122), Rdnr. 683.

¹²⁴ Zuletzt: EuGH in Rs. C-64/96, Slg. 1997, I-3171 (*Uecker*).

¹²⁵ *Reich*, (Fn. 94), S. 65.

¹²⁶ EuGH, Rs. 52/79, Slg. 1980, 833, Rdnr. 9 (*Debauve*). Siehe auch EuGH, Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921, Rdnr. 89 (*Bosman*).

¹²⁷ EuGH, verb. Rs. 35 u. 36/82, Slg. 1982, 3723, 3736, Rdnr. 16 (*Morson und Jhanjan*).

¹²⁸ *Reich*, (Fn. 94), S. 65.

minierungen verboten sein.¹²⁹ Weiter verbindet die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in einer Weise, dass sie ihnen die im EG-Vertrag und im davon abgeleiteten Recht eröffneten Ansprüche und Rechte gleichermaßen garantiert. Damit ist dann aber den Mitgliedstaaten die noch bestehende Möglichkeit genommen, die eigenen Staatsangehörigen schlechter zu behandeln als die anderen Unionsbürger.¹³⁰ Auch kann innerhalb eines seinen Namen verdienenden einheitlichen Binnenmarkts i.S.d. Art. 14 II EGV, nämlich eines Raumes ohne Binnengrenzen, das Element einer grenzüberschreitenden Bewegung als Wesensbestandteil einer vom Gemeinschaftsrecht erfassten Diskriminierung nicht mehr bestehen.¹³¹ Die Inländerdiskriminierung ist mithin gemeinschaftsrechtswidrig. Die bisherige Rechtsprechung zur gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit der Inländerdiskriminierung beruht auf einem zu engen Verständnis der Bürgerrechte in der Union. Lediglich in einem neueren Urteil¹³² verzichtet der EuGH auf das grenzüberschreitende Element. Es bleibt abzuwarten, ob dies lediglich ein einmaliger Fall bleibt, oder ob sich hier eine Wende in der Rechtsprechung vollzieht.

4. Art. 18 EGV

Nach Art. 18 I EGV hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, allerdings nur vorbehaltlich der im Vertrag und in den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Beschränkungen. Artikel 18 EGV erstreckt sich räumlich auf das Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten. Geschützte Verhaltensweisen sind Bewegung und Aufenthalt.¹³³ Von erheblicher praktischer Bedeutung sind allerdings auch mögliche Erweiterungen, die sich aus dem Zusammenwirken des Art. 18 EGV mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 I EGV ergeben können. Das Diskriminierungsverbot ist allerdings nur auf Art. 18 EGV anwendbar, falls dieser nicht selbst die Inländergleichbehandlung ausdrücklich anordnet.¹³⁴ Die Vorschrift begründet ein allgemeines Bewegungs- und Aufenthaltsrecht, das von den wirtschaftlichen Motiven seiner Träger unabhängig ist. Die Bestimmung entspricht in der Sache und Bedeutung Art. 11 GG, der die Freizügigkeit im Bundesgebiet garantiert. Artikel 18 I EGV gehört zu den wenigen ausdrücklich normierten Grundrechten der EG¹³⁵ und ist somit auch als entsprechendes Recht in Art. 45 I der Grundrechtscharta

¹²⁹ Reich, (Fn. 94), S. 65; Lackhoff/Raczinski, Umgekehrte Diskriminierung, EWS 1997, S. 109 (117); Kadelbach, in: Ehlers, (Fn. 42), S. 497.

¹³⁰ Borchart, (Fn. 114), S. 2059.

¹³¹ Kewenig, Niederlassungsfreiheit, Freiheit des Dienstleistungsverkehrs und Inländerdiskriminierung, JZ 1990, S. 20 (23); Lackhoff/Raczinski, (Fn. 129), S. 112.

¹³² EuGH, Rs. C-448/98, Slg. 2000, I-10663 (Guimont).

¹³³ Magiera, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, (Fn. 1), Art. 18, Rdnrn. 9, 10; Kluth, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), Art. 18, Rdnr. 3.

¹³⁴ Kluth, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), Art. 18, Rdnr. 5.

aufgenommen. Das Unionsbürgerrecht auf Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit wird in der Charta ergänzt durch eine Bestimmung, nach der Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten, Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt werden kann (Art. 45 II Grundrechtscharta).¹³⁶ Die Freizügigkeit war bereits im EWGV für Arbeitnehmer als Grundfreiheit anerkannt. Ferner umfassten die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auch die Bewegung von Personen über die Grenze und ihre Niederlassung im Empfangsstaat. Zusätzlich wurden im Sekundärrecht für Familienangehörige von Arbeitnehmern Aufenthaltsrechte geschaffen¹³⁷ sowie vom EuGH ein Bleiberecht für Empfänger von Dienstleistungen anerkannt.¹³⁸ Dennoch bleiben diese Freizügigkeitsrechte an wirtschaftliche Betätigungen gebunden. Sie sind Elemente der Faktorenmobilität im Binnenmarkt, nicht aber Ausdruck allgemeiner Bewegungsfreiheit der Bürger zwischen den Mitgliedstaaten.¹³⁹

Artikel 18 EGV will nun auch dem Personenkreis der nicht erwerbstätigen Unionsbürger ein Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht geben. Das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht gemäß Art. 18 I EGV wird jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. In Art. 18 I EGV sind selbst vielmehr Einschränkungen enthalten. Gemäß Art. 18 I EGV werden die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht „vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ gewährleistet. Fraglich ist, ob es sich bei der Formulierung „in diesem Vertrag“ um den EGV handelt, oder ob es sich auch um sekundärrechtliche Durchführungsmaßnahmen handeln könnte. Hierzu kann man zwar die Auffassung vertreten, dass auch sekundärrechtliche Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemeint sind.¹⁴⁰ Diese Auffassung ist allerdings schon nach grammatikalischer und systematischer Auslegung nicht haltbar. Der Verweis auf „diesen“ Vertrag stellt klar, dass es sich um Durchführungsvorschriften und Beschränkungen nach Maßgabe des EG-Vertrages selbst handelt. Alle Verweise im EG-Vertrag beziehen sich ausschließlich auf den EG-Vertrag selbst (Art. 1, 3, 4 I, 5 I, 7 I EGV).¹⁴¹ Die intergouvernementalen Verfahren der Zusam-

¹³⁵ KOM (97) 230 endg., S. 16; KOM (1999) 127 endg., S. 2; KOM (2001) 506 endg., S. 18; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), Art. 18, Rdnr. 9; *Magiera*, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, (Fn. 1), Art. 18, Rdnr. 10.

¹³⁶ Hierzu *Magiera*, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Art. 45, Rdnr. 16 ff. m.w.N.

¹³⁷ Freizügigkeits-VO Nr. 1612/68, Art. 10-12, ABL Nr. L 257 v. 19.10.1968, S. 2.

¹³⁸ EuGH, verb. Rs. 286/82 u. 26/83, Slg. 1984, 377, 403, Rdnr. 16 (*Luisi u. Carbone*).

¹³⁹ *Magiera*, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, (Fn. 1), Art. 18, Rdnr. 1; *Hatje*, in: Schwarze, (Fn. 64), Art. 18, Rdnr. 1.

¹⁴⁰ *O’Keefe*, in: O’Keefe/Twomey (Hrsg.), Legal Issues of the Maastricht Treaty, 1994, S. 87 (93).

¹⁴¹ *Arndt*, Europarecht, 3. Aufl. 1998, S. 12; *Geiger*, EU/EG-Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 18, Rdnr. 1; *Schneider*, (Fn. 29), S. 78.

menarbeit nach dem Unionsvertrag, insbesondere der intergouvernementalen (Völker-) Rechtssetzung nach Art. 13 und Art. 31 EUV, sind somit scharf von den unmittelbar geltenden gemeinschaftsrechtlichen „Beschränkungen und Bedingungen“ nach dem EG-Vertrag zu unterscheiden.¹⁴² Bei genauer Betrachtung des Wortlautes des Art. 18 I EGV stellt man zudem fest, dass der Unionsbürger das Recht hat, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten [...] frei zu bewegen und aufzuhalten.“ Hier stellt sich zunächst die Frage, ob das Wort „frei“ sich lediglich auf das erste der beiden in Art. 18 I EGV enthaltenen Rechte, nämlich „sich zu bewegen“, oder ob es sich auch auf das zweite Recht „sich aufzuhalten“ bezieht. Dieser Ambiguität in der deutschen Fassung des Vertragstextes kann durch einen Vergleich mit den anderen offiziellen Sprachfassungen der Vertragsvorschrift Abhilfe geleistet werden.¹⁴³ Dabei besitzt der Unionsbürger nach Art. 18 I EGV neben dem Recht auf freie Bewegung auch das Recht auf freien Aufenthalt. Die Feststellung, dass die Unionsbürger das Recht haben, sich nicht nur aufzuhalten, sondern sich frei aufzuhalten, ist nicht nur von grammatikalischer oder theoretischer Bedeutung. Es muss dabei bedacht werden, dass bereits die schlichte Gewährung eines Rechts auf Aufenthalt – jedenfalls in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 12 EGV – weitreichende Freiheiten für die Unionsbürger bewirken kann. Die ausdrückliche Bestimmung in Art. 18 EGV, dass der Aufenthalt frei sein muss, kann daher als Indiz ausgelegt werden, dass ein qualifizierter Schutz des Aufenthaltsrechts der Unionsbürger angestrebt wird.¹⁴⁴

a) Beschränkungen und Bedingungen

Artikel 18 I EGV unterstellt weiter die Ausübung der darin enthaltenen Rechte Beschränkungen und Bedingungen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift geht es dabei um solche Beschränkungen und Bedingungen, die im Vertrag zur Gründung der EG und in den Durchführungsvorschriften vorgesehen sind. Unter Beschränkungen versteht man hierbei Bestimmungen, welche die Ausübung des grundsätzlich bestehenden Rechts in Ausnahmefällen materiell begrenzen.¹⁴⁵ Es sind solche Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit i.S.v. Art. 39 III, Art. 46 und Art. 55 EGV i.V.m. Art. 46 EGV und dem dazu erlassenen Sekundärrecht hingenommen werden müssen. Diese Be-

¹⁴² Koenig/Pechstein, (Fn. 85), S. 176.

¹⁴³ Der Wortlaut von Art. 18 I EGV lautet nach einigen der offiziellen Sprachfassungen wie folgt:
Englisch: „Every Citizen of the Union shall have the right to move and reside freely [...]“.
Französisch: „Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement [...]“.
Italienisch: „Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente [...]“.
Spanisch: „Toto ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente [...]“.

