

§ 13 Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft

- I. Das allgemeine Diskriminierungsverbot, Art.18 AEUV
 1. Regelungsgehalt
 2. Anwendbarkeit
- II. Die Unionsbürgerschaft
 1. Art. 21 AEUV – Freizügigkeit
 - a. Gehalt
 - b. Beschränkungen und Bedingungen
 - c. Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot
 2. Art. 22 AEUV – Wahlrechte
 3. Art. 23 AEUV – Diplomatischer Schutz durch die anderen Mitgliedstaaten
 4. Art. 24 AEUV – Petitionsrecht
 5. Art.11 Abs.4 EUV- Die Bürgerinitiative

I. Das allgemeine Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV

<p><u>Literatur:</u> <i>Werner Schroeder</i>, Schroeder, Grundkurs Europarecht, 3. Auflage 2013, § 12 Diskriminierungsverbote, Rn. 2-15.</p>
--

Neben den Diskriminierungsverboten aus den Grundfreiheiten enthält Art. 18 AEUV ein allgemeines Verbot der Diskriminierung von Personen aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

a. Regelungsgehalt

Diskriminierungen wegen der Staatsangehörigkeit sind verboten: Art. 18 AEUV verlangt (zumindest) die Gleichbehandlung aller Unionsbürger mit Inländern. Verboten ist auch die versteckte Diskriminierung (Anknüpfung an Herkunft, Wohnort, Sprache).

Das Europäische Parlament und der Rat dürfen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art.289 V AEUV) Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen.

Ungleichbehandlungen von Inländern und fremden Unionsbürgern sind dann nicht als verbotene Diskriminierungen einzuordnen, wenn ein sachlicher Grund besteht und die Ungleichbehandlung verhältnismäßig ist [EuGH, Rs. C-398/92 (Mund & Fester), Slg. 1994, I-467, Rn. 16 f.; Rs. C-29/95 (Pastoors), Slg. 1997, I-285, Rn. 19 ff.]. Dies wird dogmatisch z.T. auch als Möglichkeit einer Rechtfertigung von Diskriminierungen verstanden, ohne dass damit i.E. Unterschiede im Ergebnis verbunden sind.

b. Anwendbarkeit

Art. 18 AEUV ist unmittelbar anwendbar.

Das Diskriminierungsverbot gilt nach dem Wortlaut des Art. 18 AEUV für den Anwendungsbereich der Verträge. Nur wenn der Sachverhalt von einer anderen Norm des EU-Primär- oder Sekundärrechts erfasst ist, greift auch Art. 18 AEUV. (Dazu auch in diesem Skript unter B. 1. c.) Allerdings fehlt es an klaren Kriterien für diese Prüfung. So wollen es einige Autoren ausreichen lassen, dass die Union eine Regelungskompetenz hat, andere Stimmen halten Art. 18 AEUV für anwendbar, wenn die Ungleichbehandlung die Wahrnehmung eines unionsrechtlich gewährten Rechts betrifft.

Die Begrenzung auf den Anwendungsbereich der Verträge hat Auswirkungen auf die sog. Inländerdiskriminierung, d.h. die Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger gegenüber fremden Unionsbürgern. Diese Form der Diskriminierung kann aus der Anwendung des Unionsrecht ausschließlich auf grenzüberschreitende Sachverhalte entstehen. Weil rein innerstaatliche Sachverhalte (regelmäßig) nicht im Anwendungsbereich der Verträge liegen, ist ihre Schlechterstellung nicht nach Art. 18 AEUV verboten. So darf etwa für deutsche Brauereien das Reinheitsgebot weiter gelten (auch Auswirkungen im Nachzugsrecht, vgl. EuGH, verb. Rs. 35 u. 36/82 (Morson), Slg. 1982, 3723, Rn. 14 ff.). Die Inländer-Diskriminierung ist daher i.d.R. allein ein staatsrechtliches Problem (Art. 3 Abs. 1 GG).

