

Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger

- Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa -

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa -, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, Baden-Baden 2006, S. 33-56. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Problemstellung

Die Problematik der Legitimation in der EU wird in aller Regel mit dem sog. „Demokratiedefizit“ in der Europäischen Union in Verbindung gebracht. Dieses gehört seit längerer Zeit und trotz ständiger Weiterentwicklung der Legitimationsmechanismen in der EU zu den nach wie vor omnipräsenten „Schlagwörtern“ – wobei der Hinweis auf ein gewisses demokratisches Defizit in der EU durchaus seine Berechtigung hat, wenn hier auch zu differenzieren ist¹ – im Zusammenhang mit der Frage nach der Legitimation des Unionsrechts². Es kann hier weder darum gehen, diese Debatte (nochmals) aufzurollen noch darum, die ganze Komplexität der Frage nach der demokratischen Legitimation des Unionsrechts zu erörtern.

Immerhin sei der Vollständigkeit halber in diesem Zusammenhang auf drei Aspekte hingewiesen:

- Zunächst ist bei der Frage nach der Legitimation immer sehr genau danach zu unterscheiden, was oder wer genau demokratisch legitimiert ist oder sein sollte. So ist insbesondere zwischen der Legitimation des Primär- und des Sekundärrechts zu differenzieren. Bei letzterem wiederum sind die Aspekte der Wahl und Zusammensetzung der Organe von Willensbildung und Rechtsetzungsverfahren sowie weiteren Elementen demokratischer Legitimation zu trennen³.
- Damit in engem Zusammenhang steht die Feststellung, dass die Rede von „dem“ Demokratiedefizit insofern sehr undifferenziert ist, als es eben sehr viele unterschiedliche Facetten der (möglicherweise teilweise fehlenden) Verwirklichung des Demokratieprinzips gibt.
- Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die (demokratische) Legitimation des Unionsrechts jedenfalls nicht am Maßstab nationaler Formen und Mechanismen zu messen ist, sondern den Besonderheiten des Gebildes *sui generis* der Europäischen Union Rechnung zu tragen hat. Vor diesem Hintergrund vermögen auch die grundsätzlichen Einwände gegen die Möglichkeit einer demokratischen

¹ Vgl. noch die Ausführungen sogleich im Text.

² Vgl. aus der rechtswissenschaftlichen Literatur etwa die Ausführungen bei *Gertrude Lübke-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 246 (248 ff.), m.w.N. Aus politikwissenschaftlicher Sicht *Erik Oddvar Eriksen/John Erik Fossum*, Democracy through Strong Publics in the European Union?, JCMS 2002, 401 ff. Zur Verwirklichung des Demokratieprinzips in der Verfassung bzw. im Verfassungsentwurf etwa *Anne Peters*, European Democracy after the 2003 Convention, CMLRev. 2004, 37 (45 ff.); *Christian Calliess*, Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, FS Georg Ress, 2005, 399 (405 ff.).

³ Vgl. im Einzelnen *Astrid Epiney/Karine Siegwart/Michael Cottier/Nora Refaail*, Schweizerische Demokratie und Europäische Union, 1998, 157 ff.

Legitimation auf EU-Ebene (also primär des Sekundärrechts) – Stichworte sind hier fehlende Souveränität und nicht existentes „europäisches Volk“ – im Ergebnis nicht zu überzeugen⁴.

Mit diesen Bemerkungen soll nicht die Existenz „eines“ Demokratiedefizits und die auch auf der Grundlage der Verfassung sicherlich bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten der (demokratischen) Legitimation des Unionsrechts bestritten werden, sondern nur einer allzu schematischen und letztlich an nationalen Maßstäben orientierten Bewertung der Situation in der Europäischen Union entgegen getreten werden.

Vielmehr soll im Folgenden ein über die im Zusammenhang mit dem „Demokratiedefizit“ in der Regel diskutierten Punkte hinausgehender Aspekt der Debatte um die (demokratische) Legitimation herausgegriffen werden, dem in der vergangenen und gegenwärtigen Debatte m.E. zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, nämlich der Legitimation des Unionsrechts⁵ über die Einräumung von Rechten für die Unionsbürger. Diese nehmen denn auch in der Verfassung⁶ durchaus einen wichtigen Platz ein und werden im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage auch in einigen Aspekten weiterentwickelt. Dabei geht diese Fragestellung teilweise über die Frage nach der demokratischen Legitimation hinaus, da die Einräumung und die Ausübung von Rechten Einzelner nicht zwingend gleichzeitig die Wahrnehmung demokratischer Rechte impliziert, sondern es sich auch um Individualrechte handeln kann. Deutlich wird damit, die Notwendigkeit, zunächst kurz auf den Grundsatz der Legitimationsmöglichkeit durch die Einräumung von Rechten einzugehen (II.), bevor in einem zweiten Schritt (III.) die verschiedenen Kategorien der hier relevanten Rechte der Unionsbürger erörtert werden.

II. Zur Legitimation durch die Einräumung von Rechten

Auf den ersten Blick vermag es überraschen, dass die Legitimation des Unionsrechts bzw. der Verfassung in Verbindung mit der Einräumung von Rechten gebracht wird, wird doch Legitimation in erster Linie an demokratische Elemente in dem Sinn einer irgendwie gearteten „Rückkopplung“ des Hoheitsaktes an den „Volkswillen“ assoziiert⁷. Die Einräumung von Rechten weist aber nicht notwendigerweise einen solchen „demokratischen Charakter“ auf, sondern geht letztlich darüber hinaus, indem sie „herkömmlichen“

⁴ Im Einzelnen m.w.N. *Epiney/Siegwart/Cottier/Refaeil*, Schweizerische Demokratie und EU (Fn. 3), 122 ff., m.w.N.

⁵ Zum Begriff der Legitimität oder Legitimation, die hier synonym verwandt werden, sehr instruktiv *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, 505 ff.

⁶ Auf die Frage, ob und inwieweit den derzeit geltenden EU-Verträgen der Charakter einer „Verfassung“ zukommt, was im Ergebnis klar zu bejahen ist und nunmehr auch in der Bezeichnung der unterzeichneten Verfassung („Vertrag über eine Verfassung für Europa“) klar zum Ausdruck kommt, soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu m.w.N. *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 148 (149 ff.); *Niels Petersen*, Europäische Verfassung und europäische Legitimität – ein Beitrag zum kontraktualistischen Argument in der Verfassungstheorie, ZaöRV 2004, 429 ff. Zur Notwendigkeit einer Verfassung etwa *Antonio Estella*, Constitutional Legitimacy and Credible Commitments in the European Union, ELJ 2005, 22 ff.

