

## Staatsangehörigkeitsrecht: StAngR

Bearbeitet von  
Kay Hailbronner, Dr. Hans-Georg Maaßen, Prof. Dr. Jan Hecker, PD Dr. Marcel Kau

6. Auflage 2017. Buch. Rund 1500 S. In Leinen  
ISBN 978 3 406 67620 8  
Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Ausländerrecht, Asyl,  
Staatsangehörigkeit](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Offen war zunächst, was unter dem **Begriff der „Kommunalwahl“** 39 verstanden werden sollte, der in der Richtlinie folgendermaßen definiert wird:

„Diese Wahlen schließen die allgemeinen u. unmittelbaren Wahlen auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften der Grundstufe u. ihre Untergliederungen ein. Es handelt sich sowohl um die allgemeinen unmittelbaren Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften als auch um die Wahlen der kommunalen Exekutivorgane“ (Richtlinie 94/80/EG des Rates v. 19.12.1994, ABl. EG Nr. L 368/38 v. 31.12.1994).

Für die BR Deutschland stellte sich darüber hinaus die Frage, in welchem 40 Umfang in den **Stadtstaaten** die Unionsbürger an Wahlen zu beteiligen waren (hierzu etwa *Barley*, Das Kommunalwahlrecht S. 90 ff; *Degen*, DÖV 1993, 749, 754; *Everling* in Hrbek, Bürger u. Europa S. 49, 59; *Sieveling*, DÖV 1993, 449 ff). Diese Frage wurde durch den Anhang zur Richtlinie dadurch gelöst, dass hier ausdrücklich für jeden Mitgliedstaat ausgeführt wird, was unter einer „lokalen Gebietskörperschaft“ iSd Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a der Richtlinie zu verstehen ist. Für die BR Deutschland ist dies: die kreisfreie Stadt bzw. der Stadtkreis u. Kreis; ferner die Gemeinde, der Bezirk in der Freien u. Hansestadt Hamburg u. im Land Berlin, die Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen u. Stadt-, Gemeinde- oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften.

Des Weiteren stellte sich die Frage, ob Unionsbürger auch an kommunalen 41 **Bürgerentscheiden oder Bürgerbegehren** beteiligt werden sollten, bzw. ob eine solche Beteiligung, wie sie etwa § 21 BWGemO u. § 30 HessGemO vorsehen, mit der Verfassung u. europäischem Recht vereinbar wäre. Primäres u. sekundäres Unionsrecht treffen hierzu keine Aussage, sondern beschränken sich auf den Begriff der „Wahlen“ („allgemeine u. unmittelbare Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaften u. gegebenenfalls gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaates den Leiter u. die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft auf der Grundstufe zu bestimmen“). Im Hinblick auf das Prinzip der Volkssouveränität in Art. 20 Abs. 2 GG u. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG wurde eine Einbeziehung von Unionsbürgern auch an kommunalen Abstimmungen in der Lit. zT abgelehnt (*Meyer-Teschendorf*, ZRP 1995, 290, 292; *Burkholz*, DÖV 1995, 816, 819). *Engelken* weist jedoch zutreffend darauf hin, dass die demokratische Legitimationslage bei Wahlen u. Bürgerentscheiden dieselbe ist, wenn Unionsbürger an Kommunalwahlen u. Bürgerentscheiden beteiligt werden, zumal es sich hier immer um örtliche Angelegenheiten handeln wird (NVwZ 1995, 432, 434).