Schwierig ist die Abgrenzung des Art. 18 AEUV zu den Diskriminierungsverboten der Grundfreiheiten (soweit letztere die Behandlung von Personen wegen ihrer Staatsangehörigkeit betreffen). Einerseits entscheidet der EuGH in ständiger Rechtsprechung, dass die Inanspruchnahme der Grundfreiheiten den Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV eröffnet. Andererseits ist Art. 18 AEUV seinem Wortlaut nach subsidiär („*unbeschadet besonderer Bestimmungen*“) und daher eben gerade nicht anwendbar, soweit ein grundfreiheitliches Diskriminierungsverbot besteht. *Rossi* merkt hierzu an: „*Der EuGH hat verbindliche Abgrenzungskriterien nicht entwickelt, sondern trägt durch seine Rechtsprechung vielmehr zu einer allgemeinen Verwirrung bei, wann auf die speziellen Diskriminierungsverbote und wann auf das Diskriminierungsverbot des Art.18 AEUV (damals noch 12 EGV) abzustellen ist.*“ (S. 205). Jedenfalls führt die Subsidiarität dazu, dass die grundfreiheitlichen Bereichsausnahmen (Art. 45 Abs. 4, Art. 51 AEUV) nicht durch Art. 18 AEUV überspielt werden.

II. Die Unionsbürgerschaft

Literatur: Peter M. Huber, Unionsbürgerschaft, in: EuR 2013, 637; Matthias Herdegen, Europarecht, 15. Auflage 2013, § 12 - Unionsbürgerschaft

Seit dem Vertrag von Maastricht (1992 unterzeichnet/1993 in Kraft) waren im Unionsprimärrecht Vorschriften zur „Unionsbürgerschaft“ enthalten. Eines der Reformziele, die mit dem Vertrag von Lissabon verwirklicht werden sollten, war es, die demokratische Legitimation des Handelns der Union zu erhöhen. Dem wurde durch eine stärkere Bezugnahme auf die Unionsbürgerschaft entsprochen. Die Unionsbürgerschaft wird bereits in der Präambel erwähnt und in Art.9 EUV im Titel der Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze definiert. Die einzelnen Unionsbürgerrechte finden sich sodann in den Art.20-25 AEUV. Die Unionsbürgerschaft verleiht den Bürgern verschiedene, unionsweit geltende Rechte: Freizügigkeit, Wahlrechte, Schutz durch diplomatische und konsularische Vertretungen und das Petitions- und Informationsrecht. Sie bestehen zum Teil gegenüber der Union selbst, zum Teil gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat, vor allem aber gegenüber den Mitgliedstaaten, deren Staatsangehöriger der Unionsbürger nicht ist.

Die Unionsbürgerschaft ist nach Art. 20 AEUV gekoppelt an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, über deren Verleihung jeder Mitgliedstaat allein entscheidet. Weil die Unionsbürgerrechte in allen Mitgliedstaaten gelten, hat also die nationale Entscheidung über die Verleihung der Staatsangehörigkeit unionsweite Auswirkungen.

Obwohl auch die Frage des Aufenthaltsrechts von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat grundsätzlich dessen souveräner Entscheidung vorbehalten ist, kann die Unionsbürgerschaft ein eigenständiges Aufenthaltsrecht von drittstaatsangehörigen Verwandten von Unionsbürgern begründen wie etwas im Fall von Ruiz Zambrano, einem kolumbianischen Vater eines minderjährigen Unionsbürgers, dem aus dessen Unionsbürgerschaft ein vom Gebrauchmachen des

Freizügigkeitsrechts unabhängiges Aufenthaltsrecht in dem Aufnahmemitgliedstaat erwachsen ist.¹ Die Rechtsprechung des EuGH ist in diesem Punkt allerdings noch nicht gefestigt, trotzdem ist damit zu rechnen, dass die Unionsbürgerschaft zunehmenden Einfluss auf das mitgliedstaatliche Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen, die mit Unionsbürgern familiär verbunden sind, haben wird.

1. Art. 21 AEUV – Freizügigkeit

Wichtiger Rechtsakt: RL 2004/38 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (sog. Freizügigkeitsrichtlinie), vom 29. April 2004, ABl. 2004 L 158, S. 77.

EuGH Rechtsprechung:

Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, S. I-7091 zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 18 EG;
Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, S. I-6191 zur Wirkung als allgemeines Beschränkungsverbot;
Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, S. I-11613 zur umfassenden Geltung des Diskriminierungsverbotes.

¹ EuGH, 08.03.2011 - C-34/09, zu finden unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

Das wichtigste mit der Unionsbürgerschaft verbundene Recht ist die Freizügigkeit.