⁷ S. aber auch die Zusammenstellung ganz verschiedener Legitimitätsmodelle für die Europäische Verfassung bei *Peters*, Elemente (Fn. 6), 499 ff., die selbst für eine „Legitimation durch Bewährung“ plädiert (580 ff.).

demokratischen Legitimationsmechanismen einen weiteren, zusätzlichen Mechanismus an die Seite stellt.

Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, warum die Einräumung von Rechten eine bestimmte Rechtsordnung – hier die europäische Verfassung und das auf dieser Grundlage geschaffene Sekundärrecht – (mit) legitimieren können soll. Von Bedeutung sind hier in erster Linie drei Aspekte:

- Zunächst kann Legitimation auch durch Legalität – die auch die Einhaltung der Rechte Einzelner impliziert – vermittelt werden⁸ bzw. letztere ist ein unverzichtbares Element der Legitimation. Denn nur durch die Maßgeblichkeit der Rechtsordnung kann der Ausübung von Hoheitsgewalt Grenzen gesetzt werden, was wiederum insofern im Zusammenhang mit der Legitimation der Rechtsordnung steht, als sich Einzelne im Falle der (möglichen) Verletzung ihrer Rechte widersetzen können und somit in die Ausübung von Hoheitsgewalt „einbezogen“ sind.
- Spezifisch in Bezug auf die Europäische Verfassung ist weiter anzufügen, dass diese – wie schon die früheren Verträge – den Rechtskreis der Einzelnen erheblich erweitert, indem sie den Unionsbürgern eine Reihe spezifischer und in der Sache relativ weitreichender Rechte einräumt; soweit damit also den Unionsbürgern gerade aufgrund ihrer Eigenschaft als Unionsbürger zusätzliche Rechte zustehen (wie insbesondere Freizügigkeit im Unionsgebiet oder Nichtsdiskriminierung), ist vor dem Hintergrund der damit einhergehenden Erweiterung des Rechtskreises der Einzelnen von einer „Legitimation durch die Einräumung von Rechten“ auszugehen⁹. Diese „Legitimationswirkung“ der Erweiterung der Rechtssphäre des Einzelnen entfaltet Rückwirkungen auch auf andere Aspekte der Verfassung und indirekt auch des Sekundärrechts: Denn die den Unionsbürgern eingeräumten Rechte stellen „Grundprinzipien“ der Verfassung dar (s. auch Art. I-4 Verf.), die sich als „Leitmotive“ auch in anderen Bereichen auswirken, so dass sie letztlich zahlreiche Aspekte der Verfassung und der Ausübung der Hoheitsgewalt auf ihrer Grundlage prägen. Zentral ist in diesem Zusammenhang auch, dass die (Rechts-) Beziehung zwischen den Unionsbürgern und der Union keine mittelbare, über die staatliche Hoheitsgewalt laufende, sondern eine unmittelbare ist: Rechte (und auch Pflichten) können für die Unionsbürger unmittelbar aus unionsrechtlichen Bestimmungen fließen.
- Schließlich ist noch eine Reihe von Rechten zu erwähnen, die es den Unionsbürgern – im Sinne einer „partizipativen Demokratie“ – ermöglicht, in verschiedener Form an der

⁸ Vgl. hierzu *Manfred Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069 (1071); *Jochen A. Frowein*, Die Verfassung der Europäischen Union aus der Sicht der Mitgliedstaaten, EuR 1995, 315 (321 ff.); *Jo Shaw*, The Many Pasts and Futures of Citizenship in the European Union, ELR 1997, 554 (562 f.); s. auch *Gil Carlos Rodriguez Iglesias*, Zur „Verfassung“ der Europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1996, 125 (130).

⁹ Vgl. so i.Erg. auch *Pernice*, VVDStRL 60 (Fn. 6), 148 (170); s. auch die Überlegungen bei *Peters*, Elemente (Fn. 5), 552 ff., die im Zusammenhang mit der Legitimität einer Rechtsordnung bzw. Verfassung auch auf die Leistungen, die diese zum Wohlergehen ihrer Bürger hervorbringt, abstellt.

demokratischen Willensbildung teilzunehmen. Solche Rechte stehen denn auch in engem Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation im Sinne einer „Rückkopplung“ an den Volkswillen.

Deutlich wird damit auch, dass die legitimatorische Wirkung der Einräumung von Rechten für Unionsbürger auf verschiedenen Ebenen angesiedelt ist: Einerseits geht es – soweit die Achtung der Rechte Einzelner und des Legalitätsprinzips sowie die Erweiterung des Rechtskreises betroffen ist – primär (aber nicht nur, können doch solche Aspekte auch im Rahmen von Sekundärrecht relevant werden) um die Legitimation des Primärrechts, also der Verfassung selbst. Die im Zusammenhang mit einer „partizipativen Demokratie“ zu sehenden Rechte hingegen betreffen im Wesentlichen die Legitimation des Sekundärrechts.

Dabei sei bereits an dieser Stelle klargestellt, dass die Einräumung von Rechten immer nur ein – wenn auch nach der hier vertretenen Ansicht unabdingliches – Element der Legitimation von Recht und Hoheitsgewalt sein kann, das immer durch andere, insbesondere demokratische Mechanismen zu ergänzen ist¹⁰; insofern ist es durchaus zutreffend, darauf hinzuweisen, dass zwar die Einräumung von Rechten keiner demokratischen Legitimation bedarf, wohl aber die Setzung der Rahmenbedingungen ihrer Ausübung¹¹; dies ändert aber nichts daran, dass die Einräumung von Rechten, verknüpft mit ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit und der Beachtung des Legalitätsprinzips, als solche eine gewisse Legitimationswirkung der Rechtsordnung, die diese Rechte gewährt, entfalten kann.

III. Zu den Rechten der Unionsbürger

Anknüpfend an die skizzierte¹² Rolle der Einräumung von Rechten Einzelner bzw. von Unionsbürgern für die Legitimation der Unionsrechtsordnung, können drei verschiedene Kategorien von Unionsbürgerrechten unterschieden werden: Grundrechte (1.), erweiternde Freiheitsrechte (2.) sowie partizipatorische Rechte (3.), wobei der Akzent der Ausführungen auf den beiden letzten Aspekten liegt, ist doch hier der Bezug zur Legitimation am engsten, während die Grundrechte nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden.

1. Zu den Grenzen der Ausübung von Hoheitsgewalt: die Grundrechte

Zu erwähnen sind zunächst die Grundrechte: Diese setzen bekanntlich der Ausübung der Hoheitsgewalt der Union Grenzen und tragen damit – im erwähnten Sinn der „Legitimation durch Legalität“ – zur Legitimation derselben bei. Die bislang ungeschriebenen Grundrechte werden mit der Verfassung in das geschriebene Recht aufgenommen, was sicherlich der

¹⁰ Vgl. auch noch unten IV.

¹¹ Vgl. *Lübbe-Wolff*, VVDStRL 60 (Fn. 2), 246 (251 ff.).

¹² Oben II.

Transparenz und Rechtssicherheit dient¹³. Von großer Bedeutung ist weiter, dass die Einhaltung der Grundrechte durch das Rechtsschutzsystem gesichert ist.

2. *Erweiternde Freiheitsrechte*

Den Unionsbürgern wird durch die Verfassung – wie auch schon durch den EG-Vertrag – eine Reihe von Rechten eingeräumt (a), wobei sicherlich die Freizügigkeit ggf. in Verbindung mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit von besonderer Bedeutung ist (b).

Insgesamt dürfte die Gesamtheit dieser Unionsbürgerrechte dazu führen, dass die Unionsbürgerschaft eine politische und rechtliche Zugehörigkeit der Unionsbürger schafft¹⁴, die zur Legitimation der Europäischen Union bzw. ihrer Verfassung und der von ihr ausgeübten Hoheitsgewalt beiträgt; im Übrigen stellt die Unionsbürgerschaft damit auch die Grundlage für die demokratische Legitimation der Ausübung von Hoheitsgewalt auf der Unionsebene dar¹⁵. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Unionsbürgerschaft an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten gekoppelt ist, so dass die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen für die Begründung der Unionsbürgerschaft konstitutiv sind und dieser insoweit ein akzessorischer Charakter zukommt. Denn dies vermag nichts an dem hier entscheidenden Aspekt der den Unionsbürgern zustehenden Rechten (und Pflichten) zu ändern, sondern stellt eine direkte Konsequenz der Zusammensetzung der Union aus Staaten dar¹⁶.

Zudem ist zu beachten, dass das Institut der Staatsangehörigkeit sehr eng mit der Idee des (National-)Staats verbunden ist, so dass ein Abschied vom Konzept einer rein nationalstaatlichen Legitimation auch

¹³ Vgl. zu den Grundrechten in der EU umfassend nunmehr *Hans-Werner Rengeling/Peter Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union. Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln u.a. 2005; spezifisch zur Grundrechtecharta etwa *Jacqueline Dutheil de la Rochère*, The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty, CMLRev. 2004, 345 ff.; *Christian Calliess*, Die Charta der Grundrechte der EU – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261 ff.; *Christoph Engel*, The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences, ELJ 2001, 151 ff.; *Meinhard Hilf*, Die Charta der Grundrechte der EU in der Perspektive 2004, EuR, Beiheft 3/2002, 13 ff.; *Koen Lenaerts/Eddy de Smijter*, A “bill of rights” for the European Union, CMLRev 2001, 273 ff.; *Franz C. Mayer*, La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne, RTDE 2003, 175 ff.

¹⁴ In diese Richtung auch *Ulrich Everling*, Auf dem Weg zu einem europäischen Bürger? Aspekte aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Bürger und Europa, 1994, 49 (50); *Joseph H.H. Weiler*, „...We Will Do, And Hearken“ (Ex. XXIV:7). Reflections on a Common Constitutional Law for the European Union, in: Roland Bieber/Pierre Widmer (Hrsg.), Der europäische Verfassungsraum, 1995, 413 (426 ff.); *Joseph H.H. Weiler*, European Democracy and its Critics – Five Uneasy Pieces, in: Thomas Cottier/Christine Kaddous (Hrsg.), Democracy and Federalism in European Integration, 1995, 5 (25 ff.); *Brun-Otto Bryde*, Le Peuple Européen and the European People, in: Andreas Auer/Jean-François Flauss (Hrsg.), Le référendum européen, 1997, 251 ff.; *Manfred Zuleeg*, What holds a Nation Together? Cohesion and Democracy in the United States of America and in the European Union, American Journal of Comparative Law 1997, 505 (521 ff.).

¹⁵ So auch, m.w.N., sehr überzeugend *Peters*, Elemente (Fn. 5), 651 ff., die davon spricht (659), dass die europäischen Bürger Träger europäischer Demokratie seien.

¹⁶ Zu diesem Aspekt auch etwa *Everling*, in: Bürger und Europa (Fn. 14), 49 (52 f.).

eine Öffnung in diesem Bereich impliziert. Es trüge also den Eigenarten der Herausforderung der Verwirklichung (demokratischer) Legitimation auf der Unionsebene gerade nicht Rechnung, hier auf das eben für Staaten entwickelte Institut der Staatsangehörigkeit zurückzugreifen und entsprechendes auf europäischer Ebene zu verlangen¹⁷. Im Rahmen einer überstaatlichen Organisation kann damit nicht auf ein staatliches Konzept der Zugehörigkeit abgestellt werden; andere Wege sind zu finden¹⁸.

a) Überblick

Den Unionsbürgern werden durch die Verfassung – neben den Grundfreiheiten (Art. 39 ff.) – in erster Linie folgende Rechte eingeräumt (Art. I-10 Abs. 2 Verf.)¹⁹:

- das Recht auf Freizügigkeit²⁰;
- die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts zum Europäischen Parlament in jedem Mitgliedstaat;
- die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen;
- Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz;
- Petitionsrecht;
- das Recht, sich in einer der Verfassungssprachen an die Unionsorgane zu wenden.

Diese Rechte werden nach Maßgabe der Verfassung und des ggf. einschlägigen Sekundärrechts (s. die entsprechenden Rechtsgrundlagen in Art. III-124 ff. Verf.) ausgeübt.

b) Insbesondere: Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung

Von besonderer sowohl praktischer als auch grundsätzlicher Bedeutung dürfte das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit und – in diesem Zusammenhang – auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit sein. Im Zusammenhang mit dem Aspekt der Legitimation ist insbesondere von Bedeutung, dass diese Rechte – soweit sie Anwendung finden – implizieren, dass den Unionsbürgern ein eigener Rechtsstatus als „Angehörige“ der Union zukommt, der ihnen gegenüber den Mitgliedstaaten umfassende Freizügigkeits- und Nichtdiskriminierungsrechte einräumt, womit ihre rechtliche Sphäre in Anknüpfung an ihren

¹⁷ S. in diesem Zusammenhang auch die treffenden Ausführungen von *Ulrich K. Preuss*, Problems of a Concept of European Citizenship, ELJ 1995, 267 (280): „European citizenship does not mean membership in a European nation, nor does it convey any kind of national identity of ‚Europeanness‘. (...) Rather, by creating the opportunity for the citizens of the Member States of the European Union to engage in manifold economic, social, cultural, scholarly, and even political activities irrespective of the traditional boundaries of the European nation-states, European citizenship helps to abolish the hierarchy between different loyalties (...) and to allow the individuals a multiplicity of associative relations without binding them to a specific nationality.”

¹⁸ Ähnlich auch etwa *Shaw*, ELJ 1997 (Fn. 9), 554 (561).

¹⁹ Zu den Rechten der Unionsbürger etwa *Simone Staeglich*, Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft, ZEuS 2003, 485 ff.; *Stefan Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 539 (550 ff.); spezifisch zur Freizügigkeit *Dieter H. Scheuing*, Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht, EuR 2003, 744 ff.

²⁰ S. sogleich noch unten b).

Unionsbürgerstatus in beachtlichem Maße erweitert wird. M.a.W. führt die Einrichtung der Unionsbürgerschaft durch die EU bzw. ihre Verfassung dazu, dass den erfassten Personen aufgrund ihrer Unionsbürgerschaft eine Reihe von Rechten eingeräumt wird, was auch ein Element der Legitimation des Gebildes, das diese Rechte gewährt (nämlich die EU durch die Verfassung), darstellt.

Im Einzelnen sind in Bezug auf die rechtliche Tragweite des Rechts auf Freizügigkeit (im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. I-4 Abs. 2 Verf.) auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 12, 18 EGV insbesondere zwei Elemente (Tragweite des Aufenthaltsrechts einerseits und des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit andererseits) von Bedeutung, ohne dass hier im Einzelnen auf die sich in diesem Zusammenhang stellenden Probleme von Auslegung und Tragweite der sich aus Art. I-4 Abs. 2, I-10 Abs. 2 lit. a) Verf. eingegangen werden kann.

aa) Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht

Das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger entfaltet unmittelbare Wirkung, dies obwohl sowohl Art. 18 EGV als auch Art. I-10 Abs. 2 Verf. darauf hinweisen, dass dieses Recht unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt wird, die sich in der Verfassung und dem einschlägigen Sekundärrecht finden. Das Aufenthaltsrecht ergibt sich damit bereits aus dem Primärrecht bzw. der Verfassung und nicht erst aus den Durchführungsbestimmungen.

Der EuGH hat diesen Grundsatz erstmals im Urteil Baumbast²¹ ausdrücklich betont²²: Der EuGH hatte sich hier – neben einigen Fragen bezüglich der Auslegung der VO 1612/68²³ – spezifisch mit der rechtlichen Tragweite des Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger nach Art. 18 EGV zu befassen, wobei die Frage im Vordergrund stand, ob sich ein Unionsbürger, der im Aufenthaltsstaat kein Recht auf Aufenthalt als Wanderarbeitnehmer mehr besitzt, unmittelbar auf Art. 18 EGV berufen kann. Der EuGH bejahte ausdrücklich die unmittelbare Wirkung des Art. 18 EGV, dies mit der Begründung, dass Art. 18 EGV in klarer und präziser Weise jedem Unionsbürger das Recht auf Freizügigkeit einräume. Dabei sei es unerheblich, dass bei der Ausübung dieses Rechts die in Art. 18 Abs. 1 EGV erwähnten Beschränkungen und Bedingungen zu beachten sind, unterlägen diese doch der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH.

Bestätigt wurde dieser Ansatz im Urteil Chen²⁴: Hier präziserte der EuGH die Tragweite des sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Aufenthaltsrechts der Unionsbürger. Zur Debatte stand die Frage, ob ein minderjähriger Unionsbürger im Kleinkindalter und seine die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates

²¹ EuGH, Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, I-7091, Rn. 80 ff., insbes. Rn. 84.

²² S. aber auch schon die Aussagen in EuGH, Rs. C-356/98 (Kaba), Slg. 2000, I-2623, Rn. 30; EuGH, Rs. C-357/98 (Yiadom), Slg. 2000, I-9265, Rn. 23.

²³ Von Bedeutung ist hier in erster Linie, dass der EuGH annahm, dass das in Art. 12 VO 1612/68 garantierte Recht der Kinder von Arbeitnehmern, im Aufnahmemitgliedstaat die Schule besuchen zu dürfen, auch nach dem Wegfall der Arbeitnehmereigenschaft der Eltern weiterbestehe, könne eine andere Auslegung den Arbeitnehmer doch von der Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit abhalten. Dies gelte unabhängig davon, ob die Weiterführung des Schulbesuchs im Herkunftsstaat möglich oder zumutbar wäre. Daran anschließend hält der EuGH fest, dass dieses, dem Kind eines Wanderarbeitnehmers zustehende Recht unabdingbar auch das Recht umfasse, dass sich die die Personensorge tatsächlich wahrnehmende Person bei ihm aufhält, so dass dieser ein Aufenthaltsrecht zu gewähren sei.

²⁴ EuGH, Urt. vom 19.10.2004 – Rs. C-200/02 – Zhu, Chen.

besitzende Mutter ein Aufenthaltsrecht in der Union haben. Das Kind hatte aufgrund des in Irland geltenden *Ius soli* die irische Staatsangehörigkeit erworben, nachdem sich die Mutter zu diesem Zweck für die Geburt nach Irland begeben hatte. Der EuGH bejahte im Ergebnis die Frage nach dem Aufenthaltsrecht unter der Voraussetzung des Bestehens einer Krankenversicherung des Kindes sowie der Sicherung des Unterhalts, damit eine Belastung der öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaates durch den Minderjährigen verhindert werde. Dem für das Kind sorgenden Elternteil stehe ebenfalls ein (abgeleitetes) Aufenthaltsrecht zu, würde doch ansonsten dem Aufenthaltsrecht des Kindes seine effektive Wirksamkeit entzogen.

Im Übrigen kommt das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger – wie gerade das Urteil Chen illustriert – insofern unabhängig von dem grenzüberschreitenden Gebrauch des Freizügigkeitsrechts zum Zuge, als die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats als grenzüberschreitender Bezug ausreicht. Damit hebt der Gerichtshof das sich aus der Unionsbürgerschaft ergebende Freizügigkeitsrecht von den Grundfreiheiten merklich ab und anerkennt den grundrechtlichen Charakter von Art. 18 EGV, eine sich bereits in der Rs. C-148/02²⁵ abzeichnende Entwicklung.

Diese unmittelbare Wirkung des in der Verfassung verankerten Freizügigkeitsrechts dürfte auch den Hintergrund dafür darstellen, dass der EuGH bei der Zulässigkeit der Beschränkungen dieses Rechts auch losgelöst von dem einschlägigen Sekundärrecht argumentiert. So betont er im Urteil Baumbast²⁶, dass mitgliedstaatliche Maßnahmen, die das sich aus Art. 18 EGV ergebende Aufenthaltsrecht beschränken, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen haben, der offenbar auch über die im Sekundärrecht formulierten Bedingungen hinaus anwendbar sein soll; diese kommen also m.a.W. nur unter der Voraussetzung zum Zuge, dass dem Grundsatz der Freizügigkeit und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird.

Im Fall Baumbast stellte der EuGH unter Berücksichtigung verschiedener Umstände (längerer Aufenthalt im Aufnahmestaat, ausreichende Existenzmittel, grundsätzlich voller Krankenversicherungsschutz in einem anderen Mitgliedstaat) denn auch fest, dass es gegen dieses Erfordernis verstoße, wenn allein der Umstand, dass eine medizinische Notversorgung von der bestehenden Krankenversicherung nicht gedeckt ist, zur Verneinung des Aufenthaltsrechts führe. Zwar betont der EuGH gleichzeitig, dass sich die Reichweite des Freizügigkeitsrechts (auch) nach den Durchführungsbestimmungen bestimme; allerdings leitet er offenbar aus dem Primärrecht letztlich zusätzliche Bedingungen für die Rechtmäßigkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen, die die Freizügigkeit beschränken, ab: die Verfolgung eines berechtigten Interesses und die Beachtung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit. Damit ist die Nichterfüllung einer der Voraussetzungen der Aufenthaltsrichtlinien (ausreichende Existenzmittel und ein vollständiger Krankenversicherungsschutz) zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung für die Verweigerung des Aufenthaltsrechts durch einen Mitgliedstaat. Letztlich erfolgt auf diese Weise eine Annäherung der Ausgestaltung der rechtlichen Tragweite des Art. 18 EGV und seiner Prüfung an die im Rahmen der Grundfreiheiten anwendbaren Grundsätze.

In der Rs. Chen²⁷ greift der EuGH diese Grundsätze auf und betont im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der ausreichenden Existenzmittel (die nicht notwendigerweise durch den Unionsbürger erbracht werden müssen, sondern über die dieser nur „verfügen“ muss, unabhängig von deren

²⁵ EuGH, Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, I-11614; hierzu *Astrid Epiney*, Neuere Rechtsprechung des EuGH zum allgemeinen Verwaltungs-, Umwelt- und Gleichstellungsrecht, NVwZ 2004, 1067 (1070 f.).

²⁶ EuGH, Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, I-7091, Rn. 80 ff.

²⁷ EuGH, Urt. vom 19.10.2004 – Rs. C-200/02 – Zhu, Chen.

Herkunft²⁸), dass ein „fundamentaler Grundsatz wie der der Freizügigkeit“ weit auszulegen sei und bei seiner Anwendung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Bedeutung sei.

Liegen die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts vor, kann diesem auch nicht ein irgendwie geartetes „Missbrauchsverbot“ entgegengehalten werden²⁹; ein Missbrauch jedenfalls von Freizügigkeitsrechten kommt damit im Wesentlichen nur dann in Betracht, wenn über Tatsachen getäuscht wird (wie z.B. im Falle einer „Scheinehe“), nicht hingegen, wenn es um Beweggründe für ein bestimmtes rechtmäßiges Verhalten, das tatsächlich stattfand, geht.

Diese Rechtsprechung ist teilweise harsch kritisiert worden, insbesondere unter methodischen Aspekten, werde doch das Verhältnis von Primär- und Sekundärrecht verkannt und insbesondere die sekundärrechtlichen Voraussetzungen der Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger außer Acht gelassen³⁰. Nach der hier vertretenen Ansicht vermag sie gleichwohl im Ergebnis – was nichts daran ändert, dass der eine oder andere Aspekt in den Urteilen klarer oder auch ausführlicher hätte begründet werden können – zu überzeugen, wobei zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden sind:

- Die Anerkennung des Grundsatzes der unmittelbaren Wirkung des Freizügigkeitsrechts³¹ ist schon vor dem Hintergrund zwingend, als ansonsten das Bestehen eines Freizügigkeitsrechts in da Belieben des Unionsgesetzgebers gestellt wäre. M.a.W. kann der *effet utile* des Freizügigkeitsrechts nur unter der Voraussetzung seiner unmittelbaren Wirkung sichergestellt werden. Im Übrigen sind Voraussetzungen und Inhalt des Freizügigkeitsrechts durchaus – wie der EuGH zutreffend feststellt – hinreichend bestimmt, woran auch die Möglichkeit, Einschränkungen zu formulieren, nichts ändert; diese können nämlich auch in dem Sinn verstanden werden, dass sie die primärrechtlich niedergelegten Schranken nur (aber immerhin) konkretisieren. Für diesen Ansatz spricht weiter die systematische Stellung im Verhältnis zu den Grundfreiheiten: Geht man davon aus, dass das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger zu einer Erweiterung der Freizügigkeitsrechte derselben führen soll, so folgt daraus – angesichts der unmittelbaren Wirkung der Grundfreiheiten – zwingend die Verankerung des Freizügigkeitsrechts in der Verfassung selbst, m.a.W. dessen unmittelbare Wirkung.

²⁸ Offen bleibt hier allerdings, ob die Gewährung der Unterhaltsmittel nur tatsächlich gegeben sein muss oder ob – wie im vorliegenden Verhältnis zwischen Kind und Mutter – auf die Unterhaltsgewährung ein Rechtsanspruch bestehen muss. Die Formulierungen des Gerichtshofs legen hier eher eine weite Auslegung nahe.

²⁹ Vgl. EuGH, Urt. vom 19.10.2004 – Rs. C-200/02 – Zhu, Chen.

³⁰ Vgl. insbesondere *Kay Hailbronner*, Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, NJW 2004, 2185 ff.; *Kay Hailbronner*, Diskriminierungsverbot, Unionsbürgerschaft und gleicher Zugang zu Sozialleistungen, ZaöRV 2004, 603 ff.

³¹ Für eine unmittelbare Wirkung auch etwa *Hilf*, in: Graitz/Hilf, EUV/EGV, Loseblattslg., Art. 18, Rn. 1; *Magiera*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 18 EGV, Rn. 11; *Haag*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Kommentar, 6. Aufl., 2003, Art. 18 EGV, Rn. 7; *Hatje*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 18, Rn. 5; *Ulrich Becker*, Freizügigkeit in der EU – auf dem Weg vom Begleitrecht zur Bürgerfreiheit, EuR 1999, 522 (528); *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 18, Rn. 9; a.A. etwa *Matthias Pechstein*, *Artur Bunk*, Das Aufenthaltsrecht als Auffangrecht – die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit und die Reichweite des Artikels 8 a Absatz 1 EGV, EuGRZ 1997, 547 (554).

- Damit in engem Zusammenhang steht die Erwägung, dass Auslegung und Anwendung der im Sekundärrecht formulierten Einschränkungen im Lichte des Primärrechts zu erfolgen haben, was auch dazu führt, dass zusätzliche, nicht ausdrücklich im Sekundärrecht verankerte Anforderungen für eine Einschränkung der Freizügigkeitsrechte zu beachten sein können. Vor diesem Hintergrund geht es also bei der Formulierung der Notwendigkeit eines berechtigten Interesses für die Einschränkung der Freizügigkeit und der Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht um eine Außerachtlassung der sekundärrechtlichen Anforderungen, sondern um die Heranziehung von sich aus dem Primärrecht ergebenden Grundsätzen, wogegen keine grundsätzlichen methodischen Einwände geltend gemacht werden können.

Stellte man in Bezug auf die inhaltliche Tragweite des Freizügigkeitsrechts sowie die mögliche Reichweite seiner Beschränkungen ausschließlich auf das Sekundärrecht ab, so führte dies letztlich dazu, dass der sich aus der Verfassung ergebende Anspruch auf Freizügigkeit beliebig durch den Unionsgesetzgeber eingeschränkt werden könnte, was weder mit dem in der Verfassung verankerten Grundsatz in Einklang stünde noch der Tragweite des Freizügigkeitsrechts gerecht werden könnte³².

- bb) Zur Tragweite des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger

Das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger entfaltet weiter beachtliche Auswirkungen auf die Tragweite des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. I-4 Abs. 2 Verf., Art. 12 EGV). Die diesbezügliche Rechtsprechung kann dahingehend zusammengefasst werden, dass sich ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig in dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhält, in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts – wobei sich dieser gerade bei Leistungen der sozialen Sicherheit auch in Anknüpfung an das einschlägige Sekundärrecht bestimmt – erfassten Fällen auf Art. I-4 Abs. 2 berufen kann³³. Besondere Bedeutung kommt diesem Ansatz bei Leistungen der sozialen Sicherheit zu, sind danach doch zahlreiche Leistungen – wie etwa das deutsche „Erziehungsgeld“³⁴, gewisse Arten der Sozialhilfe³⁵ oder Beiträge zu den Lebenshaltungskosten von Studierenden³⁶ – vom Anwendungsbereich der Verfassung erfasst. Darüber hinaus legt die jüngere Rechtsprechung die Annahme nahe, dass der Anwendungsbereich der Verfassung immer schon dann eröffnet

³² In diese Richtung auch etwa *Magiera*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 18 EGV, Rn. 21.

³³ EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Rn. 63 (Martinez Sala).

³⁴ EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Rn. 63 ff. (Martinez Sala).

³⁵ EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 34 ff. (Grzelczyk); EuGH, Rs. C-456/02, Urt. v. 7.9.2004, EWS 2005, 33 (Trojani); EuGH, Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191, Rn. 29 ff. (d'Hoop).

³⁶ EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 34 ff. (Grzelczyk); anders noch EuGH, Rs. 39/86, Slg. 1988, 3161, Rn. 14 ff. (Lair).

ist, wenn sich ein Unionsbürger rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, so wenn der EuGH in Bezug auf eine namensrechtliche Regelung letztlich nur den grenzüberschreitenden Bezug prüft, dann aber feststellt, dass die fragliche Regelung für Betroffene einen Nachteil bedeuten könne³⁷.

Dieser Ansatz des Gerichtshofs vermag grundsätzlich – wenn auch das eine oder andere Urteil gewisse Fragen aufwirft³⁸ – zu überzeugen³⁹: Denn die Ausübung des Freizügigkeitsrechts fällt jedenfalls in den Anwendungsbereich der Verfassung, so dass sich der Unionsbürger in einer unionsrechtlich geregelten Situation befindet. Dann aber kann er sich für all diejenigen Bereiche, die im Zusammenhang mit seinem Aufenthalt stehen⁴⁰, auf das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen; erfasst sind hiervon sehr viele Bereiche, da fast alle Lebensumstände einen irgendwie gearteten Bezug zum Aufenthalt aufweisen. Auf der Grundlage dieses Ansatzes können unter den genannten Voraussetzungen grundsätzlich alle Politikbereiche vom Anwendungsbereich der Verfassung erfasst werden, also auch solche, die an sich in der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten liegen, wofür die Kasuistik des EuGH denn auch anschauliche Beispiele liefert.

Bezogen auf das Recht der sozialen Sicherheit bedeutet dieser Ansatz, dass bei der Anspruchsberechtigung sozialer Leistungen grundsätzlich weder materiell noch formell nach der Staatsangehörigkeit diskriminiert werden darf, jedenfalls in Bezug auf Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob das in den Aufenthaltsrichtlinien an sich vorgesehene Erfordernis der ausreichenden Existenzgrundlage als Voraussetzung für die Ausübung der Freizügigkeit als Unionsbürger nicht (teilweise) ausgehebelt werden könnte. Immerhin sei hier darauf hingewiesen, dass sowohl das Freizügigkeitsrecht als auch das Diskriminierungsverbot im Primärrecht verankert sind und damit nicht durch Sekundärrecht „ausgehebelt“ werden können. Andererseits lassen die primärrechtlichen Regeln auch erkennen, dass die Freizügigkeit Einschränkungen unterliegen kann, zu denen nach dem derzeitigen Integrationsstand sicherlich die Verfügung der freizügigkeitsberechtigten Person über ausreichende Existenzmittel (inkl. Krankenversicherung) gehört. Vor diesem Hintergrund kann auch die Tragweite des Diskriminierungsverbots entsprechend eingeschränkt werden, immer unter Beachtung der primärrechtlichen Grundsätze (insbesondere Berücksichtigung des grundlegenden Charakters des Rechts auf Freizügigkeit und der Verhältnismäßigkeit).

3. *Partizipatorische Rechte*

Schließlich sind in unserem Zusammenhang die partizipatorischen Rechte zu erwähnen, die es den Unionsbürgern erlauben, auf verschiedene Weise Einfluss auf die Rechtsetzung in der EU zu nehmen bzw. über diese informiert zu werden, womit sie ein (weiteres) Element der Legitimation in der EU sind. Von Bedeutung sind hier – neben den in Art. I-14 Abs. 1-3

³⁷ EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-11613 (Garcia Avello).

³⁸ Vgl. *Epiney*, NVwZ 2002, 1429 (1434); *Epiney*, NVwZ 2004, 555 (559 f.); *Epiney*, NVwZ 2004, 1067 (1070 f.).

³⁹ Vgl. aber auch die (harsche) Kritik bei *Hailbronner* (Fn. 30).

⁴⁰ Teilweise wird gar noch weiter gegangen und ein allgemeines Recht auf Inländergleichbehandlung im Falle der Ausübung des Freizügigkeitsrechts vertreten, unabhängig von einem Vorliegen eines sachlichen Zusammenhangs der Situation bzw. Regelung mit dem Aufenthalt. Vgl. *Magiera*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 18 EGV, Rn. 15.

niedergelegten Grundsätzen eines umfassenden „Vernehmlassungsverfahrens“ sowie der damit in engem Zusammenhang stehende Transparenz der Arbeit der Organe, inkl. dem Anspruch auf Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen vorhandenen Dokumenten (Art. I-50 Verf.) – die den Unionsbürgern zur Verfügung stehenden Einflussrechte direkt auf die Gesetzgebung in der Union, wobei die Verfassung hier nur (aber immerhin) die „Unionsinitiative“ (Art. I-47 Abs. 4) vorsieht (a), was aber eine kurze Betrachtung der Perspektiven der Weiterentwicklung solcher direkt demokratischer Instrumente nicht ausschließt (b).

Daneben ist natürlich an das Wahlrecht der Unionsbürger zum europäischen Parlament zu erinnern, das hier aber ausgeblendet werden soll, geht es in diesem Beitrag doch nicht umfassend um die verschiedenen Elemente der demokratischen Legitimation in der EU, sondern lediglich um die Rolle der den Unionsbürgern zustehenden Rechte als Elemente der Legitimation der Verfassung und des Unionsrechts.

a) In der Verfassung: die „Unionsinitiative“

Art. I-47 Abs. 4 Verf. sieht vor, dass Unionsbürger die Kommission auffordern können, eine Gesetzgebungsinitiative zu ergreifen, dies im Hinblick auf die „Umsetzung“ der Verfassung⁴¹. Im Einzelnen zeichnet sich diese „Unionsinitiative“ – deren Einzelheiten noch durch Europäisches Gesetz festzulegen sind – durch eine Reihe von Charakteristika aus, wobei einige Aspekte sich allerdings nicht eindeutig aus dem Text der Bestimmung erschließen.

aa) Initiativberechtigte

Das Initiativrecht steht insgesamt einer Million von Unionsbürgern (oder mehr) zu. Ausgeschlossen sind damit Drittstaatsangehörige, die nicht unterzeichnen dürfen bzw. deren Unterschrift nicht gezählt würde.

Die Unterschriften müssen sodann von Staatsangehörigen aus einer „erheblichen“ Anzahl von Mitgliedstaaten kommen. Dabei wird die hier genau notwendige Anzahl von Mitgliedstaaten durch Europäisches Gesetz festgelegt werden müssen, das allerdings die Vorgaben des Art. I-47 Abs. 4 Verf. zu beachten hat. Man wird das Kriterium der erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten wohl so auslegen müssen, dass es tatsächlich nur um die Zahl der Mitgliedstaaten gehen kann, nicht hingegen zusätzliche Erfordernisse – wie insbesondere die

⁴¹ Diese Bestimmung geht ursprünglich wohl auf einen noch in anderem Zusammenhang diskutierten entsprechenden Vorschlag Italiens und Österreichs zurück. Vgl. Agence Europe Nr. 6823 vom 2.10.1996, wo noch die Rede davon war, dass 10 % der Unionsbürger aus mindestens drei Mitgliedstaaten ein „europäisches Gesetz“ vorschlagen können. Unklar blieben hier noch die weiteren Aspekte eines solchen Instruments. S. im Übrigen Groupe de réflexion (1995), Rapport d'étape du président du Groupe de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996, Bruxelles, Conseil de l'UE, 22. Diese Überlegungen wurden von zwei Gruppen im Konvent wieder aufgegriffen, vgl. hierzu *Peters*, CMLRev. 2004 (Fn. 2), 37 (44), m.w.N.

geographische Verteilung der Mitgliedstaaten oder eine gewisse „Mischung“ zwischen „großen“ und „kleinen“ Mitgliedstaaten – formuliert werden dürfen. Weiter ist bezeichnend, dass man das eher unbestimmte Kriterium der Erheblichkeit der Anzahl gewählt hat, nicht hingegen eine genauer bestimmte Vorgabe, wie etwa mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Einführung des Erheblichkeitskriteriums zwar sicherstellen soll, dass nicht Bürger aus ganz wenigen Staaten eine solche Initiative ergreifen können sollen und diese damit zu einem Instrument „nationalen Unmuts“ werden kann, dass es aber gleichzeitig das Ergreifen einer Unionsinitiative nicht übermäßig erschweren soll. Dies spricht – auch angesichts der inzwischen erreichten Anzahl an Mitgliedstaaten – dafür, dass die Erheblichkeitsschwelle doch unter der Hälfte der Mitgliedstaaten anzusiedeln ist. Ansonsten wird dem Gesetzgeber hier ein beträchtlicher Gestaltungsspielraum eingeräumt.

bb) Inhaltliche Anforderungen

Inhaltlich muss die Initiative eine „Aufforderung“ an die Kommission enthalten, (im Rahmen ihrer Befugnisse) geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen ein Rechtsakt der Union für die Umsetzung der Verfassung notwendig ist. Damit werden an die Initiative gewisse inhaltliche Anforderungen gestellt:

- Die Unionsinitiative ist von ihrer Zielrichtung darauf ausgerichtet, gesetzgeberisches Tätigwerden in einem bestimmten Bereich zu initiieren. M.a.W muss Gegenstand der Initiative das Anliegen sein, dass in einem bestimmten Bereich ein (irgendwie gearteter) Rechtsakt erlassen oder angenommen wird. Damit sind Unionsinitiativen, die andere Anliegen verfolgen (etwa politische Stellungnahmen zu irgendeinem Thema), nicht statthaft. Andererseits ist der Begriff der Rechtsakte auf der Grundlage einer systematischen Auslegung weit auszulegen, so dass er alle in Art. I-33 Abs. 1 Verf. aufgeführten Formen erfasst, unter Einschluss individuell-konkreter Akte. Gegenstand einer Unionsinitiative kann so etwa auch der Erlass eines Beschlusses zur Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages sein.

Im Übrigen kann die Unionsinitiative sich nicht nur auf den Erlass von in der Kompetenz von Rat und Parlament liegenden Rechtsakten – wenn dies auch die Regel sein dürfte – beziehen, sondern auch auf solche, die in der Kompetenz anderer Organe liegen. Allerdings ist zu beachten, dass nur solche Aufforderungen zulässig sind, denen die Kommission im Rahmen ihrer Kompetenzen nachkommen kann, was anhand der Verfassung zu prüfen ist. Diese Voraussetzung wird regelmäßig bei Aufforderungen zur Unterbreitung eines Vorschlags für „normale“ Rechtsakte gegeben sein, kommt der Kommission doch in der Regel die Gesetzgebungsinitiative zu. Auch bei in ihren eigenen Kompetenzbereich fallenden Materien ist diese Voraussetzung gegeben, nicht

aber regelmäßig in Bezug auf das Agieren unabhängiger Institutionen, wie die Europäische Zentralbank.

- Die Anforderung einer Kompetenz der Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags impliziert auch, dass es sich um eine Materie handeln muss, die in der Kompetenz der Union liegt, kommt doch nur unter dieser Voraussetzung eine Kompetenz der Kommission zur Formulierung einer Initiative in Betracht. Ausgeschlossen sind damit Initiativen in der (ausschließlichen) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.
- Notwendig, aber auch ausreichend, ist es aber, dass der Union grundsätzlich die Kompetenz zur Regelung der jeweiligen Materie zusteht, so dass es etwa unschädlich sein sollte, dass gewisse, in der Initiative (auch) angesprochene Aspekte diesen Anforderungen nicht genügen, obliegt es ja sowieso der Kommission den Vorschlag zu konkretisieren.
- Ansonsten werden keine präzisen inhaltlichen Anforderungen an Unionsinitiativen gestellt. Schließen kann man daraus sicherlich, dass sie sehr allgemein formuliert sein kann, muss die Kommission in ihrer Initiative die zu regelnden Aspekte sowieso noch präzisieren. Sicherlich zulässig sind aber auch konkretere Vorschläge, womit noch nichts über die „Bindungswirkung“ der Initiative ausgesagt ist⁴².
- Fraglich könnte aber sein, ob Unionsinitiativen eine gewisse inhaltliche Homogenität aufweisen müssen⁴³. Dagegen könnte sprechen, dass es bei der Unionsinitiative ja nicht um eine wirkliche „Gesetzgebungsinitiative“ in dem Sinn geht, dass über eine solche Vorlage dann auch abgestimmt wird, so dass die Verbindung mehrerer unzusammenhängender Materien letztlich eine unverfälschte Willenskundgebung verhinderte. Vielmehr steht nur eine Aufforderung an die Kommission zur Debatte, die ihrerseits dann noch aktiv werden muss, ganz abgesehen davon, dass das gesamte ordentliche Gesetzgebungsverfahren noch zu durchlaufen ist. Gleichwohl sprechen die besseren Gründe für das Erfordernis einer gewissen inhaltlichen Homogenität: Denn Sinn und Zweck der Unionsinitiative bzw. ihr Hintergrund sind ja darin zu sehen, dass eine gewisse Anzahl von Unionsbürgern aus einer „erheblichen“ Anzahl von Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen können soll, dass ein bestimmtes Thema für (dringend) regelungsbedürftig erachtet wird. Insofern soll die Unionsinitiative also einen Rückschluss auf den Willen und die Ansichten der Initianten zulassen. Dies ist aber nur möglich, wenn eine gewisse inhaltliche Homogenität bzw. Einheit der Materie gegeben ist, da ansonsten nicht sicher ist, ob wirklich eine Million Bürger ein bestimmtes Thema für regelungsbedürftig halten, können sie doch aus ganz

⁴² S. sogleich unter cc).

⁴³ Vgl. in diesem Zusammenhang zu dem Erfordernis der „Einheit der Materie“ bei Verfassungsinitiativen in der Schweiz Art. 194 Abs. 2 BV. Aus der Literatur *Ulrich Häfelin/Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., 2005, Rn. 1787 ff; *René Rhinow*, Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, Rn. 435 ff.

verschiedenen Gründen unterschrieben haben⁴⁴. Allerdings sollten die Anforderungen an die „Homogenität“ der Unionsinitiative nicht zu streng formuliert werden, geht es doch nur darum zu garantieren, dass die Initianten bzw. Unterzeichnenden ihren Willen wirklich zum Ausdruck gebracht haben. Daher dürfte die „Einheit der Materie“ nur dann verletzt sein, wenn zwischen den erfassten Bereichen vernünftigerweise tatsächlich keinerlei Sachzusammenhang festzustellen ist.

- Schließlich muss es sich um Themen handeln, zu denen ein Rechtsakt „die“ Verfassung „umsetzt“. Dieser äußerst unklaren Formulierung – was ist mit „die“ Verfassung gemeint (Zielbestimmungen, einzelne Politikbereiche u.a.m.)? Wie ist der Bezug auf die „Umsetzung“ zu verstehen? – dürfte im Ergebnis keine eigenständige Bedeutung zukommen: Ist nämlich die Kompetenz der Union zur Regelung eines bestimmten Bereichs zu bejahen, dürfte es in aller Regel auch um Themata gehen, die „die Verfassung umsetzen“, da die Kompetenznormen ja gerade dazu dienen, die Zielsetzungen der Verfassung zu „operationalisieren“. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass dieses Erfordernis (nur) nach Ansicht der Initianten gegeben sein muss, und über Ansichten (auch solche juristischer Natur) lässt sich ja bekanntlich gut streiten.

cc) Rechtswirkung

In Bezug auf die Rechtswirkung dieser Bestimmung ist davon die Rede, dass die Kommission „aufgefordert“ werden kann, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Diese Formulierung – die auch in anderen Sprachfassungen nicht klarer ausfällt⁴⁵ – wirft die Frage auf, ob die Kommission verpflichtet ist, einer solchen Initiative Folge zu leisten oder ob sie die Unionsinitiative als eine Art Denkanstoß betrachten kann, den sie weiterverfolgen kann oder auch nicht. Im Ergebnis sprechen die überzeugenderen Gründe für die erstgenannte Ansicht: Handelte es sich nur um eine Art unverbindliche Anregung, hätte es einer expliziten Regelung in der Verfassung gar nicht bedurft, steht es doch sowieso jedem frei, der Kommission „sachdienliche Hinweise“ für die Planung ihrer Aktivitäten zu geben. M.a.W. spricht die Formalisierung der Initiative eindeutig für eine Rechtspflicht der Kommission, zu den betroffenen Bereichen Gesetzgebungsinitiativen vorzulegen. