

§ 4 Politische Rechte der Unionsbürger

Matthias Rossi

A. Einleitung	1	1. Genese	40
I. Politische Rechte	1	2. Zweck und Bedeutung	41
II. Übersicht	2	3. Voraussetzungen und Verfahren ...	48
B. Einzelne politische Rechte der Unions-		4. Rechtsfolgen	52
bürger	6	IV. Petitionsrecht	53
I. Kommunalwahlrecht	7	1. Genese	54
1. Rechtsgrundlagen	7	2. Zweck und Bedeutung	55
2. Genese	8	3. Petitionsgegenstand, -vorausset-	
a) Ausgangslage in den Mitglied-		zungen und -verfahren	59
staaten	8	V. Recht auf Anrufung des Bürgerbeauf-	
b) Entwicklung auf Europaebene	10	tragten	65
3. Zweck und Bedeutung	13	1. Genese	67
4. Inhalt und Umfang des Rechts	17	2. Zweck und Bedeutung	69
5. Kommunale Abstimmungen	22	3. Beschwerdegegenstand, Beschwer-	
II. Wahlrecht zum Europäischen Parla-		demaßstab, Beschwerdeverfahren	72
ment	25	VI. Recht auf Verständigung	76
1. Rechtsgrundlagen	26	1. Genese	77
2. Genese	29	2. Zweck und Bedeutung	78
3. Zweck und Bedeutung	30	3. Inhalt	79
4. Voraussetzungen, Inhalt und		4. Verpflichtete	81
Umfang	35	C. Bewertung und Ausblick	82
III. Bürgerinitiativrecht	39	Verzeichnis wichtiger Entscheidungen	85

Literatur: *Barley, Katarina*, Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, Berlin, 1999; *Bauer, Hartmut*, Partizipation durch Petition. Zu Renaissance und Aufstieg des Petitionsrechts in Deutschland und Europa, DÖV 2014, 453; *Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel/Kotzur, Markus* (Hrsg.), Europarecht, 13. Aufl., Baden-Baden, 2019; *Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundsätze, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg, 2009; *Borchmann, Michael*, Änderungen im deutschen Europawahlrecht, NJW 1994, 1522; *Brauneck, Jens*, TTIP, CETA, Brexit: Die Europäische Bürgerinitiative – ein Instrument der EU-Kommission?, NVwZ 2017, 1345; *Burkholz, Bernhard*, Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Bürgerentscheiden? – Zur Zulässigkeit einer Erweiterung landesrechtlicher Partizipationsrechte nach der Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG, DÖV 1995, 816; *Degen, Manfred*, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, DÖV 1993, 749; *Dehousse, Franklin*, The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea?, Gent, 2013; *de Lobkowicz, Wenceslas*, Ein europäisches Kommunalwahlrecht für alle EG-Bürger, DÖV 1989, 519; *Dürig, Markus*, Das neue Wahlrecht für Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, NVwZ 1994, 1180; *Eckart, Sabine*, Ein neuer Rechtsrahmen für die Europäische Bürgerinitiative, Recht und Politik 2018, 172; *Engelken, Klaas*, Einbeziehung der Unionsbürger in kommunale Abstimmungen (Bürgerentscheide, Bürgerbegehren)?, NVwZ 1995, 432; *ders.*, Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Bürgerentscheiden?, DÖV 1996, 737; *ders.*, Änderung der Landesverfassung unter der Großen Koalition, VBfW 1995, 217; *Fischer, Hans Georg*, Die Unionsbürgerschaft, EuZW 1992, 566; *Gassner, Katrin*, Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich, Tübingen, 2012; *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, München, Werkstand 68. Ergänzungslieferung, Oktober 2019; *Guckelberger, Annette*, Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament sowie das Recht zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Europa der Bürger, DÖV 2003, 829; *Gundel, Jörg*, Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative, DÖV 2018, 585; *ders.*, Anmerkung zum Urteil des EuG vom 7.3.2013 – Zur Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung über den Abschluss eines Petitionsverfahrens, EuZW 2013, 359; *Haas, Julia*, Der Ombudsmann als Institution des europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen, 2012; *Hannken, Catrin*, Das Kommunalwahlrecht für ausländische Unionsbürger im Lande Bremen, Frankfurt am Main (ua), 2005; *Hasselbach, Kai*, Europäisches Kommunalwahlrecht, ZG 12 (1997), 49; *Hat-*

je, Armin, Parteiverbot und Europarecht, DVBl. 2005, 261; Haug, Volker M., Begriffs- und Zulässigkeitsvoraussetzungen einer EU-Petition, JZ 2015, 1042; Hieber, Thomas, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen, 2014; Hieber, Thomas/de Boer, Frank, Anmerkung zu einer Entscheidung des EuG Urt. v. 3.2.2017 (T-646/13) – Zur Europäischen Bürgerinitiative zum Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten und Sprachminderheiten, NVwZ 2017, 1035; Hilpold, Peter, Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme, EuR 2015, 133; ders., Die Sprachenregelung der Union zwischen Grundfreiheiten und Kulturpolitik, ZEuP 2011, 500; Heuber-Sänger, Petra, Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene: Erweiterung des Handlungsspielraumes durch die Europäische Bürgerinitiative, EuR 2015, 238; Hoffmann, Jan, Ohne Hürden? Europawahlen 2014, NVwZ 2014, 630; Hofmann, Hans/Meyer-Teschendorf, Klaus-G., Teilnahme von Unionsbürgern nicht nur an Kommunalwahlen, sondern auch an kommunalen Plebisziten?, ZRP 1995, 290; Holoubek, Michael/Lienbacher, Georg (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, GRC-Kommentar, Wien, 2014; Hrbek, Rudolf, Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, Integration 1/2012, 35; Huber, Peter. M., Unionsbürgerschaft, EuR 2013, 637; Ipsen, Knut, Völkerrecht, 7. Aufl., München, 2018; Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 1. Aufl., Baden-Baden, 2005; Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Werkstand 88. Ergänzungslieferung, August 2019; Klein, Eckart, Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedsstaaten, Der Staat 1994, 39; Kleinlein, Thomas/Rabenschlag, David, Auslandsschutz und Staatsangehörigkeit, ZaöRV 2007, 1277; Kokott, Juliane/Sobotta, Christoph, Der EuGH – Blick in eine Werkstatt von Integration, EuGRZ 2013, 470; Mader, Oliver, Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten – Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit, EuR 2013, 348; ders., Die Petition zum Europäischen Parlament und die Justiziabilität von Entscheidungen des Petitionsausschusses, ZParl 2012, 854; ders., Petitionsgrundrecht light – Wie viel Schutz braucht das Parlament vor dem Bürger?, EuZW 2015, 41; Magiera, Siegfried, Politische Rechte im Europa der Bürger, ZRP 1987, 331; Mann, Thomas/Ripke, Stefan, Überlegungen zur Existenz und Reichweite eines Gemeinschaftsgrundrechts der Versammlungsfreiheit, EuGRZ 2004, 125; Maunz/Dürig Grundgesetz Kommentar, München, Werkstand 88 Ergänzungslieferung, August 2019; Mayer, Franz C., Europäisches Sprachenverfassungsrecht, Der Staat, 44. Band, 2005, Heft 3, 367; Meyer, Hans, Grundgesetzliche Demokratie und Wahlrecht für ansässige Nichtdeutsche Oder: Über die Wirkung fixer Ideen in der Verfassungsrechtsprechung, JZ 2016, 121; Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden, 2019; Obwexer, Walter, Das Recht der Unionsbürger auf diplomatischen und konsularischen Schutz, eolex 1996, 323; Obwexer, Walter/Villotti, Julia, Die Europäische Bürgerinitiative – Grundlagen, Bedingungen und Verfahren, JRP 2010, 108; Oliver, Peter, Electoral rights under Article 8B of the Treaty of Rome, Common Market Law Review (CMLR), 1996, 473; Pieroth, Bodo/Schmülling, Markus, Die Umsetzung der Richtlinie des Rates zum Kommunalwahlrecht der Unionsbürger in den deutschen Ländern, DVBl 1998, 365; Piesbergen, Heiko, Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, Frankfurt am Main, 2011; Pilniok, Arne, Die Europäische Bürgerinitiative zwischen Legitimationserwartungen und institutioneller Praxis. Ein Beitrag zum Recht auf Beteiligung am demokratischen Leben der Union, EuGRZ 2018, 126; Remmert, Barbara, Die Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Abstimmungen, VBIBW 2017, 415; Ress, Torsten/Stein, Georg (Hrsg.), Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht, Baden-Baden, 1996; Röper, Erich/Sieveling, Klaus, Einwohner bei Volksabstimmungen in den Kommunen und Bundesländern als Grundgesamtheit, ZAR 2011, 131; Rossi, Matthias, Interparlamentarische Demokratie?, in: Klopfer, Michael (Hrsg.), Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, Baden-Baden, 2011; ders., Recht in der Europäischen Union – Geregelte Änderbarkeit des Rechts als Erfordernis demokratischer Rechtsstaatlichkeit, in: Kirchhof, Gregor/Schmidt, Reiner/Keller, Mario (Hrsg.), Europa – In Vielfalt geeint, München, 2020, S. 451; Schneider, Ulrich, Die Rechte- und Pflichtenstellung des Unionsbürgers, Münster, 2000; Schönberger, Christoph, Unionsbürger, Tübingen, 2005; Schrapper, Ludger, Die Richtlinie 94/80/EG zum aktiven und passiven Kommunal-

wahlrecht für Unionsbürger, DVBl 1995, 1167; *Schunda, Regine*, Das Wahlrecht von Unionsbürgern bei Kommunalwahlen in Deutschland, Frankfurt am Main, 2003; *Schwarz, Kyriell-Alexander*, Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, AöR 138 (2013), 411; *Sieveking, Klaus*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Stadtstaaten – Verfassungsrechtliche Probleme bei der Einführung kommunalen Ausländerwahlrechts, DÖV 1993, 449; *Shaw, Jo*, The Transformation of Citizenship in the European Union, Cambridge, 2007; *Szczekalla, Peter*, Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, EuR 1999, 325; *Trstenjak, Verica*, Civis Europeus Sum – Union Citizenship and the influence of the Court of Justice of the European Union, European Review 23 (2015), 71; *Weber, Ferdinand*, Staatsangehörigkeit und Status, Tübingen, 2018; *ders.*, Freundliche Übernahme? Die Einhegung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, JZ 2019, 449; *Wollenschläger, Ferdinand*, Grundfreiheit ohne Markt, Tübingen, 2007/2017; *ders.*, Vernetzte Angehörigkeiten. Staats- und Unionsbürgerschaft als komplementäre Angehörigkeitsverhältnisse im Mehrebenensystem Europäische Union, in: Boysen, Sigrid ua (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden, 2007, S. 104; *Yvon, Yannic*, Sprachenvielfalt und europäische Einheit – Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union, EuR 2003, 681.

Verzeichnis wichtiger Rechtsakte

Richtlinien

Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. L 329 vom 30.12.1993, 34, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20.12.2012, ABl. L 26 vom 26.1.2013, 27.

Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19.12.1994 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, ABl. L 368 vom 31.12.1994, 38, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/19/EU des Rates vom 13.5.2013, ABl. L 158 vom 10.6.2013, 231.

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. L 158 vom 30.4.2004, 77, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.8.2011, ABl. L 141 vom 27.5.2011, 1.

Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20.4.2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG, ABl. L 106 vom 24.4.2015, 1.

Verordnungen

Verordnung (EWG) Nr. 1 des Rates vom 15.4.1958 zur Regelung der Sprachfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl. L 17 vom 6.10.1985, 385, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13.5.2013, ABl. L 158 vom 10.6.2013, 1.

Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13.5.2013 zur Anpassung einiger Verordnungen und Beschlüsse aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien, ABl. L 158 vom 10.6.2013, 1.

Verordnung (EU) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. L 317 vom 4.11.2014, 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 2019/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.3.2019, ABl. L 85 vom 27.3.2019, 7.

Verordnung (EU) Nr. 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. L 130 vom 17.5.2019, 55.

4 § 4 Politische Rechte der Unionsbürger

Beschlüsse

Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments vom 20.9.1976, ABl. L 278 vom 8.10.1976, 1.

Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung 76/787/EGKS/EWG, ABl. L 278 vom 8.10.1976, 1.

Beschluss des Rates 2002/772/EG vom 25.6.2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, ABl. I. 283 vom 21.10.2002, 1.

Beschluss des Europäischen Parlaments vom 28.9.2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatus des Europäischen Parlaments (2005/684/EG, Euratom), ABl. I. 262 vom 7.10.2005, 1.

Beschluss des Rates 2018/994 vom 13.7.2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/87/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABl. I. 178 vom 16.7.2018, 1.

A. Einleitung

I. Politische Rechte

- 1 Der in bewusster Anlehnung an den Begriff der nationalen Staatsbürgerschaft gewählte Begriff der Unionsbürgerschaft stellt den Bürger in den Mittelpunkt. Insofern erweitert der Begriff nicht nur in Ergänzung des Staates das Beziehungsobjekt der Bürgerschaft um die Union, sondern ordnet vor allem dem Einzelnen eine neue Rolle zu: Er ist nicht nur durch Grundfreiheiten geschütztes Wirtschaftssubjekt und auch nicht allein durch Grundrechte geschützter Mensch, sondern ein der Union in besonderer Weise zugeordneter Bürger. Mit dieser Bezeichnung verbindet sich ein Engagement für das Gemeinwesen, das jenseits des individuellen Freiheitsgebrauchs auf eine Mitwirkung im und eine Gestaltung des Gemeinwesens gerichtet ist. Dies wiederum verlangt entsprechende Rechte, die als politische Rechte bezeichnet werden können. Doch eine solche Bezeichnung ist unscharf, weil der Begriff des Politischen vage ist. Insofern kann die Zuweisung und noch mehr der Gebrauch von Rechten nahezu immer als politisch qualifiziert werden. Dieser Abschnitt geht dagegen in mehrfacher Hinsicht von einem engen und normativ geprägten Verständnis politischer Rechte aus. Erstens werden nur solche Rechte dargestellt, die in besonderer Weise an den *Status activus* der Unionsbürger anknüpfen. Vernachlässigt wird insofern, dass auch die Wahrnehmung von Grundrechten im *Status negativus* und *Status positivus* politischer Natur sein kann. Zweitens werden nur solche Rechte behandelt, die ihren Ursprung im Unionsrecht haben. Dass jedem Unionsbürger als Staatsangehörigem eines Mitgliedstaats zugleich eine Vielzahl national eingeräumter bzw. gewährleisteter politischer Rechte zustehen, soll deshalb nur in Erinnerung gerufen werden. Und schließlich konzentriert sich dieser Abschnitt auf die konkreten vertraglichen Vorschriften über die Rechte der Unionsbürger, mithin auf die Art. 20 ff. AEUV.

II. Übersicht

- 2 Die einzelnen Rechte (und Pflichten) der Unionsbürger werden vor allem von Art. 20 Abs. 2 AEUV aufgelistet. Unter Zugrundelegung des skizzierten, primär an den *Status activus* anknüpfenden Verständnisses politischer Rechte sind vor allem die von Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV genannten Rechte in den Blick zu nehmen. Sie erstrecken das Verbot

der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auf das Wahlrecht,¹ namentlich auf

1. das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie
2. auf das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament.

Hinzu treten die von Art. 20 Abs. 2 lit. d AEUV umfassten Rechte, also

3. das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten,
4. das Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden und
5. das Recht, sich in der eigenen Sprache an die Organe und Einrichtungen der europäischen Union zu wenden.

Das von Art. 20 Abs. 2 lit. c AEUV gewährleistete **Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz** wird hingegen nicht als politisches Recht im engeren Sinne verstanden und deshalb im Folgenden nicht vertieft.

Umgekehrt ist die Aufzählung des Art. 20 Abs. 2 AEUV schon ausweislich des Wortlauts („unter anderem“) nicht abschließend, so dass weitere Rechte in den Blick genommen werden könnten, die sich aus primär-, aber auch aus sekundärrechtlichen Vorschriften ergeben. Das in Art. 15 Abs. 3 AEUV sowie durch Art. 42 GRC gewährleistete **Recht auf Zugang zu Dokumenten** der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen etwa lässt sich als politisches Recht im weitesten Sinne begreifen. Da es aber nicht nur auf Unionsbürger beschränkt ist, sondern jeder natürlichen und sogar auch juristischen Person mit Wohnsitz bzw. satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat zusteht, mithin primär an die **territoriale** und nicht ausschließlich an die über die Unionsbürgerschaft vermittelte **personale Verbundenheit** anknüpft, wird es in diesem Kapitel nicht näher vertieft. Gleiches gilt für das von Art. 41 GRC gewährleistete **„Recht auf eine gute Verwaltung“**, das ebenfalls „jeder Person“ und nicht nur Unionsbürgern zugesprochen wird. Aus demselben Grund werden auch die allgemeinen Grundrechte, auch wenn sie wie namentlich die **Kommunikationsgrundrechte** der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit in besonderer Weise als „politische Rechte“ qualifiziert werden können, aus dieser Darstellung ausgeklammert: In personeller Hinsicht knüpfen sie nicht an die Unionsbürgerschaft an, sondern sind als Jedermanns- bzw. als Menschenrechte ausgestaltet.

Das von Art. 11 Abs. 4 EUV normierte und von Art. 24 Abs. 1 AEUV aufgegriffene Recht, die Europäische Kommission durch eine **Bürgerinitiative** zu einer Rechtsetzungsinitiative aufzufordern, steht hingegen nur Unionsbürgern zu. Es gibt ihnen neben den Wahlen, mit denen sie die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in personeller Hinsicht beeinflussen können, ein Instrument des *Agenda Setting* an die Hand, das auch zur inhaltlichen Gestaltung von Rechtsakten genutzt werden kann.

B. Einzelne politische Rechte der Unionsbürger

Die einzelnen politischen Rechte, die den Unionsbürgern durch das Primärrecht eingeräumt werden, können nach unterschiedlichen Kriterien systematisiert werden. Unterschieden werden könnte danach, ob sich diese Rechte auf die **personelle Zusammensetzung** von legislativen und administrativen Organen beziehen oder ob sie darüber hinaus auf eine **formale Kommunikation** mit ihnen gerichtet sind. Insofern ließe sich auch nach den einzelnen institutionellen Adressaten unterscheiden und auf europäischer Ebene vor allem das Europäische Parlament, daneben aber auch die Europäische Kommission und andere Organe in den Blick nehmen, auf nationaler Ebene vor allem die Kommunalver-

¹ EuGH 12.9.2006 – C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 Rn. 53.

waltung. Die folgende Darstellung folgt ungeachtet solcher Möglichkeiten der formalen Systematik des AEUV und betrachtet insofern zunächst die beiden von Art. 22 AEUV gewährleisteten Rechte, bevor die vier Regelungsinhalte des Art. 24 AEUV beleuchtet werden. Mit dieser Systematik wird zugleich nach dem Charakter der Normen unterschieden, weil die von Art. 22 AEUV genannten Rechte als Diskriminierungsverbote bzw. Inländergleichbehandlungsgebote ausgestaltet sind und primär die Mitgliedstaaten adressieren, während Art. 24 AEUV unionsrechtlich fundierte subjektive Rechte in Bezug nimmt (Abs. 1–3) bzw. begründet (Abs. 4).

I. Kommunalwahlrecht

1. Rechtsgrundlagen

- 7 Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV und Art. 22 Abs. 1 AEUV verankern für das aktive und passive Kommunalwahlrecht den Grundsatz der Inländergleichbehandlung für alle Unionsbürger im jeweiligen Wohnsitzstaat. Er wird von Art. 40 GRC auch als Grundrecht gewährleistet. Auf der Grundlage des Art. 22 Abs. 1 Satz 1 AEUV hat der Rat 1994 eine Richtlinie mit detaillierten Vorgaben für die Mitgliedstaaten erlassen,² die durch die Kommunalwahlgesetze der Länder fristgerecht umgesetzt wurde. Zuvor bedurfte es in Deutschland einer Verfassungsänderung: Zusammen mit der Wiederbelebung des nach dem Einigungsvertrag inhaltsleeren Art. 23 GG als „Europaklausel“ des Grundgesetzes wurde in Art. 28 Abs. 1 GG ein Satz 3 eingefügt, der klarstellt, dass „bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden [...] auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar [sind].“³

2. Genese

a) Ausgangslage in den Mitgliedstaaten

- 8 Vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht wurde ein Kommunalwahlrecht für Ausländer bzw. für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten nur von einzelnen Mitgliedstaaten und in recht unterschiedlichem Umfang gewährleistet. In Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und Luxemburg war das Kommunalwahlrecht auf die eigenen Staatsangehörigen beschränkt.⁴ Dänemark, Irland und die Niederlande gewährten nach einer gewissen Wohnsitzdauer allen im Land wohnenden Ausländern, also nicht nur Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der damaligen EG, das Kommunalwahlrecht.⁵ Im Vereinigten Königreich verfügten auch Bürger der Republik Irland und der Länder des Commonwealth über ein Kommunalwahlrecht. Portugal räumte allen Angehörigen der portugiesischsprachigen Länder das Kommunalwahlrecht ein, was in der Praxis vor allem Brasilianer mit Wohnsitz in Portugal betraf. Auch Spanien knüpfte die Einräumung des

2 Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 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, ABl. L 368 v. 31.12.1994, 34, 38.

3 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 21.12.1992, BGBl. I 2086. Dazu Meder/Brechmann/F. Wollenschläger BV Art. 12 Rn. 4 ff.

4 Kommission, Das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament v. 7.10.1986, KOM (1986) 487 endg. = Bull. EG lenschläger BV Art. 12 Rn. 4 ff.

5 Kommission, Das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament v. 7.10.1986, KOM (1986) 487 endg. = Bull. EG Beilage 7/86.

Kommunalwahlrechts an das **Gegenseitigkeitsprinzip**. Ein solches Abkommen wurde 1989 etwa mit den Niederlanden vereinbart.⁶

In Deutschland wurde die Einführung eines Kommunalwahlrechts auf der Grundlage des Gegenseitigkeitsprinzips nicht in allen Bundesländern skeptisch betrachtet. Hamburg und Schleswig-Holstein wollten etwa 1989 ein Kommunalwahlrecht für Angehörige bestimmter Staaten einführen. Das von Bayern im Wege der abstrakten Normenkontrolle angerufene Bundesverfassungsgericht hielt ein solches Kommunalwahlrecht für Ausländer aber für unvereinbar mit dem Grundgesetz: **Volk im Sinne des Grundgesetzes** sei stets und ausschließlich die Gesamtheit aller Deutschen im Sinne des Art. 116 GG. Das gelte nicht nur für die Bundesebene, sondern über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch für die Bundesländer.⁷

b) Entwicklung auf Europaebene

Das Kommunalwahlrecht für EG-Bürger wurde auch vor dem Hintergrund der Migration von Gastarbeitern seit Anfang der 1970er-Jahre diskutiert (*Wollenschläger* in Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEuR Bd. 1) → Bd. 1 § 13 Rn. 129 f.).⁸ Schon bei der Gipfelkonferenz von Paris im Oktober 1974 war die Möglichkeit der Einführung des Kommunalwahlrechts für alle EG-Bürger erörtert worden.⁹ Der Europäische Rat setzte auf dem Gipfeltreffen in Paris 1974 eine Arbeitsgruppe ein, welche in ihrem Bericht „Europa für die Bürger“ forderte, besondere Rechte für die EG-Bürger einzuführen, unter anderem auch das Kommunalwahlrecht und damit den Zugang zu öffentlichen Ämtern.¹⁰ Die Kommission schlug in dem sogenannten „Tin-demanns-Bericht“ über die „Zuerkennung besonderer Rechte“ vom 3.7.1975 unter anderem das aktive und passive Wahlrecht auf Gemeindeebene vor,¹¹ was seitens der Mitgliedstaaten zunächst allerdings nicht aufgenommen wurde. Allerdings forderte das Europäische Parlament seither mit Nachdruck die Einführung des Kommunalwahlrechts.¹² Der Europäische Rat von Fontainebleau¹³ richtete 1984 den Ausschuss für das „Europa der Bürger“ (*Adonnino-Ausschuss*) ein, um sich den Vorschlägen anzunehmen. Dieser empfahl 1985 die Einführung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für alle EG-Bürger zu prüfen, wobei er die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten hervorhob.¹⁴ Das Europäische

⁶ Vgl. den Überblick bei Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 5.

⁷ BVerfG 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, BVerfGE 83, 37, NJW 1991, 162 (163) (Ausländerwahlrecht Schleswig-Holstein); BVerfG 31.10.1990 – 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, NJW 1991, 159 (Ausländerwahlrecht Hamburg); BVerfG 31.3.2016 – 2 BvR 1576, 13, NVwZ-RR 2016, 521.

⁸ Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 35. Näher zur Diskussion um eine Europäische Bürgerschaft F. *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, S. 90 ff. mwN.

⁹ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3; Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 3.

¹⁰ Communiqué zum Treffen der Regierungschefs der Gemeinschaften, Paris, 9. und 10.12.1974, abgedruckt in 8. Gesamtbericht (1974), S. 337 ff., Ziff. 11.

¹¹ *Kommission*, Zuerkennung besonderer Rechte, Bericht der Kommission an den Rat v. 3.7.1975, in Bull. EG Beil. 7/75, S. 23 ff., 29 ff.

¹² zB *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 16.11.1977, ABl. C 299 v. 12.12.1977, 26; *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 7.6.1983, ABl. C 184 v. 11.7.1983, 28.

¹³ Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 3.

¹⁴ *Ad-hoc-Ausschuß „Europa der Bürger“*, Erster Bericht, Bull. EG Beil. 7/85, S. 9 ff., 21.

Parlament veranlasste¹⁵ die Kommission 1986, einen ausführlichen Bericht über das bestehende kommunale Wahlrecht in den Mitgliedstaaten¹⁶ vorzulegen.

- 11 Das Europäische Parlament forderte die Kommission 1987 noch einmal eindringlich zum Handeln auf.¹⁷ Diese nahm im Juni 1988 einen auf Art. 235 EWGV gestützten Vorschlag für eine Richtlinie¹⁸ über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat an. Es war umstritten, ob dieser eine geeignete Rechtsgrundlage war.¹⁹ Trotz nochmaliger Abänderung einigten sich Parlament und Rat bis zuletzt nicht, zumal strittig blieb, ob der EG überhaupt eine Kompetenz zukam, ein Kommunalwahlrecht durch Sekundärrecht einzuführen.²⁰
- 12 Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der Inländergleichbehandlungsgrundsatz bei Kommunalwahlen sodann primärrechtlich im Zusammenhang mit der gleichfalls eingeführten Unionsbürgerschaft verankert, als deren „Kernstück“ es galt.

3. Zweck und Bedeutung

- 13 Dem an die Unionsbürgerschaft gekoppelten aktiven und passiven Kommunalwahlrecht werden eine Reihe von Zielsetzungen und Bedeutungen zugesprochen.
- 14 In erster Linie begründet Art. 22 Abs. 1 AEUV ein **unmittelbar anwendbares subjektives Recht**²¹ und nicht nur einen **Regelungsauftrag**.²² Dieses Recht dient der **Effektivierung der Freizügigkeit**, denn es kompensiert jedenfalls teilweise den Verlust politischer Mitwirkungsrechte im Heimatstaat.²³ Zugleich fördert es die **Integration im Aufnahmestaat**.²⁴
- 15 Jenseits dieser subjektiven Bedeutung für den einzelnen Unionsbürger wird das Kommunalwahlrecht als ein Schritt auf dem Weg zu einem „Europa der Bürger“²⁵ verstanden, der zur **Bildung europäischer Identität** beitrage.²⁶ Denn das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger hebt die traditionelle Verknüpfung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht teilweise auf, ohne in den Kernbereich der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten einzugreifen.²⁷ Allerdings werden die Mitgliedstaaten in ihrer Gestaltungsfreiheit hinsichtlich

15 *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 14.11.1985, ABl. C 345 v. 31.12.1985, 82 und 83; *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 15.12.1987, ABl. C 13 v. 18.1.1988, 33; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 2.

16 *Kommission*, Das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament v. 7.10.1986, KOM (1986) 487 endg. = Bull. EG Beilage 7/86; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3.

17 *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 15.12.1987, ABl. C 13 v. 18.1.1988, 33; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3.

18 *Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat v. 24.6.1988, KOM (1988) 371 endg. = ABl. C 246 v. 20.9.1988, 3; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3; Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 3; *de Lobkowicz* DÖV 1989, 519 (519).

19 Dafür zB *de Lobkowicz* DÖV 1989, 519 (524 f.); dagegen zB *Klein* Der Staat 1994, 39 (51).

20 Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 3 mwN.

21 Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 68.

22 So aber Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 15; Lenz/Borchardt/Kaufmann-Bühler EU-Verträge AEUV Art. 22 Rn. 1.

23 Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 81; Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 22 Rn. 1; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3.

24 Zu diesem Aspekt auch: Biebert/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 34; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 3 ff.; Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 2, 9, 11; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 8.

25 Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 1.

26 Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 64; Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 2.

27 *Schunda*, S. 56 f.

der Kommunalverfassungen insofern beschränkt,²⁸ als sie es am Grundsatz der Gleichbehandlung der Unionsbürger auszurichten haben.²⁹

Schließlich wird dem Kommunalwahlrecht aus staats- und integrationstheoretischer Perspektive auch die Funktion, jedenfalls aber die Wirkung einer Europäisierung des Staatsvolks zugesprochen. Dabei ist umstritten, ob Unionsbürger eines Mitgliedstaats bei Ausübung ihres Kommunalwahlrechts in einem anderen Mitgliedstaat Teil des fremden Staatsvolkes werden³⁰ oder ob insofern nur eine integrationsspezifische, partielle und begrenzte Entnationalisierung stattfindet.³¹ Insofern ist zunächst aber zu betonen, dass die kommunale Ebene in den meisten Staaten als besondere Ebene öffentlicher Gewalt betrachtet wird und etwa auch in Deutschland als Selbstverwaltung nicht unmittelbar dem Staat zugeordnet ist, so dass die Modifizierung des „Kommunalvolks“ nicht zwangsläufig auch zugleich das „Staatsvolk“ verändert. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb in den skizzierten Entscheidungen zum Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein betont, dass die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer im Bereich der Europäischen Gemeinschaft gleichwohl Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein könne,³² was mit der Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG auch vollzogen wurde. Insofern ist nicht nur normativ, sondern auch theoretisch zwischen dem Staatsvolk und den Mitgliedern einer kommunalen Selbstverwaltung zu unterscheiden.

4. Inhalt und Umfang des Rechts

Art. 22 Abs. 1 AEUV bezieht sich ausschließlich auf allgemeine, unmittelbare Wahlen zu den Kommunalvertretungen und damit jedenfalls auf die erste Ebene der politischen und administrativen Organisationen.³³ Was eine **Kommune** ist, wird durch das Primärrecht nicht definiert. Nach Wortlaut und Ziel der Norm ist eine rechtlich verfasste Gebietskörperschaft auf örtlicher Ebene gemeint.³⁴ Allerdings weichen die Begriffe in den verschiedenen Sprachfassungen voneinander ab. Dem Rat kam damit ein gewisser Spielraum bei der Ausgestaltung seiner Richtlinie zu; allerdings musste er dabei den Sinn der primärrechtlichen Vorschrift des Art. 22 Abs. 1 AEUV beachten. Die Ausführungsrichtlinie 94/80/EG³⁵ definiert Kommunalwahlen als „die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen.“ In Deutschland bezieht sich diese Definition sowohl auf die Gemeinde- als auch auf die Kreisebene.³⁶

28 Streinz/Magiera EUV/AEUV Art. 22 Rn. 8; Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 35.

29 Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 35.

30 Schwarz AöR 138 (2013), 411 (427): „partielle Öffnung des Staatsvolkes“, „wurde der Volksbegriff modifiziert, dies aber nur begrenzt und nicht in identitätsbedrohender Weise“; in diesem Sinne wohl auch Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 65; die Diskussion zusammenfassend mwN: Weber, S. 242.

31 Die Diskussion zusammenfassend: Weber, S. 242.

32 BVerfGE 83, 37; BVerfGE 83, 60; BVerfGE 89, 155; BVerfG 19.2.1997 – 2 BvR 2621/95, NVwZ 1998, 52.

33 Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 36; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV Art. 22 Rn. 10; Degen DöV 1993, 749 (755); Oliver CMLR 1996, 473 (473 ff.), (491 f.); Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 70.

34 Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 22 Rn. 2; Degen DÖV 1993, 749 (754 f.).

35 Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 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, ABl. L 368 v. 31.12.1994, 34, 38.

36 Zur Ausklammerung der Bezirksebene Meder/Brechmann/F. Wollenschläger BV Art. 12 Rn. 6.

- 18 In den **Stadtstaaten** Berlin, Bremen und Hamburg besteht die **Besonderheit**, dass hier die kommunale und die staatliche Ebene zusammenfallen.³⁷ Die Wahl hat hier Mischcharakter. Die kommunale Bürgerschaftswahl bzw. die Wahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin ist zugleich auch Landtagswahl.³⁸ Die RL 94/80/EG enthält in ihrem Anhang die gesetzliche Fiktion, dass in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin der Bezirk als die „lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe“ im Sinne der Richtlinie gelten. Damit wird es den Stadtstaaten möglich, die Unionsbürger von der Mischwahl zur kommunalen Vertretung/zum Landtag auszuschließen. Das Europarecht definiert den Begriff der Kommunalwahl anders und fordert nicht, dass kommunale Selbstverwaltung im Sinne des deutschen Verfassungsrechts vorliegt.³⁹ Für Bremen ordnet die Richtlinie an, dass sowohl die Stadtgemeinde Bremerhaven als auch die Stadtgemeinde Bremen eine lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe darstellt. In Bremen erhielten die Unionsbürger ein auf die Stadtbürgerschaft bezogenes und damit begrenztes Wahlrecht zur Bürgerschaft.⁴⁰
- 19 Das Recht umfasst nicht nur das aktive und passive Wahlrecht als solches, sondern alle **Tätigkeiten**, die zur wirksamen Ausübung dieser Rechte erforderlich sind. Hierzu gehören mit Blick auf das passive Wahlrecht etwa auch die Befugnis, sich einer Partei anzuschließen, den Wahlkampf zu führen, die Stellung von Anträgen auf **Sondernutzung öffentlicher Einrichtungen** oder das Recht der gleichen Mandatsausübung.⁴¹
- 20 Die Ausübung kann von weiteren allgemeinen **Voraussetzungen** abhängig gemacht werden, sofern diese **gleichermaßen** auch für **Inländer** gelten (zB Mindestalter, Eintragung in eine Wählerliste, Mindestwohndauer, Nachweise für eine Kandidatur). Ein vor jeder Wahl zu wiederholender Antrag, wie es die Regelungen in Sachsen und Bayern vorsahen, ist mit der RL 94/80/EG aber nicht zu vereinbaren.⁴²
- 21 Nach Art. 5 Abs. 3, 4 der RL 94/80/EG ist es zulässig, das **passive Wahlrecht** in die Ämter des **Leiters des Exekutivorgans**, seines Vertreters oder eines Mitglieds des leitenden kollegialen Exekutivorgans auf **eigene Staatsangehörige** zu beschränken.⁴³ Das bezieht sich sowohl auf die unmittelbare Wahl als auch auf die mittelbare Wahl durch das kommunale Vertretungsorgan selbst. Die Definition der Kommunalwahl in Art. 2 Abs. 1 lit. b der RL als „unmittelbare Wahl“ ändert hieran nichts. Von der Möglichkeit, das passive Wahlrecht in dieser Weise zu beschränken, haben zum Beispiel Bayern in Art. 36 Abs. 1 Bay-GLKrWG und Sachsen in § 49 Abs. 1 SächsGemO Gebrauch gemacht. In Österreich besteht diese Einschränkung nach § 8 GWO hinsichtlich des Bürgermeisters. Auch eine vorübergehende oder eine vertretungsweise Wahrnehmung dieser Funktionen darf Inländern vorbehalten bleiben.⁴⁴ Die Konkretisierung der Kommunalwahlrichtlinie lässt sich damit rechtfertigen, dass sich die durch den AEUV gewährte politische Beteiligung auf die kommunale Ebene, nicht aber auf Exekutivfunktionen bezieht. Diese reichen über die Kommunalebene hinaus und beinhalten auch die **Ausübung von Staatsgewalt** und die

37 Vgl. hierzu eingehend: *Sieveling* DÖV 1993, 449 (452 ff.).

38 *Barley*, S. 91, 93; *Sieveling* DÖV 1993, 449 (454 f.).

39 *Schunda*, S. 244.

40 *Sieveling* DÖV 1993, 449 (453 f.).

41 *Schwarze/Becker* EU-Kommentar AEUV Art. 22 Rn. 5; *Groeben/Schwarze/Hatje/Haag* EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 10.

42 *Pieroth/Schmülling* DVBl. 1998, 365 (369); aA *BayVerfGHE* 50, 76 (103 ff.).

43 Richtlinie 94/80/EG vom 19.12.1994 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, ABl. L 368 v. 31.12.1994, 34, 38.

44 *Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich* EuR § 9 Rn. 75.

Wahrnehmung von Staatsinteressen.⁴⁵ Dies fügt sich des Weiteren in den Vertragszusammenhang ein, der die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt den eigenen Staatsangehörigen des Mitgliedstaates vorbehält, wie sich etwa aus Art. 45 Abs. 4, 51, 62 AEUV ergibt.⁴⁶

5. Kommunale Abstimmungen

Kontrovers wird die Frage behandelt, ob sich das Kommunalwahlrecht für Ausländer auch auf kommunale Abstimmungen erstrecken sollte. Einige Bundesländer haben Unionsbürgern entsprechende Beteiligungsrechte eingeräumt.⁴⁷

Jenseits der letztlich politischen Bewertung dieser Frage ist insofern zunächst zu betonen, dass das **Europarecht** eine solche Erstreckung des Kommunalwahlrechts nicht zwingend verlangt. Sonstige Wahlen und Abstimmungen sowie Bürgerentscheide sind vom Wortlaut des Art. 22 Abs. 1 AEUV nicht erfasst.⁴⁸ Auch aus der **Entstehungsgeschichte** zu Art. 22 Abs. 1 AEUV ergibt sich kein Anhaltspunkt dafür, dass mehr als das kommunale Wahlrecht gewährleistet werden sollte,⁴⁹ und die RL 94/80/EG verhält sich ebensowenig zu dieser Frage.⁵⁰ Eine teleologische Argumentation⁵¹ überschreitet den Wortlaut, und wenn das besondere kommunalrechtliche Verhältnis zwischen Bürgerentscheiden und Gemeinderatsbeschlüsse bemüht wird, werden zwar gewisse Widersprüche erkennbar, die sich aber allenfalls zu einer politischen, nicht zu einer rechtlichen Verpflichtung verdichten⁵².

Neben die Frage der europarechtlichen Zulässigkeit bzw. Gebotenheit tritt die Frage, ob die Erstreckung von Abstimmungsrechten auf Unionsbürger mit dem **Grundgesetz** vereinbar ist. Dies wird zum Teil zwar verneint,⁵³ weil der verfassungsrechtliche Begriff in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG Abstimmungen nicht erfasse,⁵⁴ doch überzeugt dieses streng am Wortlaut orientierte Argument nicht. Vieles spricht vielmehr dafür, dass das Bundesrecht der Einbeziehung von Unionsbürgern in kommunale Abstimmungen durch die Landesgesetzgeber nicht entgegensteht, weil diese kraft originärer Kompetenz für das Kommunalrecht über einen Regelungsspielraum verfügen und eine solche Einbeziehung mitregeln

45 Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 20, 22; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 11; Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 75; Erwägungsgrund 9 der RL 94/80/EG; *Kommission*, Vorschlag für eine RL des Rates 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 v. 28.2.1994, KOM (94) 38 endg., 29; ABl. C 105 v. 13.4.1994; aA *Hasselbach* ZG 1997, 49 (56 f.).

46 Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 20. S. mwN auch Meder/Brechmann/F. *Wollenschläger* BV Art. 12 Rn. 7.

47 ZB § 7 KWahlG NW iVm §§ 21 Abs. 2, 26 GO NW; Art. 18a Abs. 5, Art. 15 Abs. 2 BayGO, Art. 1 BayGLKrWG; Art. 72 BW Verf.; § 30 HessGO; §§ 17 a, 13 RhPfGO; §§ 24, 16 SächsGO, §§ 25, 20 Sachs-AnhGO.

48 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 10; Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 16; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 11; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 18; Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 22 Rn. 4.

49 Meyer-Teschendorf/Hofmann ZRP 1995, 290 (291).

50 Meyer-Teschendorf/Hofmann ZRP 1995, 290 (291).

51 Ehlers/Kadelbach EU-Grundrechte § 26 Rn. 59; vorsichtiger Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 10.

52 Vgl. *Remmert* VBfBW 2017, 415 (417), die im Ergebnis eine rechtliche Verpflichtung zur Ergänzung des Kommunalwahlrechts um Abstimmungsrechte annimmt.

53 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 10; Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 22 Rn. 16; Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 83; *Burckholz* DÖV 1995, 816 (817), (819); Meyer-Teschendorf/Hofmann ZRP 1995, 290 (291); Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 18.

54 Meyer-Teschendorf/Hofmann ZRP 1995, 290 (290).

können.⁵⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht zur Entscheidung angenommen,⁵⁶ die ihrerseits die Beteiligung von Unionsbürgern an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen in Bayern für zulässig erachtet hat.⁵⁷

II. Wahlrecht zum Europäischen Parlament

- 25 In keinem Recht kommt die Rolle der Unionsbürger als **Legitimationssubjekt** der EU stärker zum Ausdruck als in ihrem Wahlrecht zum Europäischen Parlament (*Wollenschläger* in Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEuR Bd. 1) → Bd. 1 § 13 Rn. 166). Zwar ist diese Rolle auf einen der beiden von Art. 10 Abs. 2 EUV genannten Legitimationsstränge beschränkt, doch wird die unmittelbare demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments gegenüber der mittelbaren Legitimation des Europäischen Rats und vor allem des Rats entgegen der historischen Entwicklung seit dem Vertrag von Lissabon als so bedeutsam empfunden, dass sie systematisch sogar an erster Stelle der einzelnen Demokratiekonzepte der Art. 10 ff. EUV genannt wird.⁵⁸

1. Rechtsgrundlagen

- 26 Die rechtlichen Grundlagen dieses Wahlrechts sind nicht in einer Norm oder auch nur einem Rechtsakt zusammengefasst, sondern ergeben sich aus einer **Gemengelage** von primären und sekundären Unionsrecht einerseits und mitgliedstaatlichem Recht andererseits. Art. 14 EUV hebt zunächst in Abs. 2 Satz 1 hervor, dass sich das Europäische Parlament aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (und nicht mehr „nur“ aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten)⁵⁹ zusammensetzt, und hält in Abs. 3 sodann die maßgeblichen Wahlrechtsgrundsätze fest. Im Übrigen überlässt die Norm die Ausgestaltung des konkreten Wahlrechts dem Europäischen Rat, wobei die Initiative und also auch eine inhaltliche Gestaltungsmacht dem Europäischen Parlament zukommt, wie Art. 223 AEUV flankierend ergänzt.
- 27 Diese primärrechtlichen Vorgaben werden ausgefüllt durch den sog. **Direktwahlakt**⁶⁰ und die Richtlinie 93/109/EG vom 6.12.1993.⁶¹ Hinzu treten innerstaatliche Vorschriften über

55 *Meyer-Teschendorf/Hofmann* ZRP 1995, 290 (292), im Ergebnis aber aA; *Meder/Brechmann/F. Wollenschläger* BV Art. 12 Rn. 50.