¹⁴⁴ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 154, 155; Everling, in: Hrbek, (Fn. 17), S. 54; Haag, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 64), Art. 8a, Rdnr. 4.

¹⁴⁵ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 165.

schränkungen gelten damit – zumindest analog – auch im Rahmen der Rechte der Unionsbürger gemäß Art. 18 EGV.¹⁴⁶ Allein aus der Wortbedeutung der Bedingung könnte man folgern, dass es sich ebenfalls um eine Einschränkung von Rechten handelt. Dem ist jedoch nicht so. Der wertneutrale Begriff der Bedingungen ermöglicht die Anwendung auch von solchen sekundärrechtlichen Bestimmungen auf das allgemeine Freizügigkeitsrecht, die für seine effektive Verwirklichung notwendig und erforderlich sind, d.h. seine wirkungsvolle Entfaltung positiv bedingen. Die Gewährung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts unter den vorgesehenen Bedingungen bedeutet somit nicht, dass die anzuwendenden Bestimmungen des Sekundärrechts ausschließlich beschränkenden Charakters sein müssen. Der in Art. 18 EGV vorgesehene Vorbehalt kann somit nicht nur beschränkende, sondern auch inhaltskonkretisierende Regelungen umfassen.¹⁴⁷ Ein Beispiel hierfür bietet Art. 7 II der Verordnung 1612/68/EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft.¹⁴⁸ Gemäß dieser Vorschrift genießt ein unionsangehöriger Arbeitnehmer in seinem Aufenthaltsstaat die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer. Diese Bestimmung gilt aber nur für Arbeitnehmer. Die das allgemeine Aufenthaltsrecht regelnde RL 90/364/EWG enthält keine Verweisung auf Art. 7 II der Verordnung 1612/68/EWG. So wird ersichtlich, dass diese Bestimmung auf wirtschaftlich nicht aktive Migranten in der Gemeinschaft nicht anwendbar wäre, wenn Art. 18 I EGV ihre Anwendbarkeit nicht auf alle freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger erstrecken würde. Dadurch würde sich die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten eröffnen, im Hinblick auf steuerliche und soziale Vergünstigungen zu diskriminieren. Das führt zur Herausbildung unterschiedlicher Klassen von freizügigkeits- und aufenthaltsberechtigten Unionsbürgern und ließe damit eine zumindest seit Maastricht mit dem Unionsrecht nicht mehr vereinbare Situation entstehen.¹⁴⁹ Unter „Bedingungen“ sind weiterhin die in den Richtlinien RL 90/364/EWG, RL 90/365/EWG und RL 93/96/EWG enthaltenen Bedingungen ausreichender Existenzmittel und einer Krankenversicherung zu verstehen.¹⁵⁰ Diese Bedingungen sind deswegen problematisch, weil sie bei der Gewährung des Aufenthaltsrechts zwischen den Angehörigen des Aufenthaltsstaates und den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten unterscheiden. Insofern enthalten sie eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Indem jedoch Art. 18 I EGV das allgemeine Freizügigkeitsrecht nicht vorbehaltlos gewährt, sondern vielmehr Beschränkungen zulässt, muss diese Ungleichbehandlung als rechtmäßig be-

¹⁴⁶ *Fischer*, EuZW 1992, (Fn. 71), S. 568.

¹⁴⁷ *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 165.

¹⁴⁸ Vom 15.10.1968 (ABl. EWG Nr. L 257 v. 19.10.1968, S. 2), geändert durch VO Nr. 312/76/EWG v. 9.2.1976 (ABl. EWG Nr. L 39 v. 14.2.1976, S. 2) und durch VO Nr. 2434/92/EWG v. 27.7.1992 (ABl. EWG Nr. L 245 v. 26.8.1992, S. 1).

¹⁴⁹ *Kotalakidis*, (Fn. 26), S. 166.

¹⁵⁰ *Fischer*, EuZW 1992, (Fn. 71), S. 568.

trachtet werden, es sei denn, dass sie unverhältnismäßig ist und/oder den Gewährleistungsgehalt des Art. 18 I EGV aushöhlt.¹⁵¹ Diese Einschränkungen sind somit erforderlich, um den Aufnahmestaat vor der mit der Freizügigkeit verbundenen Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu schützen.¹⁵²

Zu den primärrechtlichen Beschränkungen und Bedingungen der Rechte des Art. 18 EGV zählen diejenigen, die entsprechend den für die speziellen Grundfreiheiten normierten Vorbehalten in den Art. 30, 39 III, 46 I und 55 EGV aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind. Die Unterwerfung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts unter die für die sektoriellen Grundfreiheiten geltenden Schranken ist eine systematische Notwendigkeit, die sich aus dem zwischen ihnen bestehenden Spezialitätsverhältnis ergibt.¹⁵³ Jeder Unionsbürger, der sich auf eine der sektoriellen Grundfreiheiten berufen kann, wird zugleich auch die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des allgemeinen Freizügigkeitsrechts erfüllen. Sowohl die Systematik des Vertrages als auch Art. 47 EUV und schließlich der explizite Verweis in Art. 18 I EGV lassen keinen Zweifel daran, dass Beschränkungen der Rechte der Unionsbürger aus den oben genannten Gründen weiterhin zulässig sein müssen.¹⁵⁴ Dabei muss jedoch beachtet werden, dass Art. 18 I EGV den Unionsbürgern ein umfassendes Recht auf Integration gewährt und insofern den Anwendungsbereich des Vertrages auch auf politische und soziale Aspekte ausdehnt. Daher und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Beschränkungen der Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerichtlich überprüfbar sind,¹⁵⁵ muss davon ausgegangen werden, dass durch die Einführung des Art. 18 EGV der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bezüglich der Beschränkungen erheblich eingeschränkt wurde.¹⁵⁶

Die sekundärrechtlichen Beschränkungen und Bedingungen der Rechte in Art. 18 I EGV betreffen Durchführungsvorschriften. Dazu gehören alle Vorschriften, welche die speziellen Grundfreiheiten der Art. 39 ff., 43 ff., 49 ff., EGV konkretisieren, die der Rat künftig auf der Grundlage des Art. 18 II EGV erlassen wird, sowie die Vorschriften, die sich auf die sonstigen Ermächtigungsgrundlagen des Vertrages stützen und Aspekte des Anwendungsbereichs des Art. 18 EGV betreffen.¹⁵⁷

¹⁵¹ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 171.

¹⁵² Streinz, (Fn. 122), Rdnr. 54.

¹⁵³ EuGH, Rs. 193/ 94, Slg. 1996, I-943, 951, 952 (*Skanavi und Chryssanthakopoulos*).

¹⁵⁴ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 164.

¹⁵⁵ *Rittstieg*, Anmerkung zu den Urteilen in den Rechtssachen 41/74 (*van Duyn*) und 67/74 (*Bonignore*), EuR 1976, S. 54 (56, 57).

¹⁵⁶ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 165.

¹⁵⁷ Kotalakidis, (Fn. 26), S. 165.

b) Art. 18 EGV als unmittelbar anwendbares Individualrecht

Die Frage¹⁵⁸, ob Art. 18 EGV unmittelbare Wirkung zukommt, ist seit dem Urteil *Baumbast und R* entschieden.¹⁵⁹ Der EuGH erkennt Art. 18 EGV ausdrücklich unmittelbare Wirkung zu, auch wenn dieses Recht Beschränkungen und Bedingungen unterliegt, die im Gemeinschaftsrecht begründet sind. Diese Beschränkungen und Bedingungen nimmt die Gegenposition zum Anlass, um in Art. 18 EGV ein objektives Recht zu sehen. Sie seien nötig, um Art. 18 EGV inhaltlich auszugestalten; die Rechte des Art. 18 EGV gelten unter ihrem Vorbehalt.¹⁶⁰ Für die Rechtspraxis kann diese Frage als geklärt gelten; trotzdem bleiben auch hier noch ungelöste Probleme. In dem bereits oben angesprochenen Fall *Akrich* beziehen sich die Fragen auf das Recht der Freizügigkeit, insbesondere auf Rechte, die eine mit einem Staatsangehörigen eines Drittlandes verheiratete Unionsbürgerin, die ihr Heimatland verlässt und sich mit ihrem Ehegatten für bestimmte Zeit in einem anderen Mitgliedstaat niederlässt und dort arbeitet, aus dem Gemeinschaftsrecht herleiten kann. Kann diese Unionsbürgerin bei der Rückkehr in den Herkunftsmitgliedstaat das Recht beanspruchen, das das Gemeinschaftsrecht Wanderarbeitnehmern verleiht, nämlich das Recht, dass sich ihr Ehegatte mit ihr im Herkunftsmitgliedstaat niederlassen darf? Diese Frage hat ihren Ursprung im Zusammentreffen zweier unterschiedlicher Zuständigkeitsbereiche. Der erste Zuständigkeitsbereich betrifft die Einwanderung. Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts fällt die Einwanderungsgesetzgebung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Das Gemeinschaftsrecht lässt den Mitgliedstaaten die Freiheit, ihr Recht nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Der zweite Zuständigkeitsbereich betrifft die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union. In diesem Bereich verleiht der EG-Vertrag den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten unmittelbare Ansprüche. Außerdem sind ihre Reise- und Aufenthaltsrechte durch das abgeleitete Gemeinschaftsrecht und die Rechtsprechung des Gerichtshofes nahezu vollständig harmonisiert worden. Diese Zuständigkeit wird damit auf der Ebene der Europäischen Union ausgeübt. Der Gerichtshof legt die Ansprüche der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Freizügigkeit weit aus. Auch die Familienangehörigen – selbst wenn sie die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates haben – profitieren von diesem Aufenthaltsrecht. Ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates leitet aus dem Gemeinschaftsrecht nämlich nicht nur ein individuelles Aufenthaltsrecht her, sondern er hat auch das Recht, mit seinem Ehe-

¹⁵⁸ Vgl. Für eine unmittelbare Anwendbarkeit: *Kadelbach*, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 553; *Hatje*, in: Schwarze, (Fn. 64), Art. 18, Rdnr. 5; *Magiera*, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, (Fn. 1), Art. 18, Rdnr. 9; *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 18, Rdnr. 1; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), Art. 18, Rdnr. 9; *Fischer*, Europarecht, 3. Aufl. 2001, § 14, Rdnr. 9; *Everling*, in: Hrbek, (Fn. 17), S. 49 (54); a.A. *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 18, Rdnr. 1; *O’Keeffe*, in: O’Keeffe/Twomey, (Fn. 140), S. 94; *Degen*, (Fn. 26), S. 752.

¹⁵⁹ EuGH, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7136 (*Baumbast und R*).

¹⁶⁰ *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 18, Rdnr. 1; *O’Keeffe* in: O’Keeffe/Twomey, (Fn. 140), S. 87 (94); *Degen*, (Fn. 26), S. 752.

gatten (und anderen Familienangehörigen) zusammenzuleben. Das abgeleitete Gemeinschaftsrecht gestaltet das Mitreiserecht des Ehegatten sogar als dessen eigenes Recht aus. Damit wäre dann auch der Ehegatte eines wandernden Unionsbürgers größtenteils den Einreiseanforderungen des nationalen Einwanderungsrechts entzogen. Das Problem, für das der Gerichtshof nun eine Lösung finden muss, betrifft die Frage, ob die weitreichende Rechtsprechung des Gerichtshofs, wie sie u.a. im Urteil *Singh*¹⁶¹ zum Ausdruck kommt, zur Folge haben muss, dass nationales Einwanderungsrecht stets unangewandt zu bleiben hat, wenn es sich um von außerhalb der Europäischen Union stammende Ehegatten von Bürgern der EU handelt, die sich im Zeitpunkt, in dem sie Rechte aus dem Gemeinschaftsrecht herleiten könnten, noch nicht rechtmäßig im Gebiet der Europäischen Union befinden. Dieses Dilemma stellt sich mit umso größerer Schärfe, als das EG-Recht auf dem Gebiet der Freizügigkeit Art und Dauer der Ehe nicht prüft, während diese Prüfung im Hinblick auf die Verhinderung von Scheinehen ein wichtiger Bestandteil des nationalen Einwanderungsrechts ist.¹⁶²

c) Art. 18 i.V.m. Art. 12 EGV als Diskriminierungsverbot

Fraglich ist weiter, ob aus Art. 18 EGV i.V.m. Art. 12 EGV ein Inländergleichbehandlungsgebot hergeleitet werden kann. Von großer Bedeutung sind daher die möglichen Erweiterungen, die sich aus dem Zusammenwirken des Art. 18 EGV mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 I EGV ergeben können. Das Diskriminierungsverbot ist auf Art. 18 EGV anwendbar, da dieser selbst die Inländergleichbehandlung nicht ausdrücklich anordnet. Verboten sind demnach alle Maßnahmen, durch die Unionsbürger im Zusammenhang mit der Ausübung des Aufenthaltsrechts schlechter gestellt werden als die Staatsbürger des jeweiligen Mitgliedstaates. Das Recht auf freie Bewegung in den Mitgliedstaaten schließt ferner auch das Recht darauf ein, in anderen Mitgliedstaaten nur solchen Kontrollen unterworfen zu werden, die auch bei Staatsangehörigen des betreffenden Staates durchgeführt werden dürfen, und zwar unabhängig davon, ob die Kontrolle an der Grenze oder im Landesinnern durchgeführt wird.¹⁶³ Ob überdies jegliche Handlung, die in einem sachlichen Zusammenhang mit der Ausübung des Aufenthaltsrechts steht (z.B. Erwerb von Grundeigentum), durch Art. 18 i.V.m. Art. 12 I EGV erfasst wird und eine vollständige Gleichstellung mit den Staatsbürgern verlangt (sogenannte Vollintegration), erscheint zusätzlich fraglich.¹⁶⁴

¹⁶¹ EuGH, Rs. C 370/90, Slg. 1992, I-4265 (*Singh*).

¹⁶² Schlussantrag des Generalanwalts v. 27.2.2003 in Rs. C 109/01, Nr. 10 (*Akrich*).

¹⁶³ *Haag*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 64), Art. 8a, Rdnr. 5.

¹⁶⁴ *Kluth*, in: Callies/Ruffert, (Fn. 21), Art. 18, Rdnr. 5.

d) Anspruch auf vollständige Inländergleichbehandlung oder nur bei engem sachlichen Zusammenhang

Die EG zielt nicht mehr exklusiv auf wirtschaftliche Integration ab, sondern soll im Lichte der Formulierung des Art. 1 II EUV zu einer „immer engeren Union der Völker Europas“ beitragen. Daher besteht auch kein Anlass, die Ausrichtung auf Vollintegration auf Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit – also auf wirtschaftliche Tatbestände – zu begrenzen. Das ebenfalls auf die Ermöglichung von Daueraufenthalt abzielende allgemeine Aufenthaltsrecht ohne wirtschaftliche Betätigung muss vielmehr in gleicher Weise verstanden werden. Dagegen spricht allerdings, dass allein aus dem Argument, Art. 18 EGV sei nicht mehr an eine wirtschaftliche Betätigung geknüpft, nicht folgt, dass für jede aus Anlass des Aufenthalts in einem Mitgliedstaat vollzogene Handlung ein Anspruch auf Inländergleichbehandlung besteht. Dies hätte zur Folge, dass die durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gesicherte thematische Beschränkung des EG-Vertrags, auf der auch Art. 12 I EGV aufbaut, unterlaufen und insoweit die Legitimationsgrundlage der Union in Frage gestellt würde. Ein Anspruch auf Inländergleichbehandlung besteht nach Art. 18 i.V.m. Art. 12 I EGV demnach nur bei solchen Handlungen, die in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem jeweiligen Aufenthaltszweck stünden und seiner effektiven Ausübung dienen.¹⁶⁵ Geht man allerdings davon aus, dass das aus Art. 18 I EGV folgende Aufenthaltsrecht auf Vollintegration zielt, so bedeutet dies, dass auch sämtliche aus den Grundfreiheiten folgenden Berechtigungen zu nichtdiskriminierender wirtschaftlicher Betätigung bereits aus dem allgemeinen Aufenthaltsrecht folgen. Sie sind alle aus dem Prinzip der Vollintegration des Aufenthaltsberechtigten in Verbindung mit dem Verbot der Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit ableitbar. Diese politisch unerwünschte Konsequenz lässt sich allerdings mit dem *Lex specialis*-Grundsatz auflösen. Die Grundfreiheiten sind im Umfang ihrer Berechtigungen und der dazu gehörenden Beschränkungen Spezialvorschriften und gehen dem allgemeinen Aufenthaltsrecht vor. Gleichwohl rückt so Art. 18 I EGV in die Bedeutung einer Auffangberechtigung ein.¹⁶⁶ Das Aufenthaltsrecht vermittelt nicht nur das Recht auf physische Präsenz in einem anderen Mitgliedstaat, sondern ist auf Vollintegration des Unionsbürgers gerichtet. Es ist Voraussetzung für die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben.¹⁶⁷ Das an die Unionsbürgerschaft anknüpfende gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht vermittelt somit einen Anspruch auf soziale Grundsicherung und verschafft unmittelbaren Zugang zu allen an den Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat anknüpfenden Sozialleistungen. Dieser Anspruch besteht solange fort, bis das Auf-

¹⁶⁵ Kluth, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 21), Art. 18, Rdnr. 5.

¹⁶⁶ Pechstein/Bunk, Das Aufenthaltsrecht als Auffangrecht, EuGRZ 1997, S. 547 (553).

¹⁶⁷ Borchardt, (Fn. 114), S. 2060; Kadelbach, in: Ehlers, (Fn. 42), S. 480, 481; Magiera, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, (Fn. 1), Art. 18, Rdnr. 15.

enthaltsrecht durch den Mitgliedstaat unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Grenzen beendet wird.¹⁶⁸

Der Begriff der Unionsbürgerschaft impliziert somit eine Rechts- und Pflichten-gemeinschaft, die die Unionsbürger durch ein gemeinsames Band eint, das über die Mitgliedstaatsangehörigkeit hinausgeht.¹⁶⁹ Nimmt man dieses Bekenntnis ernst, so wird man nicht umhin kommen, auch das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu erweitern. Artikel 18 EGV enthält dann gerade nicht einen schlichten Verweis auf anderweitige, auch sekundärrechtlich verbürgte Aufenthaltsrechte, sondern die Gewährung eines eigenen, allgemeinen Aufenthaltsrechts mit unmittelbarer Wirkung für die Unionsbürger. Jedenfalls während des Bestehens des Aufenthaltsrechts, d.h. bis zur rechtsvernichtenden Beendigung durch den Mitgliedstaat, ist der Anspruch auf eine soziale Grundsicherung ebenso eröffnet wie auf die spezifischen, an den Aufenthalt anknüpfenden Sozialleistungen. Artikel 18 i.V.m. Art. 12 I EGV gewährt somit einen Anspruch auf vollständige Inländergleichbehandlung.¹⁷⁰

Als Konsequenz dieser Vollintegration folgt aus Art. 18 EGV, dass der Mitgliedstaat verpflichtet ist, den Unionsbürgern neben dem Aufenthaltsrecht selbst auch alle damit in Zusammenhang stehenden Rechte zu gewähren. An das Aufenthaltsrecht unmittelbar geknüpft sind etwa das Recht, eine Aufenthaltsbescheinigung zu erhalten oder die Geltendmachung bestimmter materieller und verfahrensrechtlicher Garantien gegenüber einer möglichen Ausweisung. Aus dem Aufenthaltsrecht ableitbar sind daneben auch der Anspruch auf Schutz durch das nationale Strafrecht, auf dringliche medizinische Versorgung und nicht zuletzt auf soziale Absicherung. Trotzdem darf die Zielsetzung der Vollintegration nicht durch den Missbrauch von Sozialleistungen unterwandert werden. Im Hinblick auf die Bedingung des Vorhandenseins ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in den Richtlinien zum Aufenthaltsrecht führt dies dazu, dass mit der Bedingung des Art. 18 I EGV lediglich verhindert werden soll, dass das an die Unionsbürgerschaft anknüpfende Aufenthaltsrecht ausschließlich zur „Erschleichung höherer Sozialleistungen“ eingesetzt wird.¹⁷¹

¹⁶⁸ Borhardt, (Fn. 114), S. 2060; zur Vertiefung: Soria, Die Unionsbürgerschaft und der Zugang zu sozialen Vergünstigungen, JZ 2002, S. 643 ff.

¹⁶⁹ Generalanwalt Jacobs, Schlussanträge in der Rs. C- 274/96, Slg. 1998, I-7637, 7645, Nr. 23 (Bickel und Franz).

¹⁷⁰ A.A. Bode, Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger?, EuZW 2003, S. 552 ff.; vgl. auch den Richtlinienentwurf der Kommission, KOM (2001) 257 endg., ABl. EG Nr. C 270 E v. 25.9.2001, S. 150.