Die Ausübung des Wahlrechts knüpft an den **Wohnsitz** an. Im Fall der 42 Kommunalwahlen führt die Stimmabgabe im Wohnsitzmitgliedstaat nicht automatisch zum Verlust des entsprechenden Rechts im Herkunftsmitgliedstaat. Es bleibt vielmehr den Mitgliedstaaten überlassen zu bestimmen, unter welchen Bedingungen die Angehörigen ihres Staates mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat ihr aktives und passives Wahlrecht in ihrem Wahlgebiet weiterhin ausüben dürfen (vgl auch den Zweiten Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM/97/230 endg. S. 8). Unionsbürger müssen sich aber, um an einer Kommunalwahl in einem anderen Mitglied-

### Grundlagen

Grundlagen

staat teilnehmen zu können, zunächst registrieren lassen (vgl. VG Stuttgart v. 10.6.1999, NVwZ 2000, 347). Hinsichtlich dieses Erfordernisses äußerte die Kommission 1999 die Auffassung, dass die bayerische und sächsische Regelung, wonach ausl. Unionsbürger für jede Kommunalwahl einen neuen Antrag auf Eintragung in das **Wählerverzeichnis** stellen müssten, gegen Art. 8 Abs. 3 der RL 94/80/EG verstoße, da es nur zulässig sei, eine einmalige Antragstellung zu fordern. Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens wurden die dt. Rechtsvorschriften geändert, so dass die ausländischen Unionsbürger jetzt automatisch für alle Kommunalwahlen in das Wählerverzeichnis eingetragen werden; das Problem ist aus der Sicht der Kommission also gelöst (vgl. ihren Bericht an das Europäische Parlament u. den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven u. passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen v. 30.5.2002, KOM (2002) 260 endg. S. 8).

- 43 Das Wohnsitzprinzip findet neben der Kommunalwahl auch für die **Wahl des Europäischen Parlaments** Anwendung (Art. 22 Abs. 2 AEU). Es wird durch die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven u. passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, konkretisiert (ABl. L 329/34 v. 30.12.1993, geändert durch RL 2013/1 v. 20.12.2012, ABl. L 26 v. 26.1.2013, S. 27); vgl. für die BR Deutschland das Europawahlgesetz i. d. Fassung der Bek. v. 8.3.1994 (BGBl. I S. 423 ber. S. 555), zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.10.2013, BGBl. I S. 3749) (zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen vgl. *Schönberger*, Unionsbürger S. 498 f). Bei den Wahlen können Ausnahmen sowohl beim aktiven als auch passiven Wahlrecht zugelassen werden, wenn besondere Umstände eines Mitgliedstaates dies rechtfertigen. Als Ausnahme nennt die Richtlinie in ihren Erwägungsgründen einen Mitgliedstaat, in dem der Anteil von Unionsbürgern im Wahlalter, die in diesem Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben, ohne dessen StAng zu besitzen, ganz erheblich über dem Durchschnitt liegt; ein Anteil von 20% von Unionsbürgern an der gesamten Wählerschaft rechtfertigt daher eine Ausnahmeregelung, die sich auf das Kriterium der Wohnsitzdauer stützt.
- 44 Sonderregelungen gelten für **Gibraltar** und die „territoires d'outre-mer“ (vgl. hierzu auch *Oliver*, CMLRev 1996 Bd 33 S. 473, 485); so konnten die in Gibraltar lebenden Personen nicht an den Wahlen des Europäischen Parlaments teilnehmen, eine Regelung, die Anlass zu einer Entscheidung des EGMR im Fall *Denise Matthews* geg. das Vereinigte Königreich (EuGRZ 1999, 200 ff; der Bericht der Kommission v. 29.10.1997 findet sich auf S. 206 ff; das gemeinsame abweichende Sondervotum der Richter *Sir John Freeland* und *K. Jungwiert* auf S. 205 f) war. Die Beschwerdeführerin sah darin, dass sie 1994 in Gibraltar nicht an den Wahlen teilnehmen konnte, eine Verletzung von Art. 3 des 1. ZP zur EMRK („Die Hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften ge-

währleisten“). Der EGMR bejaht eine Verletzung der genannten Bestimmung und führt aus:

„Der Gerichtshof betont allgemein, dass die Entscheidung für ein Wahlsystem, das die freie Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleistet – gleich, ob es auf dem Verhältniswahlrecht oder dem Mehrheitswahlrecht oder einer anderen Regelung beruht – eine Angelegenheit darstellt, in der der Staat einen weiten Beurteilungsspielraum genießt. Im vorliegenden Fall jedoch wurde der Bf., einer Einwohnerin von Gibraltar, jegliche Möglichkeit, ihre Meinung bei der Wahl des Europäischen Parlaments auszudrücken, verwehrt. Diese Situation ist auch nicht mit der von solchen Personen vergleichbar, die deshalb nicht an den Wahlen teilnehmen können, weil sie außerhalb des Hoheitsgebietes leben; denn diese Personen haben die Verbindung zu sich und ihrem Hoheitsgebiet geschwächt. Für den vorliegenden Fall hat der Gerichtshof festgestellt (...), dass die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft einen Teil der Gesetzgebung in Gibraltar darstellt, durch den die Beschwerdeführerin unmittelbar betroffen wird. Unter diesen Umständen wurde der Wesensgehalt des Wahlrechts der Bf., wie es durch Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls EMRK garantiert wird, entzogen. Daraus folgt, dass eine Verletzung dieser Bestimmung gegeben ist (...).“

**4. Diplomatischer und konsularischer Schutz.** Art. 23 AEU gibt **45** einem Unionsbürger, der sich in einem Drittstaat aufhält, in dem sein Heimatstaat keine diplomatische Vertretung unterhält, das Recht, den **diplomatischen u. konsularischen Schutz** unter denselben Bedingungen in Anspruch zu nehmen wie ein StAng des ersuchten Staates, sofern der Drittstaat dies anerkennt (vgl. nunmehr auch Art. 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Dieser Bestimmung kommt durchaus praktische Bedeutung zu, da nur in fünf Staaten, nämlich den USA, Russland, Japan, China und der Schweiz alle Mitgliedstaaten vertreten sind (vgl. den Zweiten Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft aaO S. 12). So unterhält Frankreich 290 Auslandsvertretungen, Luxemburg hingegen nur 21 (nach *Monar/Bieber*, Unionsbürgerschaft W5, EP Dok. PE 165 568 S. 36 u. 52). Ohnehin ist die Anzahl der Vertretungen der Mitgliedstaaten in Drittländern begrenzt. Nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob sich der persönliche Anwendungsbereich dieser Vorschrift auch auf juristische Personen bezieht (vgl. *Hobe* in Stern/Sachs, Europäische Grundrechtscharta, 2016, Art. 46 Rn. 29 f).

Die sehr allgemein gehaltene Formulierung im Vertrag, die auch als **46** „solution minimaliste“ bezeichnet wurde (*Gautier* in Constantinesco/Kovar/Simon, *Traité sur l'Union Européenne* S. 157), gab in der Lit. Anlass zu Diskussionen. So stellte sich etwa die Frage nach dem Umfang des diplomatischen Schutzes. Sollte er tatsächlich den diplomatischen u. den konsularischen Schutz umfassen, oder aber auf letzteren beschränkt sein (hierzu *Hangerartner* in FS Zäch S. 695, 700; *Haag* in von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, EVV/EGV, 5. Aufl. 2016, EGV Art. 20 Rn. 7; *Kluth* in Calliess/Ruffert, EGV Art. 8c Rn. 4 ff., spricht sich für eine institutionelle Bedeutung, dh Schutzmaßnahmen, die direkt ohne Einschaltung der einzelnen Organe durch die Vertretung im jeweiligen Land gewährt werden, aus). Es stellte sich die Frage nach der Vereinbarkeit der Ausübung diplomatischen Schutzes durch einen anderen als den Heimatstaat mit der „nationality rule“ (vgl. zur „nationality rule“ insb. *Doehring*, ZRP 1993, 98, 101 u. zu einer

### Grundlagen

Grundlagen

möglichen Lockerung im Bereich des Menschenrechtsschutzes *Kokott* in *Ress/Stein*, *Der diplomatische Schutz* S. 45 ff; und allg. ferner *Stein*, ebd. S. 97, 103 f; zum diplomatischen Schutz von Mehrstaatern *Hailbronner*, ebd. S. 27 ff). Ferner war zu klären, ob der Unionsbürger die Möglichkeit haben sollte, den für sich günstigsten Mitgliedstaat auszuwählen („protection shopping“), oder er sich sogar an mehrere Staaten gleichzeitig wenden konnte. Und schließlich stellte sich die Frage, ob die Gewährung des Schutzes, die eine Ermessensentscheidung darstellt, bei Angehörigen anderer Unionsstaaten etwa deswegen abgelehnt werden könnte, oder weil man einem eigenen StAng auch keinen Schutz angedeihen lassen würde, weil der Heimatstaat seiner Rückzahlungsverpflichtung regelmäßig nicht nachkommt, oder weil man durch ein Tätigwerden nicht das Verhältnis zum Drittstaat gefährdet sehen möchte, u. inwieweit eine solche Entscheidung gerichtlich überprüfbar sein sollte (vgl zur Auslegung des früheren Art. 8c EGV etwa *Gautier* in *Constantinesco/Kovar/Simon*, *Traité sur l'Union Européenne* S. 157 f; *Jessurun d'Oliveira* in *Rosas/Antola* S. 58, 75 f; *Monar/Bieber*, *Unionsbürgerschaft*, W5, EP Dok. PE 165 568 S. 36 ff; *Stein* in *Ress/Stein*, *Der diplomatische Schutz* S. 97 ff; *Weyland* in *Marias*, *European Citizenship* S. 63 ff).

- 47 Art. 23 AEU erweckt zwar den Eindruck, es handle sich um ein Individualrecht auf Gewährung des diplomatischen und konsularischen Schutzes, doch wird dieser nur unter denselben Bedingungen gewährt, wie sie für die StAng des jeweiligen Mitgliedstaates gelten (*Schönberger*, *Unionsbürger* S. 485). Ein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Individualrecht wurde daher nicht geschaffen (*Kaufmann-Bühler* in *Lenz/Borchardt*, *EU- und EGV-Vertrag* 4. Aufl. 2006 Rn. 3 zu Art. 20 EGV; *Obwexer*, *eurolex* 1996, 323, 327); in Deutschland etwa hat der Einzelne einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, andere Staaten hingegen gewähren keinen gerichtlich überprüfbaren Anspruch (*Haag* in *v. der Groeben/Thiesing/Ehlermann*, *EGV Art. 8c Rn. 10*; *Stein* in *Ress/Stein*, *Der diplomatische Schutz* S. 97, 104 f).
- 48 Die Mitgliedstaaten haben die meisten der offenen Fragen pragmatisch gelöst. Die Zusammenarbeit erfolgt heute auf der Grundlage **des Beschlusses 95/553/EG der im Rat Vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten vom 19.12.1995 über den Schutz der Bürger der Europäischen Union durch die diplomatischen u. konsularischen Vertretungen** (ABl. EG Nr. L 314/73; vgl *M. Ruffert*, *AVR* 35 (1997), 466; *S. Kadelbach*, *Unionsbürgerschaft*, in *v. Bogdandy*, *Europäisches Verfassungsrecht* 2003, S. 561). Regeln sind ferner in einem weiteren **Beschluss über die von den Konsulatsbeamten zu ergreifenden praktischen Maßnahmen** niedergelegt (KOM (97) 230; krit. zu der Einschränkung des Schutzrechts auf konsularischen Schutz in Notsituationen etwa *Obwexer*, *eurolex* 1996, 323, 327; *Ruffert*, *ArchVR* 35 (1997), 459, 467).
- 49 Die diplomatischen u. konsularischen Vertretungen können nach Art. 4 des Beschlusses 95/553 praktische Vereinbarungen treffen, die eine effizientere Behandlung der Schutzsuchenden ermöglichen (vgl zum Ausschluss des „protection shopping“ durch Vereinbarung einer turnusmäßigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten untereinander *Hilf* in *Grabitz/Hilf*, *Kom-*

mentar zur EU, 17. EL 2001 Rn. 24 zu Art. 20 EGV). Nach Art. 5 Abs. 1 des Beschlusses 95/553 umfasst der zu gewährende Schutz die Hilfe in **akuten Notlagen**, dh bei Todesfällen (lit. a), bei schweren Unfällen oder schwerer Erkrankung (lit. b), bei Festnahme oder Haft (lit. c), für Opfer von Gewaltverbrechen (lit. d) sowie Hilfeleistungen für Unionsbürger in Not sowie deren Rückführung (lit. e). Eine darüber hinaus gehende Hilfe ist nach Art. 5 Abs. 2 möglich (vgl zu den Adressaten des Schutzbegehrens und der Vereinbarung der jeweiligen Zuständigkeiten vor Ort *Kaufmann-Bühler* in Lenz/Borchardt, EU- und EG-Vertrag 4. Aufl. 2006 Rn. 8 Ziff. 2 u. 4 zu Art. 20 EGV). Noch vor In-Kraft-Treten des Beschlusses 95/553/EG v. 19.12.1995 stellte die Kommission fest, dass in der täglichen Praxis alle Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen haben, die sicherstellen sollen, dass ihre diplomatischen u. konsularischen Vertretungen den Unionsbürgern, die in einem Drittstaat keine Vertretung haben, entsprechenden Schutz bieten u. bei Todesfällen, schweren Unfällen oder Erkrankungen, bei Festnahme oder Haft, für Opfer von Gewaltverbrechen, für eine Rückführung oder auf Ersuchen in anderen Fällen Hilfe gewähren (Dritter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft v. 7.9.2001, KOM (2001) 506 endg. S. 19). Die Kommission hat außerdem am 28.11.2006 ein Grünbuch über den diplomatischen und konsularischen Schutz des Unionsbürgers in Drittländern angenommen (KOM (2006) 712). Das Grünbuch zielt auf eine Verbesserung der Informationen für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen in Notfällen ab. Außerdem regt es die Errichtung gemeinsamer Stellen der Mitgliedstaaten an, um Menschen in Schwierigkeiten besser helfen zu können. Die Kommission hat des Weiteren einen Aktionsplan (KOM (2007) 767) für den Zeitraum 2007–2009 erarbeitet, in dem sie verschiedene Maßnahmen zur Ausweitung dieses Schutzes vorschlug und an die Mitgliedstaaten die Empfehlung zur Aufnahme des Wortlauts von Art. 22 AEU in Reisepässe aussprach (Fünfter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft v. 15.2.2009, KOM (2008) 85 S. 9).

Mit Beschluss der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten v. 25.6.1996 wurde darüber hinaus die Ausstellung eines **Rückkehrausweises** im Falle des Verlusts, Diebstahls oder der Vernichtung eines Reisedokuments eines Unionsbürgers vereinbart (ETD/Emergency Travel Document; vgl Beschluss 96/409/GASP; ABl. EG L 168 v. 6.7.1996 S. 4 ff). Der Beschluss 96/409/GASP wurde zuletzt durch den Beschluss 2006/881/GASP v. 30.11.2006 (ABl. L 363 v. 20.12.2006, S. 442) an den Beitritt Bulgariens und Rumäniens angepasst. Dieser Ausweis ist ein Reisedokument, das für eine einzige Reise in den Heimatstaat des Antragstellers, in das Land seines ständigen Wohnsitzes oder ausnahmsweise an einen anderen Zielort ausgestellt werden kann, sofern die folgenden Voraussetzungen vorliegen (vgl Anhang II Ziff. 2 d. Beschlusses):

- „a) Der Betreffende ist ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, dessen Pass oder Reisedokument verlorengegangen, gestohlen worden oder vernichtet worden ist oder vorübergehend nicht verfügbar ist, und
- b) er befindet sich im Hoheitsgebiet eines Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, über keine erreichbare diplomatische oder konsulari-

### Grundlagen

Grundlagen

sche Vertretung verfügt, die ein Reisedokument ausstellen kann, oder in dem dieser Mitgliedstaat nicht in anderer Weise vertreten ist, und  
c) die Einwilligung der Behörden des Herkunftsmitgliedstaats der betreffenden Person liegt vor.“

Finanzielle Vorleistungen u. Hilfen dürfen nach Art. 6 des Beschlusses 95/533 – sofern kein äußerster Notfall vorliegt – dem Unionsbürger erst gewährt werden, wenn der Heimatstaat des Schutzersuchenden diese genehmigt. Der Schutzersuchende muss sich nach Art. 6 Abs. 2 des Beschlusses verpflichten, die finanziellen Vorleistungen oder Hilfen, sowie die getätigten Ausgaben u. gegebenenfalls eine von den zuständigen Behörden angegebene Konsulargebühr in vollem Umfang zu erstatten, sofern die Behörden des ersuchten Staates nicht ausdrücklich von dieser Anforderung absehen. Art. 6 Abs. 3 sieht vor, dass die Rückzahlungsverpflichtung des Schutzersuchenden an die Regierung seines Heimatstaates schriftlich festgehalten wird. Auf Antrag der Regierung des die Hilfe gewährenden Staates erstattet der Heimatstaat des Hilfesuchenden diesem die Kosten für die Schutzgewährung (Art. 6 Abs. 4).

- 51 **5. Petitions- u. Beschwerderechte, Bürgerinitiative.** Art. 23 AEU gibt dem Unionsbürger das **Recht, sich an das Europäische Parlament u. an einen Bürgerbeauftragten zu wenden**; nach Art. 227 u. 228 AEU können von diesem Recht aber auch andere natürliche u. juristische Personen mit Sitz bzw. Wohnsitz in einem Mitgliedstaat Gebrauch machen (vgl. *Marias*, Le droit de pétition in ders., *European Citizenship* S. 81 ff; vgl zum hier enthaltenen Recht auf Auskunft in der eigenen Sprache auch die Verordnung zur Sprachenfrage, ABl. EG 1958 C Nr. 17 v. 6.10.1958 S. 385 f; *Kaufmann-Bühler* in Lenz/Borchardt, *EU- und EG-Vertrag* 4. Aufl. 2006 Rn. 2 zu Art. 21 EGV; zur Sprachenregelung in Strafverfahren EuGH in der Rs. C-274/96 (Horst Otto Bickel und Ulrich Franz), Slg. 1998, I-7637). Das Petitionsrecht wurde in Art. 44 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Grundrecht eingeführt (ausführlich zum Petitionsrecht *Meese*, Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament u. das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union 2000; *Hamers*, Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments u. der Europäische Bürgerbeauftragte 1999).
- 52 Für die **Ausübung des Petitionsrechtes** gelten die Durchführungsbestimmungen der GeschäftsO des EP. Die Regelungen u. allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des **Bürgerbeauftragten** wurden in einem Beschluss des Europäischen Parlaments v. 9.3.1994 über die Regelungen u. allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten festgehalten (ABl. EG Nr. L 113/15 v. 4.5.1994; vgl zur Inanspruchnahme des Bürgerbeauftragten *Marias*, *European Citizenship in Action: From Maastricht to the Intergovernmental Conference*; vgl zum Bürgerbeauftragten auch Art. 43 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, vgl zur Unzulässigkeit einer Untätigkeitsklage gegen den Europäischen Bürgerbeauftragten EuGH v. 22.5.2000, EuGHE II 2000, 4165–4185; ausführlich zum Beschwerderecht *Meese*, Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament u. das Beschwerderecht beim Bürger-

beauftragten der Europäischen Union 2000; *Hamers*, Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments u. der Europäische Bürgerbeauftragte 1999). Der Bürgerbeauftragte kann Empfehlungen im Hinblick auf die Beseitigung von Mängeln geben, wobei Art. 9 Abs. 1 des Beschlusses die völlige Unabhängigkeit des Bürgerbeauftragten, die Ausübung zum allg. Wohl der Gemeinschaft u. der Bürger der Union sowie das Verbot der Entgegennahme von Weisungen von Regierungen oder anderen Stellen vorsieht.

Der **Bürgerbeauftragte** kann entweder aufgrund einer Beschwerde einer natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat der Union (Art. 3 Abs. 1 S. 1 iVm Art. 2 Abs. 2 S. 1 des Beschlusses) oder aus eigener Initiative Untersuchungen durchführen, die er zur Klärung eines vermuteten Missstandes bei der Tätigkeit der Organe u. Institutionen der Gemeinschaft für gerechtfertigt hält (Art. 3 Abs. 1 S. 1 des Beschlusses). Deckt der Bürgerbeauftragte einen Missstand auf, befasst er hiermit das zuständige Organ oder die zuständige Institution u. unterbreitet gegebenenfalls Entwürfe für Empfehlungen; das Organ oder die Institution übermittelt ihm innerhalb von drei Monaten eine begründete Stellungnahme (Art. 3 Abs. 6). Anschließend wird dem Europäischen Parlament u. dem betreffenden Organ oder der Institution ein Bericht vorgelegt; Empfehlungen hierin sind möglich (Art. 3 Abs. 7 S. 1 des Beschlusses). Wurde der Bürgerbeauftragte aufgrund einer Beschwerde tätig, unterrichtet er den Beschwerdeführer über das Ergebnis der Untersuchung, über die Stellungnahme der betreffenden Institution oder des Organs sowie über etwaige Empfehlungen. Ein Gesamtbericht über die Ergebnisse der Untersuchungen wird am Ende der jährlichen Sitzungsperiode vorgelegt (Art. 3 Abs. 8d).

Art. 24 Abs. 1 AEU sieht darüber hinaus den Erlass einer Verordnung über die Bedingungen der Einbringung einer **Bürgerinitiative auf europäischer Ebene** entsprechend Art. 11 EU vor. Die VO Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative v. 16.2.2011 (ABl. L 65 v. 11.3.2011, S. 1) regelt die Anforderungen an die Unterzeichner und Registrierung einer Bürgerinitiative. Eine bestimmte im Anhang zur Verordnung niedergelegte Mindestzahl von Bürgern muss sich in mindest  $\frac{1}{4}$  aller Mitgliedstaaten der Bürgerinitiative angeschlossen haben. In einem Bericht der Kommission v. 31.3.2015 werden die bisherigen Bürgerinitiativen und die Gründe für Erfolg oder Mißerfolg analysiert (KOM (2015) 145 endg.).

#### IV. Ausblick

##### 1. Gleichstellung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen?

Da bereits das Petitionsrecht nach Art. 227 u. 228 AEU allen im Inland ansässigen natürlichen u. juristischen Personen in weitem Umfang zusteht, wird häufig vorgeschlagen, **DrittStAng Unionsbürgern gleichzustellen**, um einer Bildung von bestimmten Kategorien oder Klassen von Ausl. entgegenzuwirken, zumal bestimmte Gruppen wie etwa drittstang Ehefrauen von Unionsbürgern (auch nach Auflösung der Ehe) ohnehin bereits privilegiert sind (vgl zur Frage der Gleichstellung u. der „systemtransformierenden“ Weiterentwicklung *Evans*, Union Citizenship and Equality in Rosas/Antola,



### Grundlagen

Grundlagen

A Citizen's Europe S. 85 ff; *ders.*, ELR 1991, 190, 214; *Castro Oliveira*, Resident Third Country Nationals S. 12 ff; *Hailbronner* in Rosas/Antola, A Citizen's Europe S. 182 ff; *O'Keefe* in *ders./Twomey*, Legal Issues S. 87, 104; *Monar*, A Dual Citizenship, EUI 1996, 27 f; *ders./Bieber*, Unionsbürgerschaft W5, EP Dok. PE 165 568 S. 79 ff; vgl zur Rechtsstellung von DrittStAng in der EU *Hailbronner*, ZAR 2002, 83 ff; zu den neuen Entwicklungen im Personenverkehr für Unionsbürger und Angehörige assoziierter Staaten *ders.*, ZAR 2002, 7 ff; zur Beschäftigung von DrittStAng *Deinert*, ArbuR 2000, 92 ff, u. *Husmann*, SGb 1999, 593 ff; zur Geltung der Grundfreiheiten des EGV für DrittStAng im Steuerrecht *Schnitzer*, IStR 2002, 711 ff; zur unerlaubten Reise drittstaatsangehöriger Familienmitglieder *Dienelt*, InfAuslR 2002, 113 ff). Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang auch eine Gleichstellung im Bereich des **aktiven u. passiven Wahlrechts**, wie es etwa Art. 6 Abs. 1 der von Großbritannien, Tschechien und Zypern nur gezeichneten, von Dänemark, Finnland, Italien, den Niederlanden, Norwegen und Schweden aber ratifizierten und am 1.5.1997 in Kraft getretenen Europarats-Konvention „Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level“ (ETS Nr. 144) vorsieht:

„Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, paragraph 1, to grant every foreign resident the right to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfills the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been a lawful and habitual resident in the State concerned for the five years preceding the elections.“ (Für eine Gleichbehandlung in diesem Bereich aufgrund des Demokratieprinzips sprechen sich auch *Jessurun d'Oliveira*, European Citizenship S. 126, 143, u. das Europäische Parlament in Pkt. 13 seiner Resolution zur Europäischen Einwanderungspolitik vom 15.7.1993 aus (D3-1013, ABl. EG Nr. C 255/184, 186; vgl zur Frage eines allg. Wahlrechts für Ausländer auch *Dill*, Kommunales Wahlrecht S. 107 ff; *Schmidt-Jortzig*, StAng im Wandel S. 17, der ein komm. Wahlrecht für Ausl. nur dann als verfassungsrechtlich unbedenklich ansieht, wenn die Aufenthaltsdauer der betreffenden Ausl. in Deutschland die Vermutung einer wirklichen Nähe zu den politischen Angelegenheiten auf der örtlichen Ebene rechtfertigt und damit einen bestimmten politischen Integrationsbedarf begründet; ein Fünfjahreszeitraum erfülle diese Voraussetzungen.)

- 55 Als Bereiche der Gleichstellung von DrittStAng u. Unionsbürgern werden ferner das Recht auf Information, Solidarität, Umweltschutz, Gesundheit, Chancengleichheit oder Freiheit der politischen Betätigung genannt (so unter Hinweis auf Art. 22 S. 2 EG *Kaufmann-Bühler* in Lenz/Borhardt, EU- und EG-Vertrag, 4. Aufl. 2006 Rn. 3 zu Art. 22 EGV; für eine weitgehende Gleichstellung von DrittStAng, die eine bestimmte Verweildauer aufweisen, sprechen sich auch *Lipps*, Niederlassungsrecht S. 229, und *Sorensen*, Exclusive European Citizenship S. 157 f, aus). So erklärte etwa das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung zur Europäischen Einwanderungspolitik v. 15.6.1993:

„(...) fordert die Mitgliedstaaten auf, Angehörigen von Drittstaaten, die über einen angemessenen Zeitraum legal in dem betreffenden Land ansässig waren, den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu erleichtern und die Gleichbehandlung in Bezug auf soziale und wirtschaftliche Rechte sowie die Anerkennung der bürgerlichen, kulturellen und politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht bei Kommunalwahlen, denjenigen zu gewährleisten, die seit mehr als fünf Jahren in einem Mitgliedstaat legal ansässig sind“ (Ziff. 13 der EntschlieÙung B3-1013, 1041, 1042 u. 1047/93, ABl. EG Nr. C 155/