



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

DIE UNIONSBÜRGER UND IHRE RECHTE

Für die Herausbildung einer europäischen Identität sind die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta), dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 9 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Bürgerrechte und die Unionsbürgerschaft wichtige Faktoren. Wenn ein Mitgliedstaat in schwerwiegender Weise gegen Grundwerte der Union verstößt, können Sanktionen gegen ihn verhängt werden.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 2, 3, 7 und 9-12 EUV, 18-25 AEUV und 39-46 Charta ([4.1.2](#)).

ZIELE

Das EU-Recht verleiht mehrere individuelle Rechte, die unmittelbar sowohl horizontal (zwischen Einzelpersonen) als auch vertikal (zwischen einer Einzelperson und dem Staat) vor Gericht geltend gemacht werden können. Inspiriert durch den in den Verträgen vorgesehenen freien Personenverkehr wurde bereits in den 1960er-Jahren an die Einführung einer Europabürgerschaft mit genau definierten Rechten und Pflichten gedacht. Nach Vorarbeiten seit Mitte der 1970er-Jahre wurde mit dem 1992 in Maastricht angenommenen EUV als Ziel der Union u. a. „die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft“ festgelegt. Ein neuer Teil des EG-Vertrags (ehemals Artikel 17-22) wurde der Unionsbürgerschaft gewidmet.

In Anlehnung an den Begriff der nationalstaatlichen Staatsbürgerschaft soll die Unionsbürgerschaft ein durch Rechte, Pflichten und politische Partizipation des Bürgers definiertes Bindungsverhältnis zwischen diesem und der Europäischen Union bezeichnen. Dadurch soll die Diskrepanz beseitigt werden, die sich aus der Tatsache ergibt, dass immer mehr Maßnahmen der EU die Bürger direkt betreffen, die Wahrnehmung der (Grund-)Rechte und Pflichten und die Teilnahme an den demokratischen Prozessen sich aber fast ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene vollziehen. Artikel 15 Absatz 3 AEUV gewährt jeder natürlichen oder juristischen Person in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. In Artikel 16 AEUV ist das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten verankert ([4.2.8](#)). In Artikel 2 EUV heißt es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“.



Artikel 7 EUV greift eine Bestimmung auf, die bereits im Rahmen des vorangegangenen Vertrags von Nizza (1.1.4) bestand und einen Präventionsmechanismus für den Fall vorsieht, dass die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht, sowie einen Sanktionsmechanismus im Falle der Feststellung, dass „eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ dieser Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Im ersten Fall fordert die Kommission den Europäischen Rat auf, einstimmig festzustellen, dass ein solches Risiko besteht (Artikel 7 Absatz 2). Hierdurch wird ein Verfahren in Gang gesetzt, das mit dem Entzug des Stimmrechts eines Mitgliedstaats im Rat enden kann. Dieser Mechanismus wurde erstmalig – aufgrund der Reform des Obersten Gerichts – 2017 gegen Polen ausgelöst.

Darüber hinaus sollen die Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten/ EU-Bürger in den Beziehungen der Union zur übrigen Welt (Artikel 3 Absatz 5 EUV) besser geschützt werden.

ERRUNGENSCHAFTEN

Für lange Zeit bestand die Rechtsgrundlage der Bürgerrechte auf EU-Ebene in erster Linie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Charta wurde die Rechtsgrundlage auf eine tatsächliche Unionsbürgerschaft erweitert.

A. Definition der Unionsbürgerschaft

Unionsbürger ist nach Artikel 9 EUV und Artikel 20 AEUV, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Union besitzt. Diese definiert sich aus der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften dieses Staates. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht. Sie besteht aus einer Reihe von Rechten und Pflichten, die zu den Rechten und Pflichten hinzukommen, die sich aus der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates ergeben. In der Rechtssache C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern (Randnummer 23 des Schlussantrags) erläutert der Generalanwalt am EuGH, Poiares Maduro, den Unterschied:

„Hierbei handelt es sich um zwei Begriffe, die zugleich untrennbar miteinander verbunden und autonom sind. Die Unionsbürgerschaft setzt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats voraus, stellt jedoch auch ein im Verhältnis zu dem der Staatsangehörigkeit autonomes rechtliches und politisches Konzept dar. Die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats eröffnet nicht nur den Zugang zu den vom Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechten, sie macht uns zu Bürgern der Union. Die Europabürgerschaft stellt mehr dar als ein Bündel von Rechten, die als solche auch denjenigen verliehen werden könnten, die die Unionsbürgerschaft nicht besitzen. Sie setzt das Bestehen eines Bandes politischer Natur zwischen den Bürgern Europas voraus, obwohl es sich nicht um ein Band der Zugehörigkeit zu einem Volk handelt. [...] Es beruht auf der von ihnen eingegangenen gegenseitigen Verpflichtung, ihr jeweiliges politisches Gemeinwesen den anderen europäischen Bürgern zu öffnen und eine neue Form der bürgerschaftlichen und politischen Verbundenheit auf europäischer Ebene zu schaffen.“



Es setzt nicht ein bestehendes Volk voraus, sondern beruht auf dem Vorhandensein eines europäischen politischen Raums, aus dem Rechte und Pflichten erwachsen. Dadurch, dass sie nicht das Bestehen eines europäischen Volkes voraussetzt, löst sich die Bürgerschaft konzeptionell von der Staatsangehörigkeit. Wie ein Autor angemerkt hat, liegt der radikal innovative Charakter des Konzepts der Europabürgerschaft in dem Umstand begründet, dass ‚die Union für und aus Bürgern besteht, die per definitionem nicht dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen‘. Die Mitgliedstaaten wollten im Gegenteil dadurch, dass sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats als Voraussetzung für den Erwerb der Unionsbürgerschaft festlegten, deutlich machen, dass diese neue Form der Bürgerschaft die ursprüngliche Verbundenheit mit unserem nationalen politischen Gemeinwesen nicht in Frage stellt. So wird durch die Verknüpfung mit der Staatsangehörigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten anerkannt, dass es eine Bürgerschaft geben kann (und tatsächlich gibt), die nicht durch die Staatsangehörigkeit vermittelt wird.

Darin liegt das Wunder der Unionsbürgerschaft: Sie verstärkt die Bindungen an unsere Staaten (soweit wir eben deshalb Unionsbürger sind, weil wir Angehörige unserer Staaten sind), und zugleich emanzipiert sie uns von ihnen (soweit wir nunmehr Bürger über unsere Staaten hinaus sind). Der Zugang zur Europabürgerschaft wird durch die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vermittelt, die durch das nationale Recht geregelt wird, aber, wie jede Form der Bürgerschaft, bildet sie die Grundlage für einen neuen politischen Raum, aus dem Rechte und Pflichten erwachsen, die durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt werden und nicht vom Staat abhängen. [...] Wenn es zutrifft, dass die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats den Zugang zur Unionsbürgerschaft bedingt, dann ist es demnach ebenso richtig, dass die mit Letzterer verbundenen Rechte und Pflichten durch Erstere nicht in ungerechtfertigter Weise beschränkt werden dürfen.“

Wenn das Vereinigte Königreich aus der EU austritt, müsste eine Entscheidung über die Rechte, die die in Mitgliedstaaten lebenden britischen Staatsangehörigen und die im Vereinigten Königreich lebenden EU-Bürger erworben haben, getroffen werden. Jeder Mitgliedstaat hat seinen Bürgern im Laufe der Jahre gesetzlich verankerte Rechte verliehen, und auch das EU-Recht begründet mehrere individuelle Rechte, die der Rechtsprechung des EuGH zufolge (*Van Gend & Loos*) unmittelbar vor Gericht geltend gemacht werden können. Man könnte davon ausgehen, dass die Beschränkung dieses gesetzlich verankerten Bestands im nationalen Recht, aus dem er hervorgeht, liegt. Falls die Wirkungen der Verträge durch das Aufhebungsgesetz für das Vereinigte Königreich außer Kraft gesetzt werden, können diese Rechte grundsätzlich nicht mehr vor den Gerichten des Vereinigten Königreichs geltend gemacht werden.

B. Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft (Artikel 20 AEUV)

Der Status der Unionsbürgerschaft beinhaltet für jeden Unionsbürger:

- das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Artikel 21 AEUV) ([4.1.3](#));
- das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat



(Artikel 22 Absatz 1 AEUV), wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen dieses Staates (bezüglich der Bestimmungen für die Teilnahme an den Kommunalwahlen siehe Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994, bezüglich der Bestimmungen für die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament siehe Richtlinie 93/109/EG vom 6. Dezember 1993) ([1.3.4](#));

- das Recht, in einem (nicht der EU angehörenden) Drittstaat, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Unionsbürger besitzt, nicht diplomatisch vertreten ist, diplomatischen Schutz durch die diplomatischen oder konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats zu erhalten, und zwar im gleichen Maße wie die Staatsangehörigen dieses Staates;
- das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, und das Recht (beide nach Artikel 24 AEUV), sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, der vom Europäischen Parlament ernannt wird, um Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe und der Einrichtungen der Union festzustellen. Diese Verfahren sind in den Artikeln 227 und 228 AEUV geregelt ([1.3.16](#) und [4.1.4](#));
- das Recht, sich schriftlich in einer der Sprachen der Mitgliedstaaten an jedes Organ und an jede Einrichtung der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten (Artikel 24 Absatz 4 AEUV);
- das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich bestimmter Bedingungen (Artikel 15 Absatz 3 AEUV).

C. Geltungsbereich

Die bislang verwirklichte Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft ist in weiten Teilen (mit Ausnahme des Wahlrechts) lediglich eine Systematisierung bereits bestehender Rechte (insbesondere hinsichtlich der Freizügigkeit, des Aufenthaltsrechts und des Petitionsrechts), wobei jetzt eine primärrechtliche Festschreibung aufgrund einer politischen Idee erfolgt ist.

Mit der Unionsbürgerschaft sind im Gegensatz zum Verfassungsverständnis in den europäischen Staaten seit der französischen Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 keine bestimmten Grundrechtsgewährleistungen verbunden. Artikel 6 EUV besagt zwar, dass die Union die Rechte, die in der Charta niedergelegt sind, anerkennt und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beiträgt, präzisiert aber nicht den Rechtsstatus der Unionsbürgerschaft.

Bislang beinhaltet die Unionsbürgerschaft trotz der entsprechenden Formulierung in Artikel 20 Absatz 2 AEUV keine Pflichten für die Unionsbürger, was einen ganz wesentlichen Unterschied zur Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten darstellt.

D. Europäische Bürgerinitiative ([4.1.5](#))

In Artikel 11 Absatz 4 EUV ist ein neues Recht für EU-Bürger verankert: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen



zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Die Bedingungen für eine solche Bürgerinitiative und ihre Zulässigkeit sind in der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates verankert. Eine Übersicht über ihre wichtigsten Bestimmungen finden Sie unter [4.1.5.](#)

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Mit der Direktwahl zum Europäischen Parlament nehmen die Unionsbürger eines der wesentlichen Rechte aus ihrer Unionsbürgerschaft wahr, nämlich die demokratische Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess in Europa (Artikel 39 Charta). Bezüglich der Modalitäten für die Wahl seiner Mitglieder hat das Parlament stets ein in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliches Wahlsystem gefordert. In Artikel 223 AEUV ist vorgesehen, dass das Parlament einen entsprechenden Vorschlag ausarbeitet („Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“). Der Rat erlässt daraufhin die erforderlichen Bestimmungen (einstimmig und nach Zustimmung der Mehrheit der MdEP), die nach Billigung durch die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten ([1.3.4](#)).

Das Parlament wollte die Unionsbürgerschaft von Anfang an mit umfassenden Rechten ausstatten. Es sprach sich dafür aus, dass die Unionsbürgerschaft autonom durch die Union definiert wird, um den Unionsbürgern einen eigenständigen Status zu gewähren. Außerdem trat es von vornherein für die primärrechtliche Festschreibung von Grund- und Menschenrechten ein und forderte für die Unionsbürger das Recht auf Anrufung des EuGH im Falle der Verletzung dieser Rechte durch Organe der Union oder durch einen Mitgliedstaat (Entschließung vom 21. November 1991).

Im Zuge der Aushandlung des Vertrags von Amsterdam hat das Parlament erneut eine Ausweitung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte gefordert und kritisiert, dass auch mit diesem Vertrag noch kein ausreichender Fortschritt bei der Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft, und zwar weder bei den individuellen noch bei den kollektiven Rechten, zu verzeichnen sei.

Entsprechend den Forderungen des Parlaments sieht Artikel 263 Unterabsatz 4 AEUV vor, dass jede natürliche oder juristische Person gegen an sie gerichtete oder sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben kann.

Bezüglich des Rechts auf Zugang zu Dokumenten hat das Parlament am 17. Dezember 2009 eine Entschließung zu der notwendigen Überarbeitung des Rechtsrahmens für den Zugang zu Dokumenten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen. Darin bekräftigte es insbesondere die Notwendigkeit, den Geltungsbereich der [Verordnung \(EG\) Nr. 1049/2001](#) auf alle Organe und Einrichtungen, die vom ursprünglichen Text nicht erfasst sind, auszuweiten.

Bei der Europäischen Bürgerinitiative empfangen Vertreter der Kommission drei Monate nach der Einreichung der Initiative die Organisatoren, die außerdem die



Möglichkeit haben, ihre Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Die Anhörung wird von dem Ausschuss organisiert, der für den Gegenstand der Bürgerinitiative zuständig ist (Artikel 211 der Geschäftsordnung des Parlaments).

Wenn der in Artikel 7 EUV vorgesehene Sanktionsmechanismus gegen einen Mitgliedstaat ausgelöst werden soll, hat das Parlament sowohl das Initiativrecht (Artikel 7 Absatz 1), mit dem es die Inkraftsetzung des ersten dieser Mechanismen fordern kann, als auch das Recht zur Ausübung der demokratischen Kontrolle, da es der Anwendung des Mechanismus zustimmen muss (Artikel 7 Absatz 2).

Zu den umstrittenen „goldenen Visa“, mit denen manche Mitgliedstaaten ihre Staatsbürgerschaft und somit auch die Unionsbürgerschaft verkaufen, um ausländische Investoren anzuziehen, stellte das Parlament in einer [Entschließung vom 16. Januar 2014](#) fest, dass die Werte und Errungenschaften der Unionsbürgerschaft kein „Preisschild“ tragen dürfen.

Udo Bux
05/2019