¹⁷¹ Borhardt, (Fn. 114), S. 2060.

Der EuGH selbst hat bereits im Zusammenhang mit den Mindestrenten in den Rechtssachen *Frascogna*¹⁷² und *Castelli*¹⁷³ anerkannt, dass ein rechtmäßig begründeter und bestehender Aufenthalt in einem Mitgliedstaat durchaus Ansprüche auf Sozialleistungen vermitteln kann.¹⁷⁴ Weiter ist dann auch ein Anspruch auf Grundsicherung, die allgemein über die Sozialhilfeleistungen gewährleistet wird, aus dem gemeinschaftsrechtlich verbürgten Aufenthaltsrecht ableitbar. Jedenfalls während des Bestehens des Aufenthaltsrechts, d.h. bis zur rechtsvernichtenden Beendigung durch den Mitgliedstaat, ist der Anspruch auf soziale Grundsicherung ebenso eröffnet wie die spezifischen, an den Aufenthalt anknüpfenden Sozialleistungen.¹⁷⁵ Ein weiteres Beispiel für das riesige Potential dieser Rechtsprechung bietet das Recht auf Gebrauch der eigenen Sprache. Der EuGH hat deutschen und österreichischen Beschuldigten, gegen die in Südtirol ein Strafverfahren eingeleitet war, den Anspruch zugesprochen, dass das Verfahren in ihrer Muttersprache geführt wird.¹⁷⁶ Der Ansatzpunkt für das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 12 i.V.m. Art. 18 EGV bestand im italienischen Recht, das einen derartigen Anspruch Angehörigen der deutschsprachigen Volksgruppe mit Wohnsitz in der Provinz Bozen zugesteht. Ein Unterschied zur sozialrechtlichen Rechtsprechung besteht darin, dass das Strafrecht sachlich nicht in den Anwendungsbereich des EG-Vertrages fällt.¹⁷⁷ Anscheinend trägt der Unionsbürgerstatus diese Rechtsfortbildung allein, die weitere Rechtsprechung bleibt allerdings abzuwarten.

5. Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft gemäß Art. 22 EGV

Die Unionsbürgerschaft ist gekennzeichnet durch eine besondere Offenheit und Dynamik. Diese ergibt sich nicht nur aus den in den Artikeln über die Unionsbürgerschaft vorgesehenen Ermächtigungen zur sekundärrechtlichen Ausgestaltung der Unionsbürgerrechte, sondern insbesondere aus der Evolutivklausel in Art. 22 EGV, die eine regelmäßige Berichterstattung der Kommission über den Entwicklungsstand des Unionsbürgerrechts vorsieht und es ermöglicht, die Unionsbürgerrechte nicht nur im Wege der Vertragsrevision nach Art. 48 EUV, sondern auch in einem vereinfachten Verfahren zu erweitern.¹⁷⁸ Fraglich ist jedoch, wie das Entwicklungspotential dieser Vorschrift zu bewerten ist. Man könnte zunächst eine restriktive Auslegung zugrunde legen. Hiernach beschränkt sich die

¹⁷² EuGH, Rs. 157/84, Slg. 1985, 1739, 1740, Rdnr. 3 (*Frascogna*).

¹⁷³ EuGH, Rs. 261/83, Slg. 1984, 3199, 3209 (*Castelli*).

¹⁷⁴ *Borchardt*, (Fn. 114), S. 2059.

¹⁷⁵ *Borchardt*, (Fn. 114), S. 2060.

¹⁷⁶ EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Rdnrn. 16, 23 ff. (*Bickel*); *Novak*, EuGH: Gleichbehandlung bei der Gerichtssprache, EuZW 1999, S. 84 f.

¹⁷⁷ *Kadelbach*, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 564.

¹⁷⁸ *Haag*, in: Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil, Die Europäische Union, 5. Aufl. 2001, Rdnr. 676.

Reichweite des Art. 22 EGV auf den Erlass von Durchführungsvorschriften. Hierauf deutet der französische Wortlaut¹⁷⁹ der Fassung hin.¹⁸⁰ Für eine extensive Auslegung sprechen allerdings die anderen Sprachfassungen, nach denen deutlich wird, dass die Vorschrift auch neue Rechte oder die Erweiterung bestehender Rechte zulässt.¹⁸¹ Das spezielle Verfahren der Vertragsergänzung weist zudem darauf hin, dass es sich nicht lediglich um Durchführungsbestimmungen zu den Art. 18 bis Art. 21 EGV handeln kann.¹⁸² Weiterhin wäre die Vorschrift überdies weitgehend funktionslos, wenn sie nur ein weiteres Verfahren zum Erlass von Durchführungsvorschriften enthielte.¹⁸³ Gegen die restriktive Auslegung spricht weiter, dass der Erlass bloßer Durchführungsvorschriften bereits im Rahmen der einzelnen Unionsbürgerrechte möglich ist (vgl. die Ermächtigungen in Art. 18 II, 19 und 20 EGV). Weiterhin wäre es systemwidrig, den Erlass von Durchführungsvorschriften von der Annahme der Mitgliedstaaten abhängig zu machen.¹⁸⁴ In Art. 22 EGV ist somit eine tragfähige Basis für die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft zu sehen.

III. Die Pflichten der Unionsbürger

Die Unionsbürgerschaft bringt den Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht nur Vorteile. Nach Art. 17 II EGV haben die Unionsbürger nicht nur die im EG-Vertrag vorgesehenen Rechte, vielmehr umfasst die Unionsbürgerschaft nach dieser Vorschrift auch die im EG-Vertrag vorgesehenen Pflichten. In Art. 17 ff. EGV selbst sind allerdings keine Pflichten der Unionsbürger enthalten. In diesen Vorschriften werden vielmehr nur die spezifischen Rechte der Unionsbürger normiert. Sogar Art. 22 EGV, der die Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft regelt, bezieht sich ausdrücklich nur auf die Rechte, nicht jedoch auf die Pflichten der Unionsbürger. Pflichten der Unionsbürger können somit nur im Verfahren des Art. 48 EUV geschaffen werden.¹⁸⁵ Aus diesem Ergebnis lässt sich schließen, dass bei der Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft eindeutig die Rechtsstellung der Unionsbürgerschaft im Vordergrund stand. Die Pflichtenstellung der Unionsbürger wurde dagegen vernachlässigt. Hier besteht in der Tat ein gravierendes Defizit, denn die Pflichten der Bürger gegenüber ihrem Staat tragen entscheidend zur politischen Bindung zwischen Bürger und Staat bei. Die

¹⁷⁹ « dispositions tendant à compléter les droits prévus ».

¹⁸⁰ *Gautier*, in: Constantinesco/Kovar/Simon, Commentaire, 1995, Art. 8e, Rdnr. 1.

¹⁸¹ Beispielsweise die englische Fassung: “provisions to strengthen or to add to the rights laid down in this Part.”

¹⁸² *Laubach*, (Fn. 26), S. 84.

¹⁸³ *Haag*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 64), Art. 8e, Fn. 8.

¹⁸⁴ *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 22, Rdnr. 9.

¹⁸⁵ *Ibid.*; *Schneider*, (Fn. 29), S. 95; *Leinen*, Unionsbürgerschaft und Grundrechtscharta für Europa, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Europäische Verfassung, Grundrechte und Unionsbürgerschaft, 1999, S. 71 (75).

Pflichten mögen auf dem Bürger lasten und ihn mit Verdruss erfüllen, aber sie schaffen doch ein fundamentales Interesse des Bürgers an der Berücksichtigung seiner Interessen durch dieses Staatswesen. Sie stellen eine direkte politische Verbindung zwischen Bürger und Staat her.¹⁸⁶ Wichtigster Punkt bezüglich des Pflichtenstatus der Unionsbürger gemäß Art. 17 II EGV ist sicherlich die allgemeine Unterworfenheit der natürlichen Personen sowie deren Unternehmen, Unternehmensvereinigungen und Gesellschaften (Art. 48, 81, 230 S. 4 EGV) unter die unmittelbare Geltungskraft der EG-Verordnungen gemäß Art. 249 S. 2 EGV. Ferner die Entscheidungen, die gemäß Art. 249 S. 4 EGV an Einzelne gerichtet sind. Aber auch andere Punkte sind zu dem Pflichtenstatus der Unionsbürger nach Art. 17 II EGV zu zählen. Als Beispiel ist etwa die Auskunftserteilung an die Kommission nach Art. 284 EGV zu nennen.¹⁸⁷ Es besteht somit zwar die allgemeine Verpflichtung der Unionsbürger zur Beachtung des direkt anwendbaren Gemeinschaftsrechts wie nationales Recht, doch diese Pflicht besteht nicht kraft Unionsbürgerschaft, sondern sie bestand auch schon vorher und für jedermann. Direkte Pflichten der Unionsbürger gegenüber der Union wie die Schul- oder Wehrpflicht auf nationaler Ebene sieht der Vertrag nicht vor.¹⁸⁸ Auch eine Wahlpflicht für Unionsbürger besteht nicht. Soweit nationale Regelungen eine solche vorsehen, darf diese nicht ohne eine Eintragung in das Wählerverzeichnis auf die Unionsbürger mit Wohnsitz in einem solchen Mitgliedstaat ausgedehnt werden.¹⁸⁹ Für ausländische Unionsbürger besteht jedoch keine Verpflichtung, sich in das Wählerverzeichnis eintragen zu lassen.¹⁹⁰

Praktische Bedeutung erlangt der Gedanke der politischen Bindung zwischen Bürger und Staatswesen beispielsweise im Hinblick auf die Steuerpflicht. Die steuerliche Verpflichtung ist eine traditionelle Bürgerpflicht, die darauf abzielt, die allgemeinen Kosten des Gemeinwesens zu decken. In der EU besteht einerseits zwar keine unmittelbare Steuerpflicht der Bürger gegenüber der Union. Andererseits beruhen die so genannten „Eigenmittel“ der Union, abgesehen von den Agrarabschöpfungen und den Einnahmen aus dem gemeinsamen Außenzoll, bereits auf dem Beitrag der Gesamtheit der Unionsbürger. Diese steuern insbesondere durch den abzuführenden Mehrwert- sowie Bruttosozialproduktanteil „mittelbar“ erheblich zu ihrer Finanzierung bei.¹⁹¹ Indem aber diese Anteile ausschließlich durch die Mitgliedstaaten erhoben werden, wird eine Chance versäumt, eine direkte Pflichtenbindung zwischen der Union und den Bürgern herzustellen. Eine deutliche Ausweisung der Beiträge, die der Steuerpflichtige im Rahmen seiner Leistun-

¹⁸⁶ *Monar*, in: Hrbek, (Fn. 17) S. 67 (73); a.A. *Kadelbach*, in: von Bogdandy, (Fn. 49), S. 566.

¹⁸⁷ *Schneider*, (Fn. 29), S. 96.

¹⁸⁸ *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 17, Rdnr. 57.

¹⁸⁹ *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz (Fn. 26), Art. 19, Rdnr. 5.

¹⁹⁰ *Arg. e contr.* aus Art. 7 III der RL; *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 19, Rdnr. 21.

¹⁹¹ *Bleckmann*, Europarecht, 6. Aufl. 1997, § 13, Rdnrn. 1260, 1261.

gen an einen Mitgliedstaat mittelbar als Anteil zu den „Eigenmitteln“ der Union entrichtet, würde ihn als Steuerzahler zwar nicht unbedingt „glücklicher“ machen. Es würde aber die Gelegenheit bieten, den Einzelnen auf eine sehr praktische Art und Weise mit dem Gemeinwesen der EU in Verbindung zu setzen und ihn über seine Rolle innerhalb dieses Gemeinwesens zu vergewissern.¹⁹² Streitig ist dabei allerdings, ob die EG das Recht besitzt, neue Steuern zu erheben und sich damit neue Einnahmequellen zu erschließen. Teilweise wird ein solches Recht als selbstverständlich vorausgesetzt.¹⁹³ Dagegen steht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Es muss im EG-Vertrag selbst eine derartige Kompetenzzuweisung gefunden werden. Der Vorschrift des Art. 269 EGV ist eine solche nicht zu entnehmen. Darüber hinaus existiert auch sonst im Primärrecht keine Norm, mit deren Hilfe eine Steuerkompetenz der EG plausibel begründet werden kann.¹⁹⁴ So hat auch das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Verfahren festgestellt, dass Art. 6 IV EUV die Union nicht ermächtige „sich aus eigener Macht die Finanzmittel [...] zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich hält; vielmehr werde in Art. 6 IV EUV lediglich die politisch-programmatische Absicht bekundet, dass die [...] Mitgliedstaaten [...] die Union mit hinreichend Mitteln ausstatten wollen.“¹⁹⁵ Auch aus Art. 269 EGV lässt sich eine derartige Auslegung nicht entnehmen, insbesondere wenn man sich die Konsequenzen einer solchen Befugniseinräumung vor Augen hält. Es wäre zunächst unklar, ob die EG eine „neue“ Steuer erfinden müsste oder ob sie sich auch einer bereits in einem Mitgliedstaat erhobenen Steuer bedienen dürfte. Eine neue Steuer zu finden, die praktikabel zu erheben ist und gleichzeitig einen hohen Ertrag verspricht, dürfte schwierig sein, da die einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Bereich äußerst erfindungsreich waren und seit Jahrhunderten Steuermittel zur Finanzierung ihres Staatshaushaltes eingesetzt haben. Würde aber eine bestehende Steuer nochmals von der EG in eigener Ertragszuständigkeit erhoben, stellt sich sofort die Frage, wie diese Doppelbesteuerung geregelt werden müsste, um eine für den Bürger nur schwer erträgliche Doppelbelastung zu vermeiden. Die Probleme, die hierbei entstünden, wären ebenfalls mannigfaltig. Festzuhalten bleibt somit, dass die EG keine Steuerkompetenz für sich in Anspruch nehmen kann.¹⁹⁶ Eine Reform des Einnahmesystems der Union, die erhebliche Eingriffe in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten notwendig machen würde, erscheint somit gegenwärtig ebenso fern wie die Einführung jeglicher anderer unmittelbarer Pflichten der Unionsbürger gegenüber der Union. Dies wird auch vom Unionsvertrag anerkannt, ist doch in

¹⁹² Kotalakidis, (Fn. 26), S. 217, 218.

¹⁹³ Magiera, in: Randelzhofer/Scholz/Wilke (Hrsg.), Gs. für Eberhardt Grabitz, 1995, S. 409 (413); Bieber, in: Magiera (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, 1985, S. 37 (58, 59).

¹⁹⁴ Bleckmann, (Fn. 191), § 13, Rdnr. 1263; Strohmeier, Aktuelle Fragen des Haushaltsrechts der Europäischen Gemeinschaft, DÖV 1993, 217 (218).

¹⁹⁵ BVerfG 89, 155, 194, 195.

¹⁹⁶ Bleckmann/Hölscheidt, Gedanken zur Finanzierung der EG, DÖV 1990, S. 853 (857).

Art. 22 EGV, der die Möglichkeit einer Ergänzung der die Unionsbürgerschaft betreffenden Vertragsbestimmungen vorsieht, nur von „Rechten“ der Unionsbürger und nicht – wie zuvor in Art. 17 II EGV – von „Rechten und Pflichten“ die Rede.¹⁹⁷ So hat auch der Verfassungskonvent die Steuerhoheit bei den Mitgliedstaaten belassen (Art. III-59 Verfassungsvertragsentwurf).

Schließlich ist zu klären, ob bereits Ansätze für zukünftige Pflichten vorhanden sind. Ein erster Ansatz bezüglich einer Pflicht der Unionsbürger kommt zwar in einer Erklärung für die Schlussakte des Amsterdamer Vertrages über freiwillige Dienste zum Ausdruck. Allerdings wird hier weder ein Recht noch eine Pflicht aufgestellt, sondern lediglich anerkannt, dass freiwillige Dienste einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der sozialen Solidarität leisten.¹⁹⁸ Auch eine allgemeine Wehrpflicht kommt nicht in Betracht. Die sicherheitspolitische Kooperation der Mitgliedstaaten im Rahmen der Union befindet sich immer noch in den Anfängen.¹⁹⁹ Ohnehin werden sehr unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Notwendigkeit einer allgemeinen Wehrpflicht vertreten, sodass es ohne Zweifel verfrüht wäre, bereits an eine allgemeine Wehrpflicht der Union, ebenso wie an eine Steuerpflicht zu denken. Gegenwärtig kann somit nicht mit der Einführung von zukünftigen unmittelbaren Unionsbürgerpflichten gegenüber der Union gerechnet werden.²⁰⁰

Gleichwohl bleibt die Debatte um die Einführung von Grundpflichten. Auch in der Präambel der Grundrechtscharta wird in Abs. 6 auf „[...] Verantwortlichkeiten und Pflichten sowohl gegenüber den Mitmenschen als auch gegenüber der menschlichen Gemeinschaft und den künftigen Generationen [...]“ eingegangen.²⁰¹ Dabei war den Delegierten der Missbrauch der „Grundpflichten“ in totalitären Staaten durchaus bewusst, dennoch konnte der Gedanke einer „asymmetrischen Konnexgarantie“²⁰² zu den Grundrechten nicht völlig ausgeblendet werden. In dem Begriffspaar „Verantwortlichkeiten und Pflichten“ könnte hierbei die Unterscheidung zwischen ethischen und rechtlichen Verbindlichkeiten angelegt sein. Zu den ethischen Pflichten gegenüber künftigen Generationen dürfte auch die Problematik über Nachhaltigkeit, öffentliche Verschuldung und Haushaltsdisziplin zählen.²⁰³

¹⁹⁷ *Monar*, in: Hrbek, (Fn. 17), S. 74.

¹⁹⁸ *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 17, Rdnr. 58; *Hilf*, EuR 1997, (Fn. 49), S. 357.

¹⁹⁹ Vgl. Art. 17 I EUV.

²⁰⁰ *Monar*, in: Hrbek, (Fn. 17), S. 67 (74).

²⁰¹ Siehe hierzu: *Meyer*, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Präambel, Rdnrn. 48, 49 m.w.N.

²⁰² *Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 2001/2002, S. 342.

²⁰³ *Meyer*, in: ders., (Fn. 201), Präambel, Rdnr. 49.

IV. Probleme der Unionsbürgerschaft

Die Veränderungen, die sich durch die Unionsbürgerschaft ergeben, können natürlich auch neue Probleme schaffen. So birgt das erweiterte Freizügigkeitsrecht möglicherweise neue Schwierigkeiten für die Kontrolle der illegalen Zuwanderung in sich.²⁰⁴ Die angestrebte vollständige Beseitigung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft führt beispielsweise zu einer partiellen Er-streckung der Freizügigkeit innerhalb des gesamten Gemeinschaftsgebietes auf Angehörige von Drittstaaten, sofern jene einmal in das Gemeinschaftsgebiet eingereist sind. In diesem Moment wird es schwierig, noch zwischen EG-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen zu unterscheiden.²⁰⁵ Die Wanderungsbewegungen, die in der Gemeinschaft meist einseitig von Süd nach Nord verlaufen, können (soziale) Spannungen hervorrufen. Insbesondere die anstehende Ost-Erweiterung der EU und der damit verbundene Anstieg des sozialen Gefälles innerhalb der EU sorgen immer wieder für Befürchtungen hinsichtlich der Überforderung vermeintlich besonders attraktiver Sozialleistungssysteme.²⁰⁶ Zudem führen die gemeinschaftswidrigen Inländerdiskriminierungen, die trotzdem noch praktiziert werden, bei manchen Berufen zu Reformnotwendigkeiten. Die Auseinandersetzungen bei den Rechtsanwälten mögen diese Problematik illustrieren. Dies führt zu Angleichungen mit deregulierenden Tendenzen.²⁰⁷ Weiterhin könnte auch die Uneinheitlichkeit der Bedingungen über den Erwerb der nationalen Staatsbürgerschaft in den EU-Mitgliedstaaten dann problematisch werden, wenn die Diskrepanzen den Zuzug von Angehörigen von Drittstaaten in einen EU-Mitgliedstaat besonders fördern, was zu einem „*passport dumping*“ führen könnte. Daher wird vielfach eine Vereinheitlichung dieser Bedingungen gefordert.²⁰⁸ Die Unionsbürgerschaft fördert so auch die Ungleichheit, da z.B. in Großbritannien geborene Kinder ausländischer Eltern automatisch die Unionsbürgerschaft bekommen (*ius soli*), während das in Deutschland bislang nicht der Fall ist (*ius sanguinis*)²⁰⁹. Schließlich hat der Status der Unionsbürgerschaft auch eine doppelte Funktion: gleichzeitig einzugrenzen und abzugrenzen, den Bereich des Gemeinwesens nach innen und nach außen zu umreißen. Diese Bestimmung politischer Kompetenz ist einerseits notwendig, um zu wissen, wer die Gemeinschaft konstituiert, d.h. die Anzahl ihrer einzelnen „Mitglieder“ festzulegen, genauso wie die territorialen Grenzen, ihre geographische Konstitution bestimmen.²¹⁰ Andererseits fördert die

²⁰⁴ Sauerwald, (Fn. 50), S. 22.

²⁰⁵ Sauerwald, (Fn. 50), S. 22.

²⁰⁶ Bode, Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger?, EuZW 2003, S. 552 (553); vgl. Meier, Österreichisches Pflegegeld für deutschen Grenzgänger, EuZW 2001, S. 33 ff.; vgl. Bergmann, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das öffentliche Leben und Recht, ZEuS 2003, S. 103 ff.

²⁰⁷ Everling, ZfRV 1992, (Fn. 52), S. 247.

²⁰⁸ Fischer, in: Wiederin, (Fn. 22), S. 250.

²⁰⁹ Vgl. Fischer/Köck, (Fn. 72), Rdnr. 373.

Unionsbürgerschaft dadurch auch die Abgrenzung zwischen EU-Ausländern und Drittstaatlern. EU-Ausländer werden de facto zu einer privilegierten Gruppe. Die Integration von Drittstaatlern wird gleichzeitig dadurch erschwert.²¹¹

Durch den am 18. Juli 2003 vorgelegten Verfassungsvertragsentwurf (VVE) wurden lediglich die bisherigen Artikel 17-21 EGV in Art. 8 VVE zusammengefasst.²¹² Insbesondere konnte sich der Konvent nicht dazu durchringen, dass beim Petitions- und Beschwerderecht (Art. 8 II letzter Spiegelstrich VVE) die den Unionsbürgern zustehenden Antworten ihnen in einer bestimmten oder vertretbaren Zeit zukommen müssen. Die Organe und beratenden Einrichtungen der Union können somit auch in Zukunft ihre Antworten in einem unbestimmten Zeithorizont abgeben. Den Anspruch, einen bürgerfreundlichen Vertrag zu entwerfen, konnte der Konvent in diesem Punkt nicht einlösen.²¹³

C. Rechtsschutz der Unionsbürger

Die Gewährleistung individueller Unionsbürgerrechte erfordert eine wirksame gerichtliche Kontrolle. Artikel 10 EGV gewährleistet den Rechtsschutz im Hinblick auf die den Unionsbürgern gewährten subjektiven Rechte.²¹⁴ Diese Norm postuliert hierbei allerdings nur die Pflicht der Mitgliedstaaten, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, [...]“ zu treffen. Es besteht hierbei zwar keine Direktwirkung, wenn aber das Gemeinschaftsrecht subjektive Rechte an Unionsbürger gewährt, so zieht dies die Pflicht der Staaten nach sich, für einen entsprechenden Rechtsschutz zu sorgen.²¹⁵ Der EuGH hat aus der Verbindung der Freizügigkeitsregeln des EG-Vertrages mit den Grundrechten der EMRK den Grundsatz abgeleitet, dass bei Beschränkungen von Freiheitsrechten der Betroffene „die zweifache Garantie haben muss, die in der Bekanntgabe der Gründe jeder seiner Freiheit beschränkenden Maßnahme und in der Gewährung eines Rechtsbehelfs besteht“²¹⁶.

²¹⁰ *Leinen*, in: Heinrich-Böll-Stiftung, (Fn. 185), S. 71 (73).

²¹¹ *Green*, Zukunftsperspektiven der europäischen Unionsbürgerschaft, 1999, S. 15.

²¹² *Epping*, Die Verfassung Europas?, JZ 2003, S. 821 (826).

²¹³ *Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas, 2003, S. 130.

²¹⁴ EuGH, verb. Rs. C-430/93 u. 431/93, Slg. 1995, I-4705 (*van Schijndel*).

²¹⁵ *Reich*, (Fn. 94), S. 71.

²¹⁶ EuGH, Rs. 36/75, Slg. 1975, 1219, 1220, Rdnr. 4 (*Rutili*).

I. Klagerecht des Bürgers

Fraglich ist, ob der Unionsbürger die Möglichkeit hat, seine Rechte direkt vor dem EuGH geltend zu machen. Die Gemeinschaftsverträge kennen keine Verpflichtungsklage auf Erlass eines Rechtsakts²¹⁷, ferner keine Feststellungsklage.²¹⁸ Der Gerichtshof hat jedoch die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EGV, sowie einstweiligen Rechtsschutz gemäß Art. 242, 243 EGV gegen Rechtsakte der Organe zugelassen, durch die Anträge auf Handlungen, Unterlassungen oder Geldleistungen abgelehnt wurden. Art. 230 IV EGV regelt die Klagemöglichkeit des Einzelnen gegen Handlungen der Gemeinschaft.²¹⁹ Die Tatsache, dass es keine Verpflichtungsklage auf Erlass eines Rechtsakts gibt, wird somit teilweise dadurch ausgeglichen, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Bescheid, der die Vornahme einer beantragten Handlung ablehnt, mit der Nichtigkeitsklage angegriffen werden kann.²²⁰ Privatpersonen haben gemäß Art. 230 IV EGV nur unter eingeschränkten Voraussetzungen ein eigenes Klagerecht, das früher vor dem EuGH, jetzt gemäß Art. 225 I EGV i.V.m. Art. 51 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs vor dem EuG wahrzunehmen ist. Der Vertrag nennt drei Varianten für eine Klagebefugnis: Es muss sich um eine an die natürliche bzw. juristische Person ergangene Entscheidung handeln. Die Entscheidung muss nicht als solche bezeichnet sein. Es genügt, dass es sich um einen ausdrücklich an die Person gerichteten Rechtsakt handelt, der ihr gegenüber eine Regelung treffen soll.²²¹ Es kann sich weiterhin auch um eine Entscheidung handeln, die, obwohl sie als Verordnung ergangen ist, diese Person unmittelbar und individuell betrifft; schließlich kann eine Entscheidung angegriffen werden, die, obwohl sie gegen eine andere Person ergangen ist, den Kläger individuell und unmittelbar betrifft. Soweit die Maßnahme an den Kläger gerichtet ist, ist dessen Betroffensein unproblematisch. Probleme tauchen nur dann auf, wenn eine Maßnahme an eine andere Person als den Kläger gerichtet ist oder aber wenn die Maßnahme an keine Person gerichtet ist, dennoch aber unmittelbare Auswirkungen auf den Kläger hat.²²² Mit dem Kriterium der „unmittelbaren Betroffenheit“ soll daher sichergestellt werden, dass es erst dann zur Anrufung des EuGH bzw. EuG kommt, wenn sowohl die Art und Weise, als auch der Eintritt der Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Klägers mit Sicherheit feststeht. Das Kriterium der „individuellen Betroffenheit“ soll daneben die sogenannten Popularklagen ausschließen²²³ und verhindern, dass der Bürger Rechts-

²¹⁷ Geiger, (Fn. 141), Art. 230, Rdnr. 3.

²¹⁸ Everling, in: Bender/Breuer/Ossenbühl/Sendler (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz, 1993, S. 293 (303).

²¹⁹ Wegener, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 20), Art. 242-243, Rdnr. 10; Booß, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 20), Art. 230, Rdnr. 1.

²²⁰ Geiger, (Fn. 141), Art. 230, Rdnr. 3.

²²¹ Geiger, (Fn. 141), Art. 230, Rdnr. 17; Krück, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 64), Art. 173, Rdnr. 42.

²²² Krück, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 64), Art. 173, Rdnr. 43.

schutz gegen Verordnungen erlangen kann, die ihn eben nicht in ähnlicher Weise wie einen Adressaten individualisieren.²²⁴ Im Bereich der hier diskutierten subjektiven Rechte von Unionsbürgern liegt der Vollzug des Gemeinschaftsrechts bei den Mitgliedstaaten und nicht bei Gemeinschaftsorganen, so dass bei Verletzung von gemeinschaftsrechtlich geschützten Positionen den Betroffenen insoweit von vornherein eine Klagebefugnis vor Gemeinschaftsforen fehlt.²²⁵ Eine Ausnahme bildet der Art. 21 I, II EGV bezüglich des Europäischen Parlaments. Wie oben festgestellt, hat das Gemeinschaftsrecht diese Parlamentsrechte als subjektive Rechte ausgestaltet. Ihre rechtswidrige Verweigerung begründet ein Klagerecht. Richtet sich mithin die Klage gemäß Art. 230 IV EGV gegen die Ablehnung eines Antrags des Klägers auf Erlass eines Rechtsakts, so liegt eine Klagebefugnis vor.²²⁶

Durch den Verfassungsvertragsentwurf wird die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen insoweit erweitert, dass gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter²²⁷, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, nur noch eine unmittelbare Betroffenheit gefordert wird (Art. III-270 IV VVE²²⁸). Das Kriterium der individuellen Betroffenheit fällt somit weg; gleichwohl wird kein zusätzlicher Rechtsschutz hinsichtlich der heutigen Verordnungen gemäß Art. 249 II EGV²²⁹ gewährt. Neu hinzugekommen ist ebenfalls in Art. III-270 V VVE die Ermessensbestimmung, dass in den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union besondere Bedingungen und Modalitäten für die Klageerhebung von natürlichen oder juristischen Personen gegen die mit einer Rechtswirkung verbundenen Handlungen dieser Einrichtungen, Ämter und Agenturen vorgesehen werden können. Diese Bestimmung soll den Zugang von natürlichen und juristischen Personen zum Gerichtshof erleichtern.²³⁰

²²³ Borchardt, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 230, Rdnr. 29; von Danwitz, Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv-öffentlichen Gemeinschaftsrechte, DÖV 1996, S. 481 (485, 486); Geiger, (Fn. 141), Art. 230, Rdnrn. 26, 27.

²²⁴ Siehe hierzu: EuGH, Rs. 25/62, Slg. 1963, 211, 238 (Plaumann), seitdem ständige Rechtsprechung: vgl. EuGH, Rs. 169/84, Slg. 1986, 391, Rdnr. 22 (COFAZ/Kommission); EuG, Rs. T-96/92, Slg. 1995, II-1213, Rdnr. 26 (CCE de la Société générale des grandes sources u.a.); vgl. auch: EuG, Rs. T-177/01, Slg. 2002, 2365, Rdnr. 51 (Jégo-Quéré et Cie); siehe dazu Lübbig, Individuelle Betroffenheit durch EG-Verordnung, EuZW 2002, S. 412 ff. (415); EuGH, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6719, Rdnr. 36 (Unión de Pequeños Agricultores), siehe dazu Feddersen, Doch keine individuelle Betroffenheit durch EG-Verordnung, EuZW 2002, S. 529 ff.