Das Recht auf Freizügigkeit ist unmittelbar anwendbar [EuGH, Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, S. I-7091, Rn. 84 ff.]. Seit April 2004 wird die primärrechtliche Garantie konkretisiert durch die Richtlinie 2004/38, deren Umsetzungsfrist am 30. April 2006 endete. Deutschland hat die Richtlinie mehr als ein Jahr verspätet mit einem Gesetz vom 19. August 2007 umgesetzt (BGBl. 2007 I, S. 1970).

a. Gehalt

Art. 21 AEUV verleiht allen Unionsbürgern das Recht, sich im gesamten Unionsgebiet frei zu bewegen, d.h. in alle Mitgliedstaaten einzureisen, sich dort aufzuhalten und aus ihnen auszureisen.

Schon vor Einführung der Unionsbürgerschaft gab es im Primär- und Sekundärrecht Freizügigkeitsrechte. Allerdings waren sie im Ausgangspunkt gekoppelt an wirtschaftliche Betätigung im fremden Mitgliedstaat. Zentral sind dafür die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) sowie das sie ausgestaltende Sekundärrecht. Sowohl der Unionsgesetzgeber als auch der EuGH hatten die Freizügigkeit allerdings bereits vor 1992 schrittweise von einer wirtschaftlichen Betätigung abgelöst. Die Aufnahme der Unionsbürgerschaft in das Primärrecht stellt damit vor allem eine Konstitutionalisierung der bestehenden Rechte dar. Die unionsbürgerliche Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV bleibt subsidiär im Verhältnis zu den Grundfreiheiten und dem sie konkretisierenden Sekundärrecht. Neben der symbolischen Aufwertung leitet der EuGH aus der Aufnahme ins Primärrecht die Höherrangigkeit der Freizügigkeit gegenüber dem sie beschränkenden Sekundärrecht ab, so dass das Sekundärrecht jetzt unionsbürgerschaftskonform angewandt werden muss [EuGH, Rs. Baumbast, Rn. 91 ff.] (dazu gleich unter b).

b. Beschränkungen und Bedingungen

Die Freizügigkeit steht unter dem Vorbehalt „der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“. Das bedeutet zwar, dass die Freizügigkeit von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf - z.B. von einer Krankenversicherung. Allerdings werden diese Beschränkungen ausschließlich auf der Ebene des Unionsrechts festgelegt - die einzelnen Staaten dürfen die Freizügigkeit nicht durch autonom gesetztes nationales Recht einschränken, es sei denn, das Unionsrecht erlaubt es.

Das an die Mitgliedstaaten gerichtete Verbot, die Freizügigkeit durch nationales Recht einzuschränken, bezieht sich zunächst auf das Einreise- und Aufenthaltsrecht. Darüber hinaus hat der EuGH in jüngerer Zeit entschieden, dass die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Freizügigkeit auch nicht durch ihre nicht unmittelbar aufenthaltsrechtlichen Vorschriften erschweren dürfen. Daher dürfen sie keine Nachteile daran knüpfen, dass ein Unionsbürger von seiner Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat oder machen will. Dies gilt auch für die eigenen Staatsangehörigen, die eine Zeit in einem anderen Mitgliedstaat verbracht haben oder verbringen wollen: Sie müssen genauso behandelt werden wie Staatsangehörige, die die entsprechende Zeit im Inland geblieben sind [EuGH, Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, S. I-6191, Rn. 31]. Beschränkende nationale Vorschriften sind nur erlaubt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen des Allgemeininteresses beruhen und verhältnismäßig sind - Anforderungen, die der EuGH überprüfen kann [EuGH, Rs. D’Hoop, Rn. 38; Rs. C-406/04 (De Cuyper), Slg. 2006, S. I-6947, Rn. 40; Rs. C-192/05 (Tas-Hagen), Slg. 2006, S. I-0000, Rn. 33]. Damit nähert der EuGH die Freizügigkeit den Grundfreiheiten an, die nach seiner Rechtsprechung sog. Beschränkungsverbote enthalten. In der Rs. Garcia Avello bezeichnet der EuGH Art. 21 AEUV (damals noch Art.18 EG) auch ausdrücklich als eine der Grundfreiheiten [EuGH, Rs. 148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, S. I-11613, Rn. 24].

Die Beschränkungen durch das Unionsrecht selbst können sich nach der Formulierung des Art. 21 AEUV sowohl aus dem Primärrecht, als auch aus dem Sekundärrecht ergeben („in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehene Beschränkungen und Bedingungen“). Mit den primärrechtlichen Einschränkungen verweist Art. 21 AEUV auf die ordre public-Vorbehalte der Grundfreiheiten, d.h. ihr Recht, Unionsbürger aus Gründen der öffentlichen Ordnung auszuweisen. Die Grundfreiheiten sind, wie oben bereits erwähnt, speziell gegenüber der Unionsbürger-Freizügigkeit - das gilt auch für ihre Einschränkungen. Ist also z.B. die Ausweisung eines Arbeitnehmers durch die speziellen Vorbehalte des Art. 45 Abs. 3 AEUV gedeckt, ergibt sich für ihn auch aus Art. 21 AEUV kein Aufenthaltsrecht. Wohl aber müssen die Beschränkungen der Grundfreiheiten wegen der Unionsbürgerschaft besonders eng ausgelegt werden: um die Ausweisung des (vom Schutz des Art. 45 AEUV erfassten) Familienangehörigen eines Arbeitnehmers zu begründen, reicht seine strafrechtliche Verurteilung allein nicht aus, sondern von ihm muss gegenwärtig eine „schwere Gefährdung [ausgehen], die die Grundinteressen der Gesellschaft berührt.“ [EuGH, verb.Rs. C-482/01 u. 493/01 (Orfanopoulos), Rn. 65 ff.].

Die Beschränkungen und Bedingungen ergeben sich außerdem aus „den Durchführungsvorschriften“, d.h. aus dem Sekundärrecht. Bei Schaffung der Unionsbürgerschaft gab es, wie bereits erwähnt, schon Sekundärrecht, das auch nicht-erwerbstätigen Personen die Freizügigkeit gewährte. Diese sekundärrechtliche Freizügigkeit der Nichterwerbstätigen stand allerdings unter der Bedingung, dass die Personen ausreichende Existenzmittel und eine Krankenversicherung nachweisen konnten. Damit sollte verhindert werden, dass der Aufenthaltsstaat „fremden“ Unionsbürgern Sozialhilfe zahlen muss, und dass die Unionsbürger gezielt in Staaten wandern, die hohe Sozialleistungen gewähren.

Der Verweis in Art. 21 AEUV führt dazu, dass diese Beschränkungen weiterhin gelten. Allerdings ist umstritten, ob die Aufwertung der Freizügigkeit Nichterwerbstätiger zu Primärrecht nun zu einer veränderten Handhabung der sekundärrechtlichen Beschränkungen führen muss. Der Verweis auf die Durchführungsvorschriften wird zum Teil so verstanden, dass das Aufenthaltsrecht - in der Terminologie der deutschen Grundrechtslehre - schon von seinem Schutzbereich her durch das Sekundärrecht beschränkt ist, d.h. dass eine Person ohne Krankenversicherung und ausreichende Existenzmittel aus Art. 21 AEUV keine Rechte ableiten kann [so Schönberger, S. 334 ff.]. Der EuGH scheint das Sekundärrecht allerdings eher als Eingriff in die Freizügigkeit zu verstehen, so dass die sekundärrechtlichen Einschränkungen primärrechtskonform anzuwenden und auszulegen sind. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten an den Wegfall ausreichender Existenzmittel nicht automatisch die Ausweisung knüpfen dürfen. Sie müssen zumindest prüfen, ob die Ausweisung im konkreten Fall verhältnismäßig ist, d.h. ob z.B. die Bedürftigkeit nur vorübergehend besteht oder nur sehr geringe Hilfen in Anspruch genommen werden [EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, S. I-6193, Rn. 43 ff.; Rs. Baumbast, Rn. 91 ff.].

c. Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot

Eine bedeutende Konsequenz des Rechts auf Freizügigkeit ergibt sich aus Art. 18 AEUV, dem allgemeinen Diskriminierungsverbot, das den Mitgliedstaaten „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ verbietet. Das gilt allerdings nur im Anwendungsbereich der Verträge. Seit der Einführung des Art. 21 AEUV liegt nun jeder Aufenthalt eines Unionsbürgers in einem anderen Mitgliedstaat im Anwendungsbereich des Unionsrechts und ist damit vom Diskriminierungsverbot erfasst [EuGH, Rs. C-85/96 (Martínez Sala), Slg. 1998, S. I-2691, Rn. 63; Rs. Grzelczyk, Rn. 37]. Der EuGH verwendet in diesem Zusammenhang die Formulierung: *„Die Unionsbürgerschaft ist dazu bestimmt, der grundlegende Status des Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung gibt.“* [z.B. EuGH, Rs. Grzelczyk, Rn. 31]

Fraglich ist aktuell insbesondere, inwiefern dies für Sozialleistungen relevant ist. Solange sich ein Unionsbürger rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, könnte er Anspruch auf Sozialleistungen haben. Die deutschen Sozialgerichte urteilen bei der Frage der Gewährung von Sozialleistungen an andere als deutsche Unionsbürger bisher uneinheitlich und warten auf eine Entscheidung des EuGH im Vorlageverfahren, in dem die Frage endgültig geklärt werden soll.² Die Kommission hat sich im Rahmen des Verfahrens hinsichtlich eines Anspruchs auf Sozialleistungen von Unionsbürgern bejahend geäußert.

² Bundessozialgericht, Entscheidung vom 12.12.2013, B 4 AS 9/13 R, zu finden unter <http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&nr=13272>.

Das Gleichbehandlungsgebot erstreckt sich auf alle Vorschriften des nationalen Rechts, z.B. auch auf das Namensrecht für Kinder aus binationalen Ehen [EuGH, Rs. Garcia Avello, Rn. 30 ff.]. V. Bogdandy/Bitter kommen zu der Einschätzung, dass das Diskriminierungsverbot durch die Freizügigkeit der Unionsbürger einen „Anwendungsbereich [erhält], der kaum einen Bereich des nationalen Rechts nicht erfassen dürfte“ und zur Ausweitung der Deutschengrundrechte des GG auf Unionsbürger führt. (S. 310 u. 318).

Anders als die Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte aus den Grundfreiheiten, die sich, wie oben beschrieben, gegenüber Art. 21 AEUV durchsetzen, verlieren Beschränkungen der grundfreiheitlichen Diskriminierungsverbote durch die Unionsbürgerschaft ihre Wirkung. Auch in Situationen, in denen die Mitgliedstaaten früher aus den Grundfreiheiten (und dem sie konkretisierenden Sekundärrecht) nicht zur Inländerbehandlung verpflichtet waren, müssen sie nun allen Unionsbürgern dieselben Rechte gewähren, wie ihren Staatsangehörigen [EuGH, Rs. 138/02 (Collins), Slg. 2004, S. I-2703, Rn. 63; Rs. C-258/04 (Ioannidis), Slg. 2005, S. I-8275, Rn. 22].

2. Art. 22 AEUV – Wahlrechte

Wichtige Rechtsakte: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung, vom 20. September 1976 (sog. Direktwahlakt), ABl. 1976 L 278, S. 1; RL 93/109 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat, vom 6. Dezember 1993, ABl. 1993 L 329, S. 34; RL 94/80 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, vom 19. Dezember 1994, ABl. 1994 L 368, S. 38.

Rechtsprechung:

EuGH, Rs. C-300/04 (Eman), Slg. 2006 I, S. 8055 zum Wahlrecht zum EP für auf Aruba lebende Niederländer; BVerfGE 83, S. 37 und S. 60 zum Kommunalwahlrecht für Ausländer.

Art. 22 AEUV gewährt den Unionsbürgern das Recht, an zwei Formen von Wahlen teilzunehmen: an den Wahlen zum Europaparlament und an den Kommunalwahlen in ihrem Wohnsitzstaat (der nicht ihr Heimatstaat ist). Auch die Grundrechts-Charta enthält diese Rechte, Art. 39 u. 40.

Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger führte in Deutschland zu einigem verfassungsrechtlichen Kopfzerbrechen. Das Bundesverfassungsgericht stellte 1990 fest, dass allein das deutsche Volk, und das heißt nur die deutschen Staatsangehörigen an Wahlen teilnehmen können. Daraufhin wurde 1992 das Grundgesetz entsprechend geändert.

3. Art. 23 AEUV – Diplomatischer Schutz durch die anderen Mitgliedstaaten

Literatur: Th. Kleinlein/D. Rabenschlag, *Auslandsschutz und Staatsangehörigkeit*, in: *ZaöRV* 2007, S. 1277 ff (insbes. S. 1310 ff., noch mit den Artikelangaben des EGV).

Art. 23 AEUV regelt den diplomatischen und konsularischen Schutz, den die Mitgliedstaaten „fremden“ Unionsbürgern gewähren, die sich in einem Drittstaat befinden, in dem ihr Heimatstaat nicht vertreten ist. Die deutsche Formulierung ist in diesem Falle missverständlich, denn der diplomatische Schutz im Sinne der Völkerrechts, d.h. das Recht des Heimatstaates, auf die Verletzungen seines Staatsangehörigen mit repressiven Maßnahmen (der Erhebung von Wiedergutmachungsansprüchen) gegen den Verletzerstaat vorzugehen, ist nicht gemeint. Es geht vielmehr nur um konsularischen Beistand, v.a. Beratung oder Hilfe in Notlagen.

Anders als das Recht auf Freizügigkeit gewährt Art. 23 AEUV wohl kein unmittelbar anwendbares Recht, sondern enthält einen Rechtsetzungsauftrag an die Mitgliedstaaten (str., ausführlich *Kleinlein/Rabenschlag*, S. 1312 ff.). Die vorgesehene Vereinbarung wurde bisher - 18 Jahre nach Abschluss des Maastricht-Vertrages! - nicht getroffen. Durch den Vertrag von Lissabon wird der Rat gemäß Art.23 UAbs.2 AEUV nunmehr nach Anhörung des EP ausdrücklich ermächtigt, die notwendigen Koordinierungs-und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des diplomatischen Schutzes zu erlassen.

4. Art. 24 AEUV – Petitionsrecht

Die bisher behandelten Rechte wirkten - bis auf das Wahlrecht zum Europäischen Parlament - gegenüber den Mitgliedstaaten; Art. 24 AEUV räumt den Unionsbürgern Rechte gegenüber der Europäischen Union ein. Das Petitionsrecht zum EP und das Recht, den Europäischen Bürgerbeauftragten anzurufen, ergeben sich aus Art. 227 und 228 AEUV. Der Verweis in Art. 24 AEUV dient nur der Klarstellung, dass diese Rechte dem Individualschutz dienen.

Abs. 3 ist erst mit dem Vertrag vom Amsterdam (unterzeichnet 1997 / in Kraft 1999) geschaffen worden. Dabei verdeckt der auf die Sprachenfrage zielende Wortlaut eher die eigentliche Bedeutung: Das individuelle Recht, mit den Unionsinstitutionen zu kommunizieren. Die Unionsorgane müssen Anfragen, Bitten, Beschwerden der Bürger entgegennehmen, prüfen und beantworten. Art. 41 Abs. 4 der Grundrechte-Charta enthält dasselbe Recht wie Art. 24 Abs. 3 AEUV; seine Verankerung in Art. 41 der Grundrechte-Charta zeigt, dass das Recht auf Kommunikation ein Bestandteil des umfassenderen Konzepts einer „guten Verwaltung“ ist.

5. Art.11 Abs.4 EUV – Die Bürgerinitiative

Dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als Quelle der demokratischen Legitimation der Europäische Union gesehen werden, zeigt sich im Titel II, „ Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“, des EUV.

Der Titel umfasst den Grundsatz der demokratischen Gleichheit der Bürger (Art.9 EUV), die Grundsätze der repräsentativen (Art.10 EUV) und partizipativen Demokratie (Art.11 EUV) und die Rolle der nationalen Parlamente (Art 12 EUV).

Hervorzuheben ist die Möglichkeit eines europaweiten Plebiszits nach Art.11 Abs.4 EUV mit dem eine Gesetzgebungsinitiative der Kommission ausgelöst werden kann. Das Plebiszit führt nicht zu einer eigenständigen Volksgesetzgebung. Die Kommission wird dadurch aber aufgefordert im Rahmen ihrer Zuständigkeit Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht dieser Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Für ein Plebiszit ist ein Quorum von mindestens einer Million Unionsbürgern erforderlich, „bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl vom Mitgliedstaaten handelt“. Die Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs muss noch durch den Unionsgesetzgeber erfolgen, wozu er gem. Art.24 Abs.1 AEUV ermächtigt ist.

(Stand: April 2014)