56 BVerfG/K 31.3.2016 – 2 BvR 1576/1, NVwZ-RR 2016, 521.

57 BayVerfGH 12.6.2013 – Vf. 11-VII-11, BayVerfGHE 66, 70 ff. = BayVBl. 2014, 17 ff.

58 *Rossi*, *Interparlamentarische Demokratie?*, S. 47 f.

59 So Art. 20 EKGSV.

60 Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung 76/787/EGKS/EWG, ABl. L 278 v. 8.10.1976, 1, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndB (EU.Euratom) 2018/994 vom 13.7.2018, ABl. L 178 v. 16.7.2018, 1, ber. L 310, 44.

61 Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. L 329 v. 30.12.1993, 34; ergänzend hierzu: die Empfehlung der Kommission v. 12.3.2013 für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament (2013/142/EU), ABl. L 79 v. 21.3.2013, 29 sowie die Empfehlung der Kommission v. 29.1.2014 zum Umgang mit den Konsequenzen des Entzugs des Wahlrechts von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen vom 29.1.2014 (2014/53/EU), ABl. L 32 v. 1.2.2014, 34.

die Wahl zum Europäischen Parlament, in Deutschland das Europawahlgesetz⁶² und die Europawahlordnung.⁶³

Gegenüber diesen allgemeinen und grundlegenden Vorschriften betreffen Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV und Art. 22 Abs. 2 AEUV einen Sonderfall, der in unmittelbarem Zusammenhang mit der von Art. 21 AEUV gewährleisteten Freizügigkeit steht: Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist nicht daran gekoppelt, dass der Unionsbürger in dem Mitgliedstaat seinen Wohnsitz hat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, sondern kann auch von jedem anderen Mitgliedstaat aus ausgeübt werden. Allein dieses Recht ist besondere Konsequenz der Unionsbürgerschaft, denn das eigentliche Wahlrecht zum Europäischen Parlament folgt unmittelbar aus dem nationalen Wahlrecht. § 6 Abs. 1 EuWG etwa räumt die Wahlberechtigung „allen Deutschen“ ein. Insofern offenbart sich erneut der Charakter des Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV als besonderes Diskriminierungsverbot.⁶⁴

2. Genese

Das aktive und passive Wahlrecht für EU-Ausländer wurde vor dem Inkrafttreten des EUV nur von einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund von staatlichen Bestimmungen und in im Einzelnen unterschiedlichem Umfang gewährleistet.⁶⁵ Erst mit Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht erhielten EU-Ausländer das aktive und passive Wahlrecht in den Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen.

3. Zweck und Bedeutung

Der Möglichkeit der Unionsbürger, an den Wahlen zum Europäischen Parlament auch in einem Mitgliedstaat teilzunehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, lassen sich mehrere Zielsetzungen und Bedeutungen zumessen.

Zunächst ist auch dieses Recht in erster Linie im Kontext der von Art. 21 AEUV gewährleisteten allgemeinen Freizügigkeit zu interpretieren: Der Gebrauch des Freizügigkeitsrechts soll die Ausübung des Wahlrechts zum Europäischen Parlament nicht verhindern oder auch nur erschweren. Zwar steht es in Abhängigkeit von den nationalen Vorschriften allen Unionsbürgern grundsätzlich frei, ihr vom Heimatstaat eingeräumtes Wahlrecht zum Europäischen Parlament auch aus einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, etwa in einem Konsulat. Doch soweit sich dies als schwierig erweist und/oder sich wegen der tatsächlichen Betroffenheit die Wahl eines Vertreters des Aufenthaltsstaats als opportun erscheint, ist die Zuerkennung des Wahlrechts unmittelbare Konsequenz des Freizügigkeitsrechts.

Über diese subjektive Bedeutung für die einzelnen Unionsbürger hinaus wird der Norm zum Teil eine erhebliche staats- und integrationspolitische Bedeutung beigemessen. So wird sie einerseits als Beleg für die Überwindung der mitgliedstaatlichen Kompartementalisierung des Europäischen Parlaments gewertet, weil die national gewählten Europaabgeordneten nicht nur Vertreter des jeweiligen mitgliedstaatlichen Wahlvolks seien.⁶⁶ Sie habe „unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten den Effekt, die Grenzen zwischen den

⁶² Europawahlgesetz idF der Bekanntmachung v. 8.3.1994 (BGBl. I 423 (555, 852)), zuletzt geändert durch Art. 3 G. v. 18.6.2019 (BGBl. I 834).

⁶³ Europawahlordnung idF der Bekanntmachung v. 2.5.1994 (BGBl. I 957), zuletzt geändert durch Art. 4 G. v. 18.6.2019 (BGBl. I 834).

⁶⁴ Vgl. zum grundlegenden Status der Unionsbürgerschaft EuGH 20.9.2001 – C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 Rn. 31 – Grzelczyk mAnm Rossi JZ 2002, 351 f.

⁶⁵ Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 34; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 14.

⁶⁶ Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 85.

Völkern zu verwischen.⁶⁷ Andererseits mache die Regelung gerade deutlich, dass die Europawahl in erster Linie um eine angemessene Repräsentation der Mitgliedstaaten, nicht der Unionsbürger gehe.⁶⁸

- 33 Betrachtet man die **tatsächliche Bedeutung** des Rechts, an den Wahlen zum Europäischen Parlament nach den Bedingungen des Aufenthaltsstaats teilzunehmen, sollte man ihre theoretische Bedeutung nicht überhöhen. Bei der Europawahl 2014 haben sich in Deutschland lediglich 5,4 % (172.110 von 3.168.638) aller nicht deutschen Unionsbürger ins Wählerverzeichnis eintragen lassen.⁶⁹ Die Kommission sieht den Grund hierfür in unzureichenden Informationen sowie in dem Umstand, dass vor den Wahlen zum Europäischen Parlament vorwiegend nationale Themen behandelt werden, so dass vor diesem Hintergrund die Wahl im Herkunftsland vorgezogen werde.⁷⁰ Mit diesem Befund lässt sich eine integrationspolitische Funktion des Wahlrechts im Aufenthaltsstaat nicht begründen. Die Norm sollte deshalb stärker ausschließlich als individuelles Recht und weniger als integrationspolitisches Programm verstanden werden.
- 34 Dies gilt auch mit Blick auf die Bedeutung des Rechts für die Wahlrechtsgleichheit. Während einige Art. 22 Abs. 2 AEUV zum Teil als Beitrag zur Verbesserung der Wahlrechtsgleichheit verstehen,⁷¹ meinen andere, er vergrößere das Gleichheitsproblem, weil Stimmen ausländischer Unionsbürger über die Zusammensetzung des Kontingents des Wohnsitzstaats entschieden.⁷² Doch insgesamt berührt Art. 22 Abs. 2 AEUV den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit allenfalls marginal und beseitigt insbesondere nicht den zum Teil als Problem empfundenen Umstand, dass der Erfolgswert einer Stimme von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variiert.⁷³

4. Voraussetzungen, Inhalt und Umfang

- 35 In persönlicher Hinsicht berechtigt Art. 22 Abs. 2 AEUV alle Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem Herkunftsstaat haben. Dabei kommt den Mitgliedstaaten ein **Gestaltungsspielraum** für die Voraussetzungen zur Anerkennung des Wohnsitzes zu.⁷⁴ Daneben ist für die Ausübung des aktiven Wahlrechts regelmäßig die Eintragung in ein Wählerverzeichnis erforderlich. Der Mitgliedstaat kann hierzu zusätzliche Nachweise nach Art. 9 Abs. 2 und 3 RL 93/109/EG verlangen.
- 36 Im Übrigen sind bezogen auf den Heimatstaat einerseits und den Aufenthaltsstaat andererseits **zwei Konstellationen** betroffen: In erster Linie werden Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten in dem Mitgliedstaat berechtigt, in dem sie sich aufhalten. Darüber hinaus wirkt sich das Recht auch auf das Wahlrecht für Staatsangehörige aus, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten: Sie müssen sich wegen des Verbots der doppelten

67 Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 22 Rn. 18; kritisch: Dürig NVwZ 1994, 1180 (1181 f.).

68 Weber, S. 248.

69 Kommission, Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 v. 8.5.2015, KOM (2015) 206 endg., 12 Fn. 43.

70 Kommission, Bericht über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlament und über die Teilnahme von Bürgern der Europäischen Union an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat v. 27.10.2010, KOM (2010) 605 endg., Abschnitt 2.2., 6; 9.

71 Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 38; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 16; Schwarze/Becker EU-Kommentar AEUV Art. 22 Rn. 18; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 16; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 19; Dürig NVwZ 1994, 1180 (1182).

72 Schröder, Grundkurs Europarecht, München 2019, § 13 Rn. 21.

73 Bieber/Epiney/Haag/Kotzur EU § 2 Rn. 38.

74 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 17.

Stimmabgabe entscheiden, wo sie ihre Stimme abgeben.⁷⁵ Die Wahl im Wohnsitzland muss nach Art. 8 und 9 RL 93/109/EG beantragt werden.⁷⁶ Um einen Missbrauch zu verhindern, ist es zulässig, dass Mitgliedstaaten die Ausübung des aktiven Wahlrechts im Wohnsitzmitgliedstaat von einer vorherigen Erklärung abhängig machen.⁷⁷

Art. 22 Abs. 2 AEUV wird überwiegend keine Pflicht zur Wahl entnommen, so dass diese nicht automatisch auch auf Unionsbürger ausgeweitet werden kann, sofern eine solche in einem Mitgliedstaat (wie derzeit in Belgien, Luxemburg, Zypern und Griechenland) besteht. Nur soweit ein Unionsbürger explizit erklärt, an der Wahl teilnehmen zu wollen, soll er auch der nationalen Wahlpflicht unterworfen werden können.⁷⁸ Praktisch wird dies kaum von Bedeutung sein, weil sein Wahlrecht nur reklamieren wird, wer es auch ausüben will. Im Übrigen lässt der Wortlaut der Norm durchaus auch eine Erstreckung einer Wahlpflicht zu, weil explizit „dieselben Bedingungen [...] wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedsstaats [gelten].“

Im Falle des passiven Wahlrechts sind die in Art. 4 Abs. 2 RL 93/109/EG geregelten Beschränkungen zu berücksichtigen. Mit der Erklärung der Kandidatur sind die in Art. 10 Abs. 1 lit. a–c RL 93/109/EG genannten Unterlagen und nach Abs. 2 eine Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörde des Herkunftsstaates vorzulegen, dass der Kandidat das passive Wahlrecht nicht verloren hat.

III. Bürgerinitiativrecht

Art. 24 AEUV wurde durch den Vertrag von Lissabon um einen Absatz 1 ergänzt, der das Rechtsetzungsverfahren bezüglich der ebenfalls neu eingeführten Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV betrifft. Die Aufnahme der verfahrensbezogenen Regelungen in Art. 24 AEUV verdeutlicht den besonderen sachlichen Zusammenhang zwischen der Unionsbürgerschaft und der Bürgerinitiative – das von Art. 11 Abs. 4 EUV gewährleistete Recht von Unionsbürgern, die Europäische Kommission mit einer Initiative zu Vorschlägen in ihren Tätigkeitsbereichen aufzufordern, ist als Element direkter Demokratie in besonderer Weise ein politisches Recht. Die Voraussetzungen einer zulässigen Bürgerinitiative und auch deren Bedingungen und Verfahren ergeben sich allerdings nicht unmittelbar aus Art. 11 Abs. 4 EUV, sondern bestimmen sich nach Maßgabe der nach Art. 24 Abs. 1 AEUV zu erlassenden Verordnung. Die ursprüngliche VO (EU) Nr. 211/2011 wurde zum 1.1.2020 durch die neue VO (EU) Nr. 2019/788 abgelöst.⁷⁹ Ebenfalls erneuert wurde die maßgebliche Durchführungsverordnung der Kommission.⁸⁰ Flankiert werden die europäischen Vorgaben durch nationale Regelungen, in Deutschland durch das Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG) vom 7.3.2012.⁸¹

⁷⁵ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 17; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 22; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 29.

⁷⁶ Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich EuR § 9 Rn. 94; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 22.

⁷⁷ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 17.

⁷⁸ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 17; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 22; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 22 Rn. 28.

⁷⁹ Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. L 130 v. 17.5.2019, 55.

⁸⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2019/1799 der Kommission v. 22.10.2019 zur Festlegung der technischen Spezifikation für individuelle Online-Sammelsysteme gemäß der VO (EU) Nr. 2019/788, ABl. L 274, 3.

⁸¹ BGBl. I 446.

1. Genese

- 40 Die in Art. 11 Abs. 4 EUV niedergelegte Bürgerinitiative ist eine Antwort auf das seit den 1980er Jahre empfundene Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaften und die Forderung nach einem „Europa der Bürger“. Sie wurde erstmalig bei der Regierungskonferenz 1996, die zum Vertrag von Amsterdam führte, vorgeschlagen⁸² und später immer wieder, gerade auch im Kontext der stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft, aufgegriffen. Schließlich fand das direkt-demokratische Instrument Eingang in Art. I-47 Abs. 4 des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Dem Regelungsgehalt dieser Bestimmung entsprechen Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 24 Abs. 1 AEUV.

2. Zweck und Bedeutung

- 41 Das Recht, die Europäische Kommission durch Bürgerinitiativen zu Vorschlägen aufzufordern, ist von immenser theoretischer und praktischer Bedeutung für die Unionsbürger wie für die Europäische Union. Es konkretisiert die in Art. 10 Abs. 3 EUV getroffenen Grundentscheidung, den Unionsbürgern ein Recht auf **Teilhabe am demokratischen Leben** der Union einzuräumen, und ist besonderer Ausdruck des *Status activus* der Unionsbürger.⁸³
- 42 Mit der Bürgerinitiative wird erstmalig eine unmittelbare Einbindung der Unionsbürger in den Rechtssetzungsprozess auf EU-Ebene bewirkt.⁸⁴ Selbst wenn eine Bürgerinitiative die Europäische Kommission im Ergebnis nur auffordern, nicht aber verpflichten kann, einen Rechtsetzungsvorschlag zu unterbreiten, ist damit ein direkt-demokratisches Instrument etabliert, das neben den Grundsatz der repräsentativen Demokratie tritt. Bürgerinitiativen lassen sich durchaus als eine besondere Form des Petitionsrechts begreifen, was auch in der systematischen Normierung in Art. 24 Abs. 1 AEUV zum Ausdruck kommt. Anders als das (allgemeine) Petitionsrecht findet die Bürgerinitiative ihre spezifische Grundlage gerade in der Unionsbürgerschaft.⁸⁵
- 43 Eine unmittelbar legitimierende Wirkung für das Handeln der EU geht von dem Instrument der Bürgerinitiative freilich nicht aus. Es ist zwar durchaus eine Reaktion auf die Forderung, die EU stärker und gerade auch direkt-demokratisch zu legitimieren. Doch erstens wäre die legitimierende Wirkung nur auf die konkreten, auf eine Bürgerinitiative zurückgehenden Maßnahmen beschränkt, und zweitens steht der Gestaltungsspielraum der Kommission einem legitimierenden Durchgriff der Bürgerinitiative entgegen. Soweit insbes. aus sozialwissenschaftlicher Perspektive bereits dem abstrakten Instrument der Bürgerinitiative legitimierende Wirkung zukommen soll, ist dies eine theoretische und ideologisch überhöhte Betrachtung, die in der Praxis nur Enttäuschungen hervorrufen kann. Gleiches gilt für vermeintliche Wirkungen wie der Verbesserung der Transparenz und Akzeptanz unionaler Entscheidungen – sie werden jeweils nur durch konkret durchgeführte Bürgerinitiativen, nicht aber bereits durch ihre bloße Möglichkeit realisiert.
- 44 Mittelbar kommen (konkret durchgeführte) Bürgerinitiativen allerdings schon der demokratischen Fundierung der EU zu Gute, denn sie schaffen „Bürgernähe“, und zwar weniger im Sinne des vertikalen Verhältnisses zwischen EU und Unionsbürgern als vielmehr im horizontalen Verhältnis unter Unionsbürgern aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die sich

82 Hieber, S. 4.

83 Streinz/Huber EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 1.

84 Streinz/Huber EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 33; Vedder/Heintschel v. Heinegg/Lorenzmeier Unionsrecht EUV Art. 11 Rn. 1.

85 Streinz/Huber EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 35; Bauer DÖV 2014, 453 (454, 459), der die Europäische Bürgerinitiative als eine Petitionsform begreift.

zwangsläufig zu einer Bürgerinitiative zusammenfinden müssen. Bürgerinitiativen kreieren somit eine „Europäische Öffentlichkeit“.⁸⁶

Umgekehrt darf die Bedeutung des Instruments der Bürgerinitiative auch nicht überschätzt werden. Sie begründet nur ein **indirektes Initiativrecht** und schafft eine bescheidene Möglichkeit zu einer Art politischem **Agenda-Setting**.⁸⁷ Indem das Initiativmonopol fest bei der Kommission verbleibt, wird die Bürgerinitiative im Rechtsetzungsprozess der EU auf die gleiche Ebene wie Rat und Parlament gestellt, denen ebenfalls in einigen umgrenzten Bereichen das Recht zukommt, die Kommission zur Vorlage eines Rechtssetzungsvorschlags aufzufordern.⁸⁸

In der Praxis wird das Instrument der Bürgerinitiative in großem Umfang genutzt, wenn auch nicht immer mit Erfolg. Bis Mai 2019 wurden vier Initiativen erfolgreich durchgeführt: Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden (2017), Stop Vivisection (2012), Einer von uns (2012) und Right2water (2012). 26 zugelassene Bürgerinitiativen waren aufgrund unzureichender Unterstützung nicht erfolgreich, 15 Bürgerinitiativen wurden zugelassen und registriert, dann aber vor Ende der Sammelfrist zurückgezogen, 21 Anträgen wurde die Registrierung versagt.⁸⁹

Die Gesamtbewertung sollte nüchtern und sowohl ohne Vorbehalte gegen direktdemokratische Elemente als auch ohne deren ideologische Überhöhung erfolgen. Punktuelle Einzelerfolge stehen einer im Grundsatz unveränderten politischen Entscheidungsfindung und Entscheidungskultur entgegen. Insgesamt wird das Instrument aber angenommen und hat jenseits der jeweils konkret verfolgten politischen Ziele eine mitgliedstaatenübergreifende Öffentlichkeit geschaffen. Diese letztlich aus den Zulassungsvoraussetzungen resultierende Wirkung von Bürgerinitiativen ist für die gesamte Europäische Union ein politischer Gewinn.

3. Voraussetzungen und Verfahren

An Bürgerinitiativen müssen sich bereits nach Art. 11 Abs. 4 EUV mindestens eine **Million Staatsangehörige** aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten beteiligen. Art. 3 Abs. 1 lit. a VO (EU) Nr. 2019/788 konkretisiert diese primärrechtliche Vorgabe und verlangt eine Mindestzahl von einem **Viertel der Mitgliedstaaten**. Darüber hinaus sieht die Verordnung vor, dass die Zahl der Unterzeichner der Anzahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, multipliziert mit der Gesamtzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments entsprechen muss. Diese mathematischen Formeln werden im Anhang I zu der Verordnung näher bestimmt, in Deutschland etwa müssen mindestens 72.096 Bürger eine Initiative unterzeichnen.

Gegenständlich müssen Bürgerinitiativen auf einen **Rechtsakt** gerichtet sein, der erforderlich ist, um die Verträge umzusetzen. Dies setzt entsprechende Verbandskompetenzen der Union voraus. Initiativen, die auf Handlungen außerhalb der Kompetenzen der Europäischen Union gerichtet sind, sind von vornherein unzulässig und werden nicht registriert.⁹⁰ Dies mag etwa bei Querschnittsklauseln wie Art. 13 AEUV⁹¹ oder auch mit Blick auf die Vertragsergänzungskompetenz des Art. 352 AEUV schwierig zu beurteilen sein.⁹² Auch

⁸⁶ Groeben/Schwarze/Hatje/Bieber EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 3.

⁸⁷ Streinz/Huber EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 33; Heuber-Sänger EuR 2015, 238 (244); Guckelberger DÖV 2010, 745 (746).

⁸⁸ Piniok EuGRZ 2018, 126 (130).

⁸⁹ Vgl. die Übersichten auf https://europa.eu/citizens-initiative/home_de; zuletzt abgerufen am 29.4.2020.

⁹⁰ EuGH 12.9.2017 – C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663 – Anagnostakis/Kommission.

⁹¹ EuG 5.4.2017 – T-361/14, ECLI:EU:T:2017:252 – HB ua/Kommission.

⁹² EuG 19.4.2016 – T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223 – Constantini ua/Kommission.

hinsichtlich Maßnahmen, die nur teilweise auf eine Kompetenz der EU gestützt werden können, wird es Streit geben, der nicht stets von der Bürgerinitiative,⁹³ sondern auch von den Mitgliedstaaten vor den Gerichtshof getragen werden kann.⁹⁴

- 50 Ob die Initiative auch auf eine Handlung innerhalb der Organkompetenz der Kommission zielen muss, ist unklar. Betroffen sind etwa Bereiche, in denen sich die Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik im Rat Kompetenzen teilen,⁹⁵ oder Initiativen, die die Änderung des Primärrechts betreffen: eine Initiative zur Abschaffung des Europäischen Parlaments,⁹⁶ zur Verbindlichkeit von EU-Referenden,⁹⁷ zum Verbot der Nutzung der Kernenergie⁹⁸ und zur Initiative „Stop Brexit“⁹⁹.
- 51 Das Verfahren besteht aus verschiedenen Schritten, die in der VO (EU) Nr. 2019/788 detailliert beschrieben sind: Die Bildung einer **Organisatorengruppe**, das Registrierungsverfahren, die Unterschriftensammlung, die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten, die Kontrolle durch die Kommission. Die Versagung der Registrierung durch die Kommission führt oft zu einer frühen Befassung der europäischen Gerichte mit der Zulässigkeit von Bürgerinitiativen, wobei das EuG bislang in vier von sechs Fällen die ablehnende Entscheidung der Kommission bestätigt hat.

4. Rechtsfolgen

- 52 Hinsichtlich der Rechtsfolgen einer Bürgerinitiative ist sowohl umstritten, „ob“ die Kommission überhaupt tätig werden muss, als auch „wie“ sie tätig werden soll. Zum Teil wird die Bürgerinitiative allein als „**unverbindliche Aufforderung**“ qualifiziert¹⁰⁰ und auf den Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 AEUV sowie auf das geringe Mindestquorum von 0,2 % der Bevölkerung verwiesen.¹⁰¹ Überwiegend wird hingegen ein **eingeschränktes Entschließungsermessen bei weitem Gestaltungsermessen** der Kommission angenommen.¹⁰² Der Bürgerinitiative kommt insofern nur – aber immerhin – ein „Gesetzgebungsanstoßungsrecht“ zu. Auch das EuG hat eine Pflicht der Kommission, die Vorschläge der Bürgerinitiative in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, verneint.¹⁰³ Von den strengen rechtlichen Folgen sind freilich die politischen Konsequenzen zu unterscheiden: Mit zu-

93 EuG 3.2.2017 – T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59 – Minority SafePack/Kommission.

94 EuGH 5.9.2018 – C-717/17 P (I), ECLI:EU:C:2018:691 – Minority SafePack/Kommission.

95 EuGH 29.9.2016 – C-400/16 P, ECLI:EU:C:2016:735 – Effer ua/Kommission; vgl. hierzu *Brauneck NVwZ* 2017, 1345 ff.; *Gundel DÖV* 2018, 585 ff.

96 *Kommission*, Beschluss C(2014) 437 endg. v. 23.1.2014 zur Initiative „A new legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted“.

97 *Kommission*, Beschluss C(2014) 436 endg. v. 23.1.2014 zur Initiative „The Supreme Legislative and Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy“.

98 *Kommission*, Beschluss C(2012) 3687 endg. v. 30.5.2012 zur Initiative „My voice against nuclear power“.

99 *Kommission*, Beschluss C(2017) 2000 endg. v. 22.3.2017.

100 So wohl *Schwarze/Biervert* EU-Kommentar EUV Art. 11 Rn. 3: „Ähnlich den legislativen Empfehlungen des EP (Art. 225 AEUV), ist die Kommission aber nicht verpflichtet, bei einer gültigen Initiative dieser positiv Folge zu leisten.“; *Piesbergen*, S. 284 f.; *Heuber-Sänger* EuR 2015, 238 (244): „bei einer erfolgreichen Europäischen Bürgerinitiative [handelt es sich] nicht um einen Bürgerentscheid [...], da es ja immer noch der Kommission vorbehalten bleibt, zu entscheiden, ob sie das Anliegen der Initiative aufgreift und einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht“; BVerfG 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 ua BVerfGE 123, 267 (377) = NJW 2009, 2267 (Lissabon-Urteil): „Sie ermöglicht es, die Kommission unverbindlich aufzufordern, zu politischen Themen geeignete Regelungsvorschläge zu unterbreiten.“

101 *Gundel DÖV* 2018, 585 (591).

102 *Epiney* in Kadelbach, S. 33, 50 f.; *Hieber*, S. 42; *Streinz/Huber* EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 43; *Grabitz/Hilf/Nettesheim* EUV Art. 11 Rn. 27; *Calliess/Ruffert* EUV/AEUV EUV Art. 11 Rn. 21.

103 EuG 23.4.2018 – T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210 Rn. 111 – One of us ua/Kommission.

nehmenden Druck der Öffentlichkeit reagieren die europäischen Organe mitunter auch ohne konkrete rechtliche Pflicht, wie die Initiative „right2water“ gezeigt hat.

IV. Petitionsrecht

Nach Art. 20 Abs. 2 lit. d AEUV und Art. 24 Abs. 2 AEUV hat jeder Unionsbürger das Petitionsrecht nach Art. 227 AEUV. Was nach einer exklusiven Rechtezuschreibung für Unionsbürger klingt, ist indes nur ein Verweis¹⁰⁴ auf das im Zusammenhang mit den Vorschriften über das Europäische Parlament in Art. 227 AEUV geregelte subjektive Recht, das zudem nicht als Bürgerrecht, sondern durch die Erstreckung auf natürliche und juristische Personen mit Wohn- bzw. satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat als Grundrecht ausgestaltet ist. Dem entspricht die Wiederholung des Rechts in Art. 44 GRC. Insofern ist es nicht ganz zutreffend, wenn das Petitionsrecht als spezifisches Bürgerrecht bezeichnet bzw. hinsichtlich seines Zwecks auf eine stärkere Bürgernähe verwiesen wird.¹⁰⁵

1. Genese

Das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament war schon in der Geschäftsordnung der Gemeinsamen Versammlung der EGKS von 1953 enthalten.¹⁰⁶ Sie verfügte jedoch wie später auch das Europäische Parlament der EWG über nur geringe Befugnisse, um dem Anliegen der Petenten nachzugehen, und war daher auf die Mitwirkung der anderen Organe angewiesen.¹⁰⁷ 1989 wurde daher eine interinstitutionelle Vereinbarung geschlossen, in der sich die Kommission und der Rat zur aktiven Mitarbeit bei der Bearbeitung von Petitionen verpflichteten.¹⁰⁸ Erst mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Petitionsrecht im Primärrecht der neu gegründeten Union verankert und damit eine langjährige Forderung des Europäischen Parlaments erfüllt,¹⁰⁹ das neben den individuellen Rechten der Bürger sicherlich stets auch seine eigene Macht und Bedeutung stärken wollte. Mit dem Vertrag von Lissabon, der die Säulenstruktur der Union auflöste, wurde das Petitionsrecht auf alle Tätigkeitsbereiche der Union erweitert.¹¹⁰ Bereits zuvor bezog die Geschäftsordnung des Parlaments unter Überschreitung seines Selbstorganisationsrechts¹¹¹ das Petitionsrecht auf Tätigkeitsbereiche der „Union“ und damit auch auf deren zweite und dritte Säule.¹¹²

2. Zweck und Bedeutung

Mit dem Petitionsrecht sind eine Vielzahl konkret-praktischer und abstrakt-theoretischer Zielsetzungen verbunden.

Zunächst gibt es dem Einzelnen das Recht, sich jenseits formaler Verfahren, ohne eine individuelle Beschwer (wenn auch unter der Voraussetzung unmittelbarer Betroffenheit → Rn. 61), ohne Fristbindung und ohne Kostenrisiko mit Anliegen an das Europäische Parlament zu wenden. Das Petitionsrecht schafft insoweit einen Kommunikationsweg zum

¹⁰⁴ Statt vieler Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 7.

¹⁰⁵ So etwa Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 6.

¹⁰⁶ Art. 44 GO, ABl. EGKS, Anh. – Verhandlungen der Gemeinsamen Versammlung v. 10.1.1953, 146.

¹⁰⁷ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 2.

¹⁰⁸ Art. 23 Vereinbarung v. 12.4.1989, ABl. C 120 v. 16.5.1989, 90.

¹⁰⁹ Vgl. zB *Europäisches Parlament*, Entschließung v. 22.11.1990, ABl. C 324 v. 24.12.1990, 224.

¹¹⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 3.

¹¹¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 12, aA Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 4; so auch Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 13.

¹¹² Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 4; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 12.

Europäischen Parlament,¹¹³ der zugleich als außergerichtliches Rechtsmittel begangen werden kann, ohne den Rechtsweg zu nationalen oder europäischen Gerichten voraussetzen oder zu versperren.¹¹⁴

- 57 Über diese individualbezogenen Zielsetzungen hinaus werden dem Petitionsrecht eine Vielzahl objektiver Funktionen zugeschrieben: Es schaffe **Bürgernähe** und **Transparenz**,¹¹⁵ stärke die politische Bedeutung der Unionsbürgerschaft¹¹⁶ und vermittele **Legitimation durch Partizipation**.¹¹⁷ Es sei ein **Hilfsinstrument informativer Kontrolle**¹¹⁸ und diene dem Europäischen Parlament als Frühwarnsystem und als Informationsquelle zur Ausübung seiner Kontrollfunktion.¹¹⁹
- 58 Diese zum Teil sehr weitreichenden Funktionszuschreibungen spiegeln sich im quantitativen Gebrauch des Petitionsrechts nicht wider. Jährlich wird das Petitionsrecht im Durchschnitt rund 1.600 Mal in Anspruch genommen, wobei die Jahre 2013 und 2014 mit rund 2.800 Petitionen deutlich herausragten.¹²⁰ Ob die abstrakten Ziele der Vorschrift angesichts diesen im Vergleich zur Gesamtbevölkerungszahl der Union ausgesprochen niedrigen Petitionszahlen erreicht werden können, ist letztlich eine Frage der politischen Bewertung – insbesondere das Europäische Parlament hält das Petitionsrecht in seiner aktuellen Fassung für unzureichend.¹²¹

3. Petitionsgegenstand, -voraussetzungen und -verfahren

- 59 Das Primärrecht verhält sich nicht zu Einzelheiten des Petitionsverfahrens und enthält auch keine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Durchführungsvorschriften. Dementsprechend ist die Konkretisierung des Petitionsrechts dem **Selbstorganisationsrecht des Europäischen Parlaments** überlassen, das entsprechende Vorschriften in seine Geschäftsordnung aufgenommen hat. Daneben tritt die interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahr 1989.¹²² Mit Blick auf die grundsätzlichen Funktionen des Petitionsrechts sind sämtliche dieser dem Primärrecht nachrangigen Vorschriften weit auszulegen – sie dürfen das vertraglich gewährleistetete Petitionsrecht nicht unterlaufen oder aushöhlen.
- 60 Auszugehen ist insofern von einem umfassenden und weiten Recht, sich mit Bitten, Beschwerden oder sonstigen Anliegen an das Europäische Parlament zu wenden.¹²³ Geschützt sind dabei auch schon Vorbereitungshandlungen, etwa das Verteilen von Informationen und das Sammeln von Unterschriften für eine Sammelpetition.¹²⁴
- 61 Art. 227 AEUV verlangt anders als Art. 44 GRC, dass der Petent durch den Gegenstand der Petition unmittelbar betroffen sein muss. Der Begriff verlangt keine unmittelbare und

113 Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 4.

114 Statt vieler Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 4.

115 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 5; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 2; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 1.

116 Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 24 Rn. 1.

117 Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 5; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 4.

118 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 6.

119 Haug JZ 2015, 1042 (1043).

120 Vgl. die entsprechenden Jahresberichte des Europäischen Parlaments.

121 Directorate-General For Internal Policies, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The Right to Petition*, 2015; vgl. auch Pechstein/Nowak/Häde/Szczekalla EUV Bd. IV AEUV Art. 227 Rn. 18–19; Haug JZ 2015, 1042 (1047).

122 ABl. C 120 v. 16.5.1989, 90.

123 Schwarze/Görlitz EU-Kommentar AEUV Art. 227 Rn. 3; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 7; Vedder/Heintschel v. Heinegg/Epping Unionsrecht AEUV Art. 227 Rn. 2; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 7.

124 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 8.

individuelle Betroffenheit wie etwa nach Art. 263 Abs. 4 AEUV und schon gar keine rechtliche Betroffenheit,¹²⁵ denn die Voraussetzung soll lediglich verhindern, dass das Parlament mit allgemeinen Anliegen überhäuft wird.¹²⁶ Insofern kommt der Voraussetzung nur eine grobe Filterfunktion zu.¹²⁷ Ausreichend ist insofern, dass der Gegenstand zumindest auch für den Petenten von Bedeutung sein kann.¹²⁸

In sachlicher Hinsicht ist das Petitionsrecht auf Tätigkeiten der Union beschränkt, soll aber etwa auch Tätigkeiten von mitgliedstaatlichen Dienststellen umfassen, wenn sie einen „engen Zusammenhang mit dem Unionsrecht aufweisen.“¹²⁹ Mit Blick auf die vertikale Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist insofern aber stets im Einzelfall zu entscheiden, denn keinesfalls erstrecken sich die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments auf jegliches Handeln der Mitgliedstaaten.¹³⁰

Nach Art. 226 Abs. 9 und Abs. 10 GO EP werden Petitionen, welche die in Art. 226 Abs. 2 und Abs. 6 GO EP genannten formalen Voraussetzungen erfüllen, zunächst in der Reihe ihres Eingangs von der Parlamentsverwaltung intern registriert. Die formal korrekten Petitionen werden sodann durch den Präsidenten des Europäischen Parlaments an den für Petitionen zuständigen Ausschuss überwiesen, welcher die Petition nach Art. 226 Abs. 10 GO EP auf ihre Zulässigkeit hin überprüft. Unzulässige Petitionen werden nach Art. 226 Abs. 11 GO EP sofort abgelegt und der Petent wird hierüber informiert. Die Rechtsprechung stellt an die Ausführlichkeit der Begründung keine allzu hohen Anforderungen. Der Petent muss erkennen können, welche Voraussetzungen in seinem Fall nicht erfüllt sind.¹³¹ Der Ausschuss kann dem Petenten hierbei empfehlen, sich an eine andere Stelle, beispielsweise den Bürgerbeauftragten zu wenden.

Zulässige Petitionen werden nach Art. 227 Abs. 1 GO EP entweder im Rahmen einer Aussprache in einer ordentlichen Sitzung oder im schriftlichen Verfahren geprüft. Der Ausschuss kann nach Art. 216 Abs. 5 GO EP um Auskunft ersuchen und dem Parlament nach Art. 227 Abs. 2 GO EP kurze Entschließungsanträge zukommen lassen. In der Regel bearbeitet der Ausschuss die Petition jedoch abschließend und wendet sich nur in Ausnahmen an das Plenum.¹³² Der Präsident des Europäischen Parlaments kann nach Art. 227 Abs. 6 GO EP ersucht werden, seine Stellungnahme oder Empfehlung an die Kommission, den Rat oder die betroffene nationale Behörde zu übermitteln, um so ein Tätigwerden oder eine Antwort zu erwirken. Auch können nach Art. 227 Abs. 1 GO EP Anhörungen stattfinden oder nach Art. 228 GO EP Informationsbesuche durchgeführt werden. In der Regel wird das Europäische Parlament in Ermangelung eigener Prüfungsbefugnisse jedoch die Kommission oder die Behörden der Mitgliedstaaten im Wege der Amtshilfe um Auskunft oder Aktenvorlage ersuchen.¹³³

125 Vedder/Heintschel v. Heinegg/Epping Unionsrecht AEUV Art. 227 Rn. 4; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 5; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 15.

126 Schwarze/Görlitz EU-Kommentar AEUV Art. 227 Rn. 10.

127 Haug JZ 2015, 1042 (1045).

128 Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV GRC Art. 44 Rn. 5; Schwarze/Görlitz EU-Kommentar AEUV Art. 227 Rn. 10.

129 EuG 27.9.2012 – T-160/10, ECLI:EU:T:2012:503 Rn. 32 – J/Parlament; bestätigend EuGH 14.11.2013 – C-550/12 P, ECLI:EU:C:2013:760 – J/Parlament.

130 Ebenso Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 227 Rn. 13; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Hölscheidt AEUV Art. 227 Rn. 13.

131 EuGH 9.12.2014 – C-216/13 P, ECLI:EU:C:2014:2423 Rn. 23 – Schönberger/Parlament mit Kritik an EuG 14.9.2011 – T-308/07, ECLI:EU:T:2011:466 Rn. 28 – Tegebauer/Parlament.

132 Schwarze/Görlitz EU-Kommentar AEUV Art. 227 Rn. 12.

133 Schwarze/Görlitz EU-Kommentar AEUV Art. 227 Rn. 12; Interinstitutionelle Vereinbarung von 1989 zur Stärkung des Petitionsrechts, ABl. C 120 v. 16.5.1989, 90.

V. Recht auf Anrufung des Bürgerbeauftragten

- 65 Nach Art. 20 Abs. 2 lit. d und Art. 24 Abs. 3 AEUV kann sich jeder Unionsbürger an den nach Art. 228 AEUV eingesetzten Bürgerbeauftragten wenden, der bzw. die sich entgegen der formalen Vertragsbezeichnung in Anlehnung an andere Sprachfassungen auch auf Deutsch „Die europäische Ombudsfrau“ nennt. Den beiden Vorschriften im zweiten Abschnitt des AEUV über die Unionsbürgerschaft lässt sich zwar dem Grunde nach ein entsprechendes subjektives Recht entnehmen, sie enthalten aber keine sachlichen Regelungen¹³⁴ und sind insofern in erster Linie als Verweise¹³⁵ auf Art. 228 AEUV zu qualifizieren. Umgekehrt knüpft Art. 228 AEUV an die Rechte und Pflichten der Bürgerbeauftragten an und begründet insofern allenfalls mittelbar ein subjektives Recht, das erneut nicht nur Unionsbürgern, sondern auch natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz bzw. satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat eingeräumt wird. Das EuG hat vor diesem normativen Hintergrund schlicht formuliert, dass „die Verträge“ den Unionsbürgern ein subjektives Recht auf Anrufung der Bürgerbeauftragten einräumen.¹³⁶
- 66 Explizit wird dieses subjektive Recht von Art. 2 des Statuts über die Bürgerbeauftragte gewährt, das zuletzt 2008 geändert wurde.¹³⁷ Der Vertrag von Lissabon hat dem Europäischen Parlament mit dem neu eingefügten Art. 228 Abs. 4 AEUV zwar ein echtes Initiativrecht bezüglich dieses Statuts eingeräumt, von dem das Parlament auch bereits Gebrauch gemacht hat.¹³⁸ Allerdings hat der entsprechende Vorschlag das Rechtsetzungsverfahren noch nicht vollständig durchlaufen.¹³⁹ Auf der Grundlage des noch geltenden Art. 14 Bürgerbeauftragten-Statut wurden zudem Durchführungsbestimmungen erlassen,¹⁴⁰ die unter anderem die interne Behandlung eingegangener Beschwerden und Verfahrensfragen regeln und eine Art Selbstbindung ermöglichen.

1. Genese

- 67 Die Etablierung eines Europäischen Ombudsmannes wurde bereits in den 1970er Jahren zwischen den Organen der EU diskutiert – das Europäische Parlament sprach sich dafür,¹⁴¹ Rat und Kommission sprachen sich dagegen aus.¹⁴² Im sog. „Adonnino-Ausschuss“ wurde 1989 die Idee wiederbelebt, und so konnte auf Vorschlag der dänischen Regierung¹⁴³ das Recht auf Anrufung eines Bürgerbeauftragten mit dem Maastricht-Vertrag eingeführt werden.¹⁴⁴ Das Europäische Parlament erhoffte sich von der Einführung zuletzt vor allem eine Verbesserung seiner Kontrollmöglichkeiten.¹⁴⁵ Wenn sich der Europäische Bürgerbeauftragte auch maßgeblich am dänischen Vorbild orientiert, sind doch auch Ein-

134 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 7.

135 Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 9.

136 EuG 10.4.2002 – T-209/00, ECLI:EU:T:2002:94 Rn. 56 – Lamberts/Europäischer Bürgerbeauftragter.

137 Statut über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten ABl. L 113 v. 4.5.1994, 15, zuletzt geändert durch Beschluss vom 18.6.2008 des Europäischen Parlaments, ABl. L 189 v. 17.7.2008, 25.

138 Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments zur Festlegung der Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten) und zur Aufhebung des Beschlusses 94/262/EGKS, EG, Euratom, P8_TA(2019)0080.

139 Stand Mai 2020.

140 ABl. C 321 v. 1.9.2016, 1.

141 ABl. C 140 v. 5.6.1979, 153.

142 Haas, S. 240.

143 Schwarze/Schoo EU-Kommentar AEUV Art. 228 Rn. 1.

144 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 1; Streinz/Huber EUV/AEUV Art. 228 Rn. 1.

145 Schwarze/Schoo EU-Kommentar AEUV Art. 228 Rn. 1.

flüsse der Briten und Franzosen erkennbar,¹⁴⁶ so dass sich das heutige System als Synthese verschiedener nationalstaatlicher Ombudsmann-Modelle darstellt. Seit dem Vertrag von Lissabon wird der Bürgerbeauftragte durch das Europäische Parlament nicht nur ernannt, sondern gem. Art. 228 Abs. 1 AEUV von diesem gewählt, was seine demokratische Legitimation unterstreicht.¹⁴⁷ Zudem wurde in Art. 24 Abs. 3 AEUV das subjektive Recht aller Unionsbürger verankert, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden.

Die mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft getretene Grundrechtecharta wiederholt in Art. 43 GRCh weitgehend den Kerninhalt der Art. 24 Abs. 4 AEUV und Art. 228 Abs. 1 AEUV, erweitert dabei aber den Kreis der Berechtigten auf natürliche und juristische Personen mit Wohn- bzw. satzungsmäßigem Sitz in der EU. Insofern relativiert die Bestimmung die Bedeutung der Unionsbürgerschaft für das Anrufungsrecht und stellt die **territoriale Betroffenheit** gegenüber einer personalen Verknüpfung in den Vordergrund. 68

2. Zweck und Bedeutung

Die Einführung des Bürgerbeauftragten war mehr als ein politisches Signal zur Verminderung des Demokratiedefizits der EU. Für die Unionsbürger soll die Beschwerdemöglichkeit beim Bürgerbeauftragten ein **Instrument der Rechts- und Interessenverteidigung** bereitstellen,¹⁴⁸ wobei mit dem außergerichtlichen Kontrollinstrument ein weniger stark formalisiertes Verfahren bereitgestellt wird,¹⁴⁹ das schnellere Reaktions- und Klärungsmöglichkeiten gewährleisten soll. Doch abgesehen von der Durchsetzung individueller Interessen dient es auch der allgemeinen Rechtmäßigkeitskontrolle der EU¹⁵⁰ sowie der **Transparenz und Bürgernähe**.¹⁵¹ In den Worten des EuG handelt es sich um „eines der grundlegenden Elemente“ der Unionsbürgerschaft.¹⁵² 69

Ob sich diese theoretische Bedeutung des Anrufungsrechts auch in den Zahlen seines Gebrauchs widerspiegelt, ist angesichts der Gesamtzahl aller Unionsbürger von rund 360 Mio (vor dem Brexit) eine Frage der politischen Bewertung. Im Jahr 2017 gingen bei der Bürgerbeauftragten 2181 Beschwerden ein (gegenüber 1880 im Vorjahr), von denen 751 in ihren Aufgabenbereich fielen. In 447 Fällen leitete sie Untersuchungen ein, 363 Untersuchungen wurden abgeschlossen. 57 % der Fälle betrafen die Kommission. Anlass für die Beschwerden waren zumeist Vorwürfe der fehlenden Transparenz, der Missachtung von Rechenschaftspflichten und die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten.¹⁵³ 70

Das Beschwerderecht ergänzt das Petitionsrecht, verfolgt aber eine unterschiedliche Zweckrichtung: Die Beschwerde beim Bürgerbeauftragten zielt primär auf die Feststellung und Beseitigung von Missständen bei der Anwendung bestehenden Unionsrechts, das Petitionsrecht ist hingegen tendenziell prospektiv auf die Änderung des Unionsrechts bezogen.¹⁵⁴ 71

¹⁴⁶ Haas, S. 238.

¹⁴⁷ Geiger/Khan/Kotzur EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 1.

¹⁴⁸ Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 24 Rn. 3.

¹⁴⁹ Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 1; Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 9.

¹⁵⁰ Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 1.

¹⁵¹ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 4; Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 1.

¹⁵² EuG 10.4.2002 – T-209/00, ECLI:EU:T:2002:94 Rn. 50 – Lamberts/Europäischer Bürgerbeauftragter.

¹⁵³ Jahresbericht 2017 über die Tätigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten, abrufbar unter <https://eur-opa.eu/!xK83kT> (zuletzt abgerufen am 18.5.2020).

¹⁵⁴ Lenz/Borchardt/Kaufmann-Bühler EU-Verträge AEUV Art. 228 Rn. 2.

3. Beschwerdegegenstand, Beschwerdemaßstab, Beschwerdeverfahren

- 72 Gem. Art. 228 Abs. 1 S. 1 AEUV untersucht der Bürgerbeauftragte „Missstände bei der Tätigkeit der Organe und sonstigen Stellen der Union“, wobei die europäische Gerichtsbarkeit (EuGH, EuG) nur hinsichtlich ihrer Verwaltungstätigkeit, nicht aber bezüglich ihrer Rechtsprechungstätigkeit erfasst wird.¹⁵⁵ Nationale Gerichte unterliegen wie nationale Behörden insgesamt nicht der Prüfungskompetenz des Europäischen Bürgerbeauftragten.
- 73 „Missstand“ und „Tätigkeit“ sind dabei weit zu verstehen und nicht auf das rechtswidrige Verhalten einer Unionsbehörde zu beschränken.¹⁵⁶ Maßgeblich für die Beurteilung ist zudem neben dem Primär- und Sekundärrecht auch der **Kodex für gute Verwaltungspraxis**.¹⁵⁷ Unter „Missstände“ fallen beispielsweise Verstöße gegen die Regeln und Grundsätze guter Verwaltung, aber auch Fälle von Diskriminierung, Grundrechtsverstößen oder Machtmissbrauch.¹⁵⁸ Im dritten Jahresbericht formulierte der seinerzeitige Bürgerbeauftragte: Ein Missstand liegt vor, „wenn eine öffentliche Einrichtung nicht im Einklang mit den für sie verbindlichen Regeln oder Grundsätzen handelt“¹⁵⁹. Nach dem Willen des Europäischen Parlaments soll der Begriff „Missstand“ künftig auch „Versäumnisse oder übermäßige Verzögerungen seitens der Organe der Union bei der Umsetzung von Urteilen des EuGH“ erfassen.¹⁶⁰
- 74 Anders als das Petitionsrecht setzt die Anrufung des Bürgerbeauftragten keine unmittelbare Betroffenheit voraus,¹⁶¹ sondern ist als „Popularbeschwerde“ ausgestaltet.¹⁶² Gleichwohl verlangt Art. 2 Abs. 4 Bürgerbeauftragten-Statut, dass der Beschwerde administrative Schritte bei der betroffenen Behörde vorausgegangen sind. Dies wird als eine Art Subsidiaritätsgrundsatz betrachtet.¹⁶³ Die Beschwerde muss zudem gem. Art. 2 Abs. 4 Bürgerbeauftragten-Statut innerhalb von zwei Jahren ab Bekanntwerden des Sachverhaltes eingelegt werden.¹⁶⁴ Sie kann ohne Einhaltung einer bestimmten Form unmittelbar beim Bürgerbeauftragten oder bei einem Mitglied des Europäischen Parlaments eingelegt werden.¹⁶⁵ Gem. Art. 2 Abs. 3 Bürgerbeauftragten-Statut müssen lediglich der Beschwerdegegenstand und der Beschwerdeführer aus der Beschwerde erkennbar sein. Der Beschwerdeführer kann jedoch die vertrauliche Behandlung der Beschwerde beantragen, die Verletzung der Vertraulichkeit kann dann einen Haftungsanspruch auslösen.¹⁶⁶ Auch Sammelbeschwerden sind zulässig.¹⁶⁷

155 Streinz/Huber EUV/AEUV Art. 228 Rn. 7; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 37.

156 Streinz/Huber EUV/AEUV Art. 228 Rn. 4; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 36.

157 Mader EuR 2013, 318 (348); Schwarze/Schoo EU-Kommentar AEUV Art. 228 Rn. 15; Haas, S. 268.

158 Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 4; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 36.

159 Europäischer Bürgerbeauftragter, Jahresbericht 1997, S. 26.

160 S. die Begründung des Petitionsausschusses v. 27.11.2018 zum Vorschlag zur Änderung des Beschlusses 94/262/EGKS, EG, Euratom des EP vom 9.3.1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (2018/2080(INL)), S. 20.

161 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 40.

162 Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 30.

163 Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 30.

164 Lenz/Borchardt/Kaufmann-Bühler EU-Verträge AEUV Art. 228 Rn. 11; Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 41; Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 31.

165 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 42; Streinz/Huber EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 29.

166 So im Fall EuG 24.9.2008 – T-412/05, ECLI:EU:T:2008:397 Rn. 126 ff. – M/Bürgerbeauftragter.

167 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 228 Rn. 42.

Auf die konkreten Untersuchung durch den Bürgerbeauftragten hat der ihn anrufende Unionsbürger keinen Einfluss, sein Einfluss beschränkt sich insofern auf eine **Antrags- und Anstoßfunktion**, die freilich dadurch in ihrer Bedeutung nivelliert wird, dass der Bürgerbeauftragte auch von sich aus tätig werden darf. Die eigentliche Untersuchung fällt in sein grundsätzlich weites Ermessen. Die Organe und Institutionen sind ihm grundsätzlich zur Bereitstellung der Informationen verpflichtet, die zur Klärung von Missständen bei den Organen oder Institutionen der Union beitragen können, sofern nicht Geheimhaltungsvorschriften dem entgegenstehen. Aus Art. 15 und 42 GRC folgt, dass der Informationszugang in Ausnahmefällen aus Geheimhaltungsinteressen verweigert werden darf. Im Übrigen gilt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Den Bürgerbeauftragten treffen bei der Ausübung seiner Untersuchungsbefugnisse Sorgfaltspflichten, er hat die Untersuchungen „sorgsam und umsichtig“ durchzuführen, wobei ihn lediglich eine Handlungspflicht trifft.¹⁶⁸ Über das Ergebnis seiner Untersuchung ist der Beschwerdeführer gemäß Art. 228 Abs. 1 UAbs. 2 S. 4 AEUV zu unterrichten.

VI. Recht auf Verständigung

Nach Art. 20 Abs. 2 lit. d und Art. 24 Abs. 4 AEUV haben Unionsbürger das Recht, „sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten“. Dieses Recht wird zum Teil als „Korrespondenzrecht“ bezeichnet.¹⁶⁹ Art. 41 Abs. 4 GRC schützt dieses Recht als **Grundrecht**, das nicht nur Unionsbürgern, sondern jeder Person zusteht, und stellt es zudem in einen Zusammenhang mit dem **Recht auf gute Verwaltung**. Insofern ist auch ein Zusammenhang des in erster Linie formalen Rechts mit dem inhaltsbezogenen Recht auf Zugang zu Dokumenten erkennbar, das grundrechtlich durch Art. 42 GRC gewährleistet wird und im Übrigen Ausdruck des allgemeinen Transparenzprinzips ist, wie sich aus seiner weiteren Normierung in Art. 15 Abs. 3 AEUV ergibt.¹⁷⁰ Demgegenüber bringt der systematische Kontext mit den politischen Rechten im zweiten Abschnitt des AEUV die besondere Bedeutung sowohl für die Wahrnehmung der allgemeinen Freizügigkeit als auch für die Ausübung des *Status activus* zum Ausdruck. Insofern lässt sich von einem Recht auf Verständigung sprechen.¹⁷¹

1. Genese

Bereits die auf der Grundlage von Art. 217 EWGV erlassene VO (EWG) Nr. 1 vom 15.4.1958,¹⁷² die noch heute – angepasst freilich an die Sprachen neuer Mitgliedstaaten¹⁷³ – in Kraft ist, erklärt nicht nur die jeweiligen Vertragssprachen zu Amtssprachen, sondern bestimmt ebenso, dass „Schriftstücke, die ein Mitgliedstaat oder eine der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates unterstehende Person an Organe der Gemeinschaft richtet, [...] nach Wahl des Absenders in einer der Amtssprachen abgefasst werden [können]. Die Antwort ist in derselben Sprache zu erteilen.“ Allerdings wird dieser Verordnung kein subjektives Recht des einzelnen Bürgers entnommen. Erst die Ergänzung des Art. 8d EGV um einen weiteren Absatz durch den Vertrag von Amsterdam führte zu der – nun sogar primär-

¹⁶⁸ EuGH 4.4.2017 – C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256 Rn. 43 – Bürgerbeauftragter/Staelen.

¹⁶⁹ Streinz/Magiera EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 10.

¹⁷⁰ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 5.

¹⁷¹ Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 3; Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 24 Rn. 5.

¹⁷² Verordnung Nr. 1 vom 15.4.1958 vom Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl. L 17 v. 6.10.1958, 358.

¹⁷³ Zuletzt anlässlich des Beitritts Kroatiens VO 517/2013 des Rates vom 13.5.2013, ABl. L 158 v. 10.6.2013, 1 und Anh. 71.

rechtlichen – Verankerung eines subjektiven Rechts, das zudem über die Organe auch weitere Einrichtungen verpflichtet.¹⁷⁴ Diese Fassung wurde im Wesentlichen im Vertrag von Nizza (Art. 21 EGV) und im Vertrag von Lissabon (Art. 24 Abs. 4 AEUV) beibehalten.

2. Zweck und Bedeutung

- 78 Das Recht auf Verständigung verfolgt mehrere Zielsetzungen. Ohne größeren politischen Anspruch sollen zunächst die **Freizügigkeit** innerhalb der Union und insbesondere grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten erleichtert werden.¹⁷⁵ Darüber hinaus wird jedenfalls die Möglichkeit einer **Transparenz** und **Bürgernähe** geschaffen.¹⁷⁶ Ein Kontakt zu den Organen und Einrichtungen der Union soll unabhängig von der Frage, ob er aus individuellen administrativen oder generellen politischen Gründen gesucht wird, nicht an unterschiedlichen Sprachkenntnissen scheitern. Wegen seiner systematischen Stellung im Zusammenhang mit den anderen politischen Rechten des Art. 24 AEUV kann man dem Recht auf Verständigung insofern auch (freilich nicht ausschließliche) dienende Funktion zusprechen – die vorgenannten Rechte sollen von Unionsbürgern in einer (Vertrags-)Sprache ihrer Wahl ausgeübt werden können. In seinem Grundanliegen zeichnet das Recht auf Verständigung bezogen auf den Status negativus und eingeschränkt auch auf den *Status positivus* somit eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit nach und ist mit Blick auf den *Status activus* demokratisch geboten. Im Übrigen subjektiviert es das in Art. 55 Abs. 1 EUV normierte **Prinzip gleichrangiger Vielsprachigkeit**.¹⁷⁷ Schließlich kann eine Kommunikation zwischen Unionsbürgern und den Organen und Einrichtungen möglicherweise sogar zu einer verstärkten Identifikation mit der EU beitragen¹⁷⁸ – insofern dient das Recht auf Verständigung über individuelle Interessen hinaus auch ideellen Zielsetzungen.

3. Inhalt

- 79 Das Recht auf Verständigung gewährleistet mehr als nur ein **Recht auf Wahl der Sprache**.¹⁷⁹ Es räumt den Unionsbürgern zunächst das Recht ein, mit den genannten Organen und Einrichtungen unmittelbar in eine schriftliche Korrespondenz eintreten zu können.¹⁸⁰ Ob dabei auf der Grundlage des deutschen Wortlauts, nach dem sich die Unionsbürger an die Institutionen „wenden“ können,¹⁸¹ von einem „Recht auf einen Dialog“ geschlossen werden kann,¹⁸² muss freilich bezweifelt werden. Die englische und auch die französische Fassung sind insofern deutlich nüchterner und sprechen schlicht von „write“ bzw. „écrire“. Nach allen Fassungen gibt es aber jedenfalls keine inhaltliche Beschränkung bezüglich des Gegenstands der anzubahnenden Kommunikation: Im Unterschied zum Petitionsrecht beschränkt sich das Recht nicht auf individuelle Interessen, sondern erfasst **auch öffentliche Anliegen**. Eine Beantwortung erfolgt allerdings immer nur innerhalb der Zuständigkeiten und Befugnisse der jeweiligen Einrichtung.¹⁸³ In formaler Hinsicht beschränkt

174 Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus EUV AEUV Art. 24 Rn. 6.

175 Hilpold ZEuP 2011, 500 (503).

176 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 4; Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus EUV AEUV Art. 24 Rn. 1.

177 Mayer Der Staat 44 (2005), 367 (372).

178 Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 3 unter Verweis auf *Augustin*, Das Volk der Europäischen Union, Berlin 2000, S. 139 ff.

179 So aber Lenz/Borchardt/Kaufmann-Bühler EU-Verträge AEUV Art. 24 Rn. 6.

180 Geiger/Khan/Kotzur/Khan/Henrich EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 5.

181 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 82.

182 Pechstein/Nowak/Häde/Heselhaus EUV AEUV Art. 24 Rn. 18.

183 Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 9.

sich das Recht auf schriftliche Kommunikation, die aber weit zu verstehen ist und deshalb auch die heute übliche elektronische Kommunikation umfasst.¹⁸⁴

Das Recht auf Verständigung wäre eine formale Hülle und funktionslos, wenn es nicht auch einen Anspruch auf Entgegennahme, prüfende Kenntnisnahme und Beantwortung durch die betreffende Einrichtung umfasste. Dementsprechend betont Art. 24 Abs. 4 AEUV, dass eine Antwort grundsätzlich in derselben Sprache wie die Anfrage zu erfolgen hat, wobei individuell auch die Beantwortung in einer anderen Vertragssprache vereinbart werden kann.¹⁸⁵ Zudem muss die Beantwortung innerhalb einer „vertretbaren Frist“ erfolgen.¹⁸⁶ Da die Ausgestaltung des Verfahrens den einzelnen Unionsinstitutionen obliegt,¹⁸⁷ bestimmt sich die konkrete Frist (im Rahmen ihrer Vertretbarkeit) nach den jeweiligen internen Vorschriften. Die *Codices* von Rat und Kommission sehen vor, dass Schreiben regelmäßig innerhalb von fünfzehn Arbeitstagen nach dem Eingang zu bearbeiten sind.¹⁸⁸ Zum Inhalt der Antwort verhält sich Art. 24 Abs. 4 AEUV naturgemäß nicht. Insofern können sich aber Vorgaben aus dem Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art. 15 Abs. 3 AEUV und der konkretisierenden Transparenzverordnung¹⁸⁹ sowie aus allgemeinen Grundsätzen der Vertraulichkeit von Informationen ergeben, wie sie etwa in Art. 339 AEUV zum Ausdruck kommen.¹⁹⁰ Im Übrigen begründet Art. 24 Abs. 4 AEUV keine weiteren Ansprüche.¹⁹¹

4. Verpflichtete

Art. 24 Abs. 4 AEUV verpflichtet nicht alle EU-Stellen, sondern nur die in Art. 24 AEUV oder in Art. 13 EUV genannten Organe und Einrichtungen. Dabei ist die von Art. 24 Abs. 1 AEUV benannte Bürgerinitiative nicht verpflichtet, da das Recht nur im vertikalen Verhältnis zur EU und nicht in horizontalem Verhältnis zu anderen Unionsbürgern und ihren Zusammenschlüssen gewährleistet wird.¹⁹² Zudem sind die Agenturen der EU¹⁹³ und sonstige Einrichtungen wie das Europäische Patentamt oder das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt nicht umfasst.¹⁹⁴

C. Bewertung und Ausblick

Bislang ist die Bedeutung der Unionsbürgerschaft für die Zuerkennung spezifisch politischer Rechte eher marginal. Hinsichtlich des Wahlrechts bei Kommunalwahlen einerseits und Wahlen zum Europäischen Parlament andererseits ist sie nicht konstitutiv, sondern begründet nur (aber immerhin) ein Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Und andere Rechte auf Mitwirkung am politischen Willensbildungsprozess der Unionsorgane knüpfen gar nicht an das personale Band der Unionsbürgerschaft, sondern an eine territoriale Betroffenheit an und stehen deshalb auch Drittstaatsangehörigen mit Wohnsitz und sogar juristischen Personen mit satzungsmäßigem Sitz in einem Mitglied-

¹⁸⁴ Grabitz/Hilf/Nettesheim AEUV Art. 24 Rn. 5.

¹⁸⁵ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 12.

¹⁸⁶ Erklärung Nr. 4 zu Art. 21 Abs. 3 EGV (Vertrag von Nizza), ABl. C v. 10.3.2001, 80/77.

¹⁸⁷ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 13.

¹⁸⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 1 Kodex des Rates und Ziff. 4 Kodex der Kommission.

¹⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145, 43.

¹⁹⁰ Schwarze/Hatje EU-Kommentar AEUV Art. 24 Rn. 5.

¹⁹¹ Groeben/Schwarze/Hatje/Haag EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 9.

¹⁹² Lenz/Borchardt/Kaufmann-Bühler EU-Verträge AEUV Art. 24 Rn. 8.

¹⁹³ Callies/Ruffert/Kluth EUV/AEUV AEUV Art. 24 Rn. 3.

¹⁹⁴ *Yvon* EuR 2003, 681 (688).

staat der Union zu. Vor diesem Hintergrund steht die theoretische Bedeutung, die der Unionsbürgerschaft etwa mit Blick auf das Maß und die Art der demokratischen Legitimation der Europäischen Union beigemessen wird, in keinem Verhältnis zu ihrer normativen Ausgestaltung. Noch nüchterner muss die Bewertung mit Blick auf den praktischen Gebrauch der Rechte ausfallen, die die Art. 22 und Art. 24 AEUV – vermeintlich exklusiv – Unionsbürgern zusprechen. Die Möglichkeit, anstelle im Herkunftsstaat im Aufenthaltsstaat an Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen, nutzt nur eine kleinste Minderheit. Das Recht, sich dort an Kommunalwahlen zu beteiligen, wird zwar stärker in Anspruch genommen, ist für die Legitimation der Europäischen Union aber irrelevant. Und die verschiedenen Formen politischer Kommunikation mit den Organen der EU, insbesondere mit dem Europäischen Parlament, werden nur von einem Bruchteil der Berechtigten in Anspruch genommen. Selbst wenn die Bedeutung von Rechten nicht nach dem Maß ihres Gebrauchs bestimmt wird, sind diese Kommunikationsrechte im Übrigen nur auf einen punktuellen politischen Austausch ausgerichtet, nicht hingegen als wirkmächtige Instrumente eines *Status activus* ausgestaltet.

- 83 Vor diesem Hintergrund muss der Versuch, die Unionsbürger als solche (und nicht etwa die Summe der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten) als zentrales Legitimationssubjekt der Europäischen Union zu betrachten, mit Skepsis betrachtet werden. Solange die Unionsbürgerschaft streng akzessorisch aus einer mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit abgeleitet wird und solange das Wahlrecht zum Europäischen Parlament mitgliedstaatlich ausgestaltet ist, sind es eben diese Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die das Europäische Parlament unmittelbar legitimieren.
- 84 Als vielversprechendes Instrument der politischen Einflussnahme von Unionsbürgern hat sich hingegen das von Art. 11 Abs. 4 EUV gewährleistete Recht erwiesen, mit einer Europäischen Bürgerinitiative die Europäische Kommission zur Ausarbeitung und Unterbreitung von Vorschlägen aufzufordern. Selbst wenn dieses Recht den Unionsbürgern kein echte Initiativbefugnis vermittelt, macht es ihre Stimme doch hörbar. Die Wirkkraft gegenüber den anderen politischen Rechten beruht dabei auf mehreren Faktoren: Es ist stärker als die anderen Instrumente zukunftsgerichtet, es adressiert die ihrerseits gestaltungsmächtige Kommission und nicht wie die anderen primär das Parlament, und es verlangt einen mitgliedstaatenübergreifenden Zusammenschluss von Unionsbürgern und setzt insofern eine europäische Öffentlichkeit voraus, die sein Gebrauch zugleich erst schafft. Wenn dieses Recht zu einem eigenständigen Initiativrecht ausgebaut würde, stünde den Unionsbürgern ein politisches Instrument zur Verfügung, mit dem sie die Europäische Union nicht nur durch neues Recht, sondern vor allem auch durch die Änderung bestehenden Rechts gestalten könnten.¹⁹⁵ Notwendig ist dafür aber eine Änderung der Verträge. Bis zu einer solchen kann der politische Einfluss der Unionsbürger nur quantitativ, nicht qualitativ wachsen.

85 Verzeichnis wichtiger Entscheidungen

Gericht	Datum	Az	Sammlung/ ECLI	Benennung	Fundstellen
EuGH	20.9.2001	C-184/99	ECLI:EU:C: 2001:458	Grzelczyk	JZ 2002, 349
EuGH	14.11.2013	C-550/12 P	ECLI:EU:C: 2013:760	J/Parlament	

¹⁹⁵ Zur Notwendigkeit der Änderbarkeit des Rechts als Ausdruck von Demokratie Rossi, *Recht in der Europäischen Union*, S. 451 (457).

Gericht	Datum	Az	Sammlung/ ECLI	Benennung	Fundstellen
EuGH	9.12.2014	C-261/13 P	ECLI:EU:C: 2014:2423	Schönberger/ Parlament	EuZW 2015, 59
EuGH	29.9.2016	C-400/16 P	ECLI:EU:C: 2016:735	Efler ua/ Kommission	
EuGH	4.4.2017	C-337/15 P	ECLI:EU:C: 2017:256	Bürgerbeauf- tragter/Staelen	
EuGH	12.9.2017	C-589/15 P	ECLI:EU:C: 2017:663	Anagnostakis/ Kommission	
EuGH	5.9.2018	C-717/17 P	ECLI:EU:C: 2018:691	Beschluss zum Streithilfeantrag	
EuG	10.4.2002	T-209/00	ECLI:EU:T: 2002:94	Lamberts/ Bürgerbeauf- tragter	
EuG	24.9.2008	T-412/05	ECLI:EU:T: 2008:397	M/Bürgerbeauf- tragter	
EuG	14.9.2011	T-308/07	ECLI:EU:T: 2011:466	Tegebauer/ Parlament	
EuG	27.9.2012	T-160/10	ECLI:EU:T: 2012:503	J/Parlament	
EuG	19.4.2016	T-44/14	ECLI:EU: 2016:223	Constantini ua/ Kommission	
EuG	3.2.2017	T-646/13	ECLI:EU:T: 2017:59	Minority Safe- Pack/Kommissi- on	
EuG	5.4.2017	T-361/14	ECLI:EU:T: 2017:252	HB ua/Kommis- sion	
EuG	23.4.2018	T-561/14	ECLI:EU:T: 2018:210	One of us ua/ Kommission	
BVerfG	31.10.1990	2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89	BVerfGE 83, 37	Ausländerwahl- recht I (Schleswig-Hol- stein)	DVBl 1990, 1397; NJW 1991, 162; DÖV 1991, 67
BVerfG	31.10.1990	2 BvF 3/89	BVerfGE 83, 60	Ausländerwahl- recht II (Hamburg)	NJW 1991, 159; DÖV 1991, 69
BVerfG	12.10.1993	2 BvR 2134/92	ECLI:DE: BVerfG:1993: es19931012. 2bvr213492	Maastricht	NJW 1993, 3047; JZ 1993, 1100
BVerfG	19.2.1997	2 BvR 2621/95		Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger	NVwZ 1998, 52
BVerfG	30.6.2009	2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08; 2 BvR 1010/08;	ECLI:DE: BVerfG:2009:	Lissabon	NJW 2009, 2267; JZ 2009, 890

4 § 4 Politische Rechte der Unionsbürger

Gericht	Datum	Az	Sammlung/ ECLI	Benennung	Fundstellen
		2 BvR 1022/08; 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09	es20090630. 2bve000208		
BVerfG	31.3.2016	2 BvR 1576/13	ECLI:DE: BVerfG:2016: rk20160331. 2bvr157613	Berechtigung von Unionsbür- gern zur Teil- nahme an Bür- gerbegehren und -entscheiden in Bayern	NVwZ-RR 2016, 521
Bay- VerfGH	12.6.2013	Vf, 11. VII-11	VerfGHE BY 66, 70	Teilnahmemög- lichkeit auslän- discher Unions- bürger an kom- munalen Bürger- begehren und Bürgerentschei- den	BayVBl. 2014, 17

2. Abschnitt: Freizügigkeit für Unionsbürger