²²⁵ Reich, (Fn. 94), S. 132; Borchardt, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 230, Rdnr. 4; Borchardt, *ibid.*, Art. 234, Rdnr. 2.

²²⁶ Geiger, (Fn. 141), Art. 230, Rdnr. 18; Reich, (Fn. 94), S. 436; zur Vertiefung: König, Die Individualklage nach Art. 230 IV EG, JuS 2003, S. 257 ff.

²²⁷ Rechtsakte mit Verordnungscharakter entsprechen nicht der heutigen Verordnung gem. Art. 249 II EGV, sondern der neu geschaffenen europäischen Verordnung gem. Art. I-32 I, 5; I-34 VVE und der delegierten Verordnung gem. Art. I-35 VVE, siehe auch: CONV 636/03, v. 25.3.2003, S. 7, 8.

²²⁸ Art. III-270 VVE korrespondiert mit Art. 230 EGV.

²²⁹ Zukünftig: Europäisches Gesetz gem. Art. I-32 I, 2 VVE.

²³⁰ Fischer, Der Konvent zur Zukunft Europas, (Fn. 213), S. 449.

II. Vorlagen nationaler Gerichte an den Gerichtshof

Nach Art. 234 EGV entscheidet der Gerichtshof auf Vorlage nationaler Gerichte im Wege der Vorabentscheidung über Fragen der Auslegung und Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht.²³¹ Der effektive Rechtsschutz ist somit grundsätzlich von den nationalen Gerichten zu wahren. Das nationale Recht regelt dann auch die Klagebefugnis. Im Vorabentscheidungsverfahren übernimmt der EuGH den Verfahrensstand des nationalen Rechts und damit auch die dort vorgesehenen Erweiterungen und Beschränkungen der Klagebefugnis. Er kann nicht von sich aus den Beklagtenkreis erweitern oder verändern.²³² Soweit es um die Sicherstellung gemeinschaftsrechtlich gewährter Rechtspositionen geht, bedeuten Mängel des Rechtsschutzes immer auch einen Verstoß gegen die Pflichten der Staaten aus Art. 10 EGV und somit ebenfalls einen Verstoß der mitgliedstaatlichen Gerichte, die von der Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens absehen. Alle mitgliedstaatlichen Gerichte handeln, soweit sie im Rahmen der Anwendung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts die Rechtsstellung des Unionsbürgers zu sichern haben, gleichzeitig auch zu dessen Verwirklichung; sie werden gleichsam zu „Gemeinschaftsgerichten“.²³³ Sie wirken in einem Kooperationsverhältnis mit dem europäischen Gerichtshof zusammen. Die zentrale Schnittstelle ist dabei das Verfahren gemäß Art. 234 EGV, das nicht nur eine objektiv-rechtsvereinheitlichende, sondern auch eine subjektiv-rechtsschützende Funktion hat.²³⁴ Der Begünstigte kann sich somit auf die subjektiv ausgestalteten Unionsbürgerrechte direkt berufen. Verletzungen können unmittelbar vor den zuständigen mitgliedstaatlichen Gerichten angefochten werden. Wenn nun der auf eine Verordnung oder Richtlinie der Gemeinschaft gestützte Vollzugsakt, wie zumeist, durch eine nationale Behörde erlassen worden ist, muss die Anfechtung vor dem zuständigen nationalen Gericht erfolgen. Falls vernünftige Zweifel an der Gültigkeit des zugrundeliegenden Rechtsaktes nicht auszuschließen sind oder das Gericht die zur Anwendung kommende Bestimmung für auslegungsbedürftig hält, muss das Gericht, wenn es letztinstanzlich²³⁵ entscheidet, die Frage nach der Gültigkeit gemäß Art. 234 EGV dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen. Gemäß Art. 234 II EGV muss die vorgelegte Frage nach der Auffassung des vorlegenden Gerichts

²³¹ *Fischer*, Europarecht, (Fn. 158), § 8, Rdnr. 49.

²³² *Reich*, (Fn. 94), S. 131, 132.

²³³ *Reich*, (Fn. 94), S. 129; *Koenig/Pechstein/Sander*, EU-/EG Prozessrecht, 2. Aufl. 2002, Rdnr. 23.

²³⁴ *Reich*, (Fn. 94), S. 129; *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 233), Rdnrn. 751, 752.

²³⁵ Zum Streit, ob die Vorlagepflicht konkret oder abstrakt zu bestimmen ist, siehe: *Schwarze*, in: ders., (Fn. 64), Art. 234, Rdnr. 41; *Wegner*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 20), Art. 234, Rdnr. 19; *Borchardt*, in: Lenz, (Fn. 26), Art. 234, Rdnr. 36; *Schaub*, Der Rechtsschutz im Arbeitsrecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, NJW 1994, S. 81 (82); *Allkemper*, Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag, 1995, S. 154; *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 233), Rdnr. 797; EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, 1268 (*Costa/E.N.E.L.*); EuGH, Rs. 314/85, Slg. 1987, 4199, 4229 (*Foto Frost*); *Everling*, ZfRV 1992, (Fn. 52), S. 254, 255; *Streinz*, (Fn. 122), Rdnr. 562.

für den Ausgangsstreit aber entscheidungserheblich sein.²³⁶ Ob dies der Fall ist, wird vom EuGH nur daraufhin überprüft, ob Vorlagen lediglich konstruiert sind, offensichtlich hypothetische Fragen gestellt werden oder zwischen der erbetenen Auslegung des Gemeinschaftsrechts und der Prüfung der Gültigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift einerseits und den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens andererseits offensichtlich kein Zusammenhang besteht.²³⁷ Die Auslegungsbedürftigkeit ist in der Regel auch dann zu verneinen, wenn der EuGH zu einem bestimmten Rechtsproblem bereits in einem früheren Verfahren Stellung bezogen hat.²³⁸ Über die Funktion der Wahrung der Rechtseinheit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hinaus, hat sich dieses Verfahren in der Praxis auch als Garant für den Individualrechtsschutz erwiesen.²³⁹

Zu klären ist, welche Einflussmöglichkeiten der einzelne Bürger auf das Vorlageverfahren hat. Um zunächst überhaupt eine Vorlage vor dem EuGH zu erreichen, falls der nationale Richter nicht gewillt ist vorzulegen, kann unter bestimmten Umständen eine Verfassungsbeschwerde erhoben werden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁴⁰, in bestimmten Fällen eine Verfassungsbeschwerde wegen der Verletzung des Prinzips des gesetzlichen Richters gemäß Art. 101 I 2 GG zuzulassen, wenn eine Vorlage willkürlich unterblieben ist, stellt einen wichtigen Schritt zur Sicherung des Rechtsschutzes des Unionsbürgers dar. Artikel 101 I 2 GG ist jedoch nur dann verletzt, wenn die unterbliebene Vorlage an den EuGH auf Willkür²⁴¹ beruht. Willkürlich sind solche Entscheidungen, die bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheinen und offensichtlich unhaltbar sind.²⁴² Nur das nationale Recht kann einen derartigen Rechtsbehelf vorsehen.²⁴³ Wie die oben genannte Definition von der Willkür aber deutlich macht, wird es zumindest in Deutschland oftmals schwierig sein, die willkürliche Nichtvorlage zu beweisen. Die Möglichkeiten des Unionsbürgers über die Verfassungsbeschwerde eine Vorlage an den EuGH zu erreichen, sind somit an zuweilen schwierige Beweisprobleme und Voraussetzungen gebunden. Vor dem nationalen Gericht liegt die Entscheidung über die Vorlage allein bei diesem. Die Prozessparteien können sie beim nationalen Gericht lediglich anregen, nicht aber erzwingen.²⁴⁴

²³⁶ *Streinz*, (Fn. 122), Rdnr. 560.

²³⁷ EuGH, Rs. C-7/97, Slg. 1998, I-7791, 7792, Rdnr. 1 (*Bronner*).

²³⁸ *Oppermann*, (Fn. 1), Rdnr. 765.

²³⁹ *Borchardt*, in: *Lenz*, (Fn. 26), Art. 234, Rdnr. 2.

²⁴⁰ BVerfGE 73, 339, 366; 75, 223, 245; 82, 159, 195.

²⁴¹ *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2001, Art. 101, Rdnr. 30 m.w.N.

²⁴² *Fischer*, Europarecht, (Fn. 158), § 8, Rdnr. 65; *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2003; Art. 101; Rdnr. 18.

²⁴³ *Reich*, (Fn. 94), S. 72, 73.

²⁴⁴ *Everling*, in: *Bender/Breuer/Ossenbühl/Sendler*, (Fn. 218), S. 309.

Der Bürger hat ansonsten noch die Möglichkeit die Kommission zu überzeugen,²⁴⁵ ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EGV einzuleiten. Es gibt jedoch keine Möglichkeit, die Kommission zu einem Tätigwerden zu zwingen. Selbst im dann einmal eingeleiteten Verfahren hat der Einzelne auch nur beschränkte Rechte. Ihm steht als einziges Recht nach Art. 20 II EuGH-Satzung offen, als Partei des Ausgangsstreites Schriftsätze einzureichen oder schriftliche Erklärungen abzugeben. Des Weiteren hat er nur noch die Möglichkeit, nach Art. 29 EuGH-Satzung im mündlichen Verfahren zur Sache vernommen zu werden; aber auch diese Möglichkeit hängt davon ab, ob der EuGH eine Parteivernehmung für sinnvoll erachtet, sodass dem Einzelnen auch hier keine direkte Einflussmöglichkeit gegeben ist.²⁴⁶

Fraglich ist daher, ob der Rechtsschutz vor europäischen Gerichten der weiteren Verbesserung bedarf. So könnte dem Einzelnen etwa – *de lege ferenda* – gestattet werden, gegen die Nichtvorlage eine Beschwerde zu erheben. Eine solche Nichtzulassungsbeschwerde könnte den Rechtsschutz des Einzelnen durchaus verbessern.²⁴⁷ Dieser Anspruch des Unionsbürgers würde dabei wie ein Antragsrecht im nationalen Verfahren betrachtet. Der Einzelne könnte dann vor dem nationalen Richter die Aussetzung des Verfahrens unter Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens beantragen; diese wäre bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 234 EGV von Amts wegen zu befolgen, so dass eine Rechtspflicht des nationalen Gerichts bestünde, dem EuGH vorzulegen. Es handelte sich dabei um einen gemeinschaftsrechtlich gewährten Anspruch, der vor dem mitgliedstaatlichen Gericht geltend gemacht werden müsste.²⁴⁸ Dagegen kann allerdings eingewandt werden, dass das bestehende Rechtsschutzsystem ausreicht²⁴⁹ und die Schadensersatzklage gemäß Art. 235 EGV i.V.m. Art. 288 EGV ebenfalls noch einen zusätzlichen Schutz bietet.²⁵⁰ Auch wenn keine Beeinträchtigung des Rechtsschutzes nach Art. 19 IV GG festgestellt werden kann, weil dieser keinen Rechtsschutz gegen Gerichte²⁵¹ verlangt, so führt doch das auch auf Gemeinschaftsebene geltende Gebot eines umfassenden Rechtsschutzes²⁵², zu einer Ableitung einer gemeinschaftsrechtlichen Rechtsweggarantie. Betrachtet man von dieser Prämisse ausgehend die Vorlage-

²⁴⁵ Lenz, Rechtsschutz im Binnenmarkt, EuZW 1993, S. 10 (12).

²⁴⁶ Pescatore, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art 177 EWG-Vertrag und die Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, BayVBl. 1987, S. 33 (40).

²⁴⁷ Fischer, in: Wiederin, (Fn. 22), S. 269; Meier, Zur Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf nationales Verfahrensrecht im Falle höchstrichterlicher Vertragsverletzungen, EuZW 1991, S. 11 (15).

²⁴⁸ Allkemper, (Fn. 235), S. 172.

²⁴⁹ Everling, Brauchen wir „Solange III“?, EuR 1990, S. 195 (211).

²⁵⁰ Everling, in: Bender/Breuer/Ossenbühl/Sendler, (Fn. 218), S. 305, 306.

²⁵¹ Everling, EuR 1990, (Fn. 249), S. 211; BVerfG 49, 329, 340.

²⁵² Schilling, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S. 3 (18); EuGH, Rs. 222/84, Slg. 1986, 1651, Rdnr. 18 (Johnston).

pflicht des Art. 234 III EGV, so ergibt sich, dass auch und gerade das Vorabentscheidungsverfahren den Rechtsschutzinteressen des Einzelnen gerecht werden muss.²⁵³ Neben dem Argument, dass der Bürger ohne eine Nichtvorlagebeschwerde stets auf den guten Willen des Richters²⁵⁴ angewiesen ist, der allein über eine Vorlage an den EuGH entscheidet, ist auch zu berücksichtigen, dass die Erwirkung einer Vorlage an den EuGH in großem Maße von der Überzeugungskraft der Parteien abhängt. Ist das Vorbringen der betroffenen Parteien in der Darstellung wenig überzeugend, in der Sache aber zutreffend, besteht die begründete Gefahr, dass eine eigentlich klärungsbedürftige und entscheidungserhebliche Frage dem EuGH nicht vorgelegt wird. Der Rechtsstreit wird dann unter Missachtung des Gemeinschaftsrechts entschieden. Mit einer Prüfung von Amts wegen wird erreicht, dass die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens nicht alleine von dem unter Umständen nicht überzeugenden Vortrag der Parteien abhängig gemacht wird, sondern dass sich – neben den betroffenen Parteien – auch das Gericht mehr Gedanken um eine Vorlage macht und angesichts seiner Verpflichtung aus Art. 234 und Art. 10 EGV der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in konsequenterer Weise als bisher dient.²⁵⁵ Die drohende Verletzung der hierdurch betroffenen Art. 234 EGV und Art. 10 EGV erfordert eine objektive Betrachtung der entsprechenden Rechtsfrage.²⁵⁶

Dieser Ansatz entspricht alles in allem auch einer Tendenz in der Rechtsprechung des EuGH, der aus dem gemeinschaftsrechtlich gewährten Gebot umfassenden Rechtsschutzes ein Recht des Bürgers ableitet, das nationale Gericht zur Befassung des Gerichtshofes mit Vorlagefragen zu veranlassen.²⁵⁷ Es muss allerdings trotzdem bedacht werden, dass eine Nichtzulassungsbeschwerde ein bedenklicher Eingriff in das bisherige System des Vorlageverfahrens ist. Das Vorlageverfahren entspricht der föderalen vorstaatlichen Struktur in besonderem Maße. Es geht nicht von einer hierarchischen Gliederung nationaler und gemeinschaftlicher Gerichte aus, sondern von ihrer kooperativen Nebenordnung, wobei der Gerichtshof nicht in die Entscheidungen der nationalen Gerichte eingreift, sondern als Spezialgericht Vorfragen entscheidet.²⁵⁸ Sanktion der Verletzung der Vorlagepflicht könnte auch ein hieraus erwachsender psychologischer Druck in dem Sinne sein, dass sich Gerichte, welche die Vorlagepflicht missachten, auf Dauer isoliert sehen könnten.²⁵⁹ Die nationalen Gerichte kommen ihrer Vorlagepflicht offenbar nur unzu-

²⁵³ *Allkemper*, (Fn. 235), S. 171.

²⁵⁴ *Meilicke*, Zum Verhältnis zwischen Selbstbindung des Revisionsgerichts und gemeinschaftsrechtlicher Vorlagepflicht, RIW 1994, S. 477 (479).

²⁵⁵ *Allkemper*, (Fn. 235), S. 176.

²⁵⁶ *Allkemper*, (Fn. 235), S. 159.

²⁵⁷ EuGH, verb. Rs. C-143/88 u. 92/89, Slg. 1991, I-415, 540, Rdnr. 16 (*Zuckerfabrik Süderdithmarschen*).

²⁵⁸ *Everling*, ZfRV 1992, (Fn. 52), S. 253; *Everling*, in: Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, 1989, S. 179 (183, 184).

²⁵⁹ *Pescatore*, (Fn. 246), S. 71.

reichend nach. Darüber gibt es naturgemäß keine Statistik, aber alles deutet darauf hin, dass den Gerichtshof nur ein Teil der Verfahren erreicht, die ihm vorgelegt werden müssten.²⁶⁰ Es kann der Gemeinschaft jedoch nicht als mangelnder Rechtsschutz angelastet werden, wenn die nationalen Gerichte ihrer Vorlagepflicht nicht genügen. Es gehört grundsätzlich zur Verantwortung der Mitgliedstaaten, für die Anwendung der Verträge zu sorgen. Auch ein dadurch eventuell erzeugter Druck muss dann hingenommen werden, um das Gebot des umfassenden Rechtsschutzes zu erfüllen. Dieses fordert, ebenso wie der Vorrang des Gemeinschaftsrechts und das Prinzip des „*effet utile*“, effektive Maßnahmen zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Eine solche Maßnahme ist es, dem Bürger einen direkten Anspruch auf Vorlage einer Frage an den EuGH zu geben. Der Bürger wäre dann nicht mehr von der Entscheidung des einzelnen Richters abhängig, der ansonsten allein die europarechtliche Relevanz einer Frage beurteilen und sie dann aber auch unterlassen könnte, ohne dass der Unionsbürger geltend machen könnte, in seinem Recht auf einen gesetzlichen Richter verletzt zu sein. Ein direkter Anspruch des Bürgers würde zudem sein Verhältnis zur Union stärken. Der Bürger würde beginnen, sich mehr als Unions- und weniger als Staatsbürger zu begreifen. Die Unionsbürgerschaft würde für ihn verständlichere und konkretere Formen annehmen und kein abstrakter und entfernter Begriff bleiben, wie es zur Zeit bei den meisten Bürgern noch der Fall zu sein scheint. Der EuGH würde auch bei einem direkten Anspruch des Bürgers nicht zu einer „Superrevisionsinstanz“, da die oben genannten Voraussetzungen weiterhin ihre Gültigkeit behielten. Schließlich muss man auch die praktische Seite bedenken. Das bisherige Verfahren ist, falls keine Vorlage erfolgt und der Bürger dann noch eine Verfassungsbeschwerde einlegt, sowohl umständlich als auch zeitaufwendig und kostenintensiv. Alle diese Aspekte sprechen somit für eine Nichtzulassungsbeschwerde.

III. Abschließende Bewertung zum Rechtsschutz

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Rechtsschutz des Einzelnen im EG-Vertrag zwar eine beachtliche Ausgestaltung erfahren hat, dass er ungeachtet dessen aber auch Lücken aufweist, die im Rahmen der fortschreitenden Integration Europas nicht hingenommen werden können. Dem Anspruch der EG auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz wird das derzeitige System nicht vollauf gerecht. Es bestehen noch Rechtsschutzlücken, die sich aus der unvollständigen Rechtsverfassung der Gemeinschaft ergeben. Es existiert kein eigenständiger Gerichtsaufbau; subjektive Zugangsrechte der Unionsbürger bestehen nur indirekt über das Vorabentscheidungsverfahren.²⁶¹ Angesichts der Tatsache, dass solche Grundsätze wie das Rechtsstaatsprinzip, der Vertrauensschutz und die

²⁶⁰ Everling, ZfRV 1992, (Fn. 52), S. 253.

²⁶¹ Reich, (Fn. 94), S. 423.

Rechtsweggarantie ihren Ausdruck im Gemeinschaftsrecht gefunden haben, muss das Rechtsschutzsystem des EG-Vertrages diesen Prinzipien auch gerecht werden.²⁶² Dazu müssen die bestehenden Lücken des Individualrechtsschutzes geschlossen werden. Das Vorabentscheidungsverfahren stellt das für den Rechtsschutz des Einzelnen bedeutsamste Verfahren dar. Deswegen kommt seiner Effektivierung auch besondere praktische Relevanz zu. Kann der Einzelne vor dem nationalen Gericht gemeinschaftsrechtlich gewährte Positionen nicht zufriedenstellend durchsetzen, leidet darunter die Vorrangwirkung des Gemeinschaftsrechts am stärksten. Aber auch das Gesamtgefüge der EG erleidet dadurch Schaden, wenn der Bürger zwar auf der einen Seite mit gemeinschaftsrechtlichen Pflichten konfrontiert wird (selbst wenn diese noch keine große Belastung darstellen, so sind sie doch vorhanden), auf der anderen Seite aber seinen Rechten keinen effektiven Nachdruck mittels gerichtlicher Durchsetzung verleihen kann. Das Rechtsschutzsystem auf gemeinschaftsrechtlicher und nationaler Ebene muss dem Rechnung tragen. Diese Rechtsschutzlücken zu schließen, wird eine zukünftige Aufgabe darstellen, um die Worte des Gründungsvaters *Jean Monnet* mit Leben zu erfüllen und zu einem Europa der Bürger zu gelangen.

„*We do not create a union of States, we unite people*“

Jean Monnet, 1955

²⁶² *Allkemper*, (Fn. 248), S. 228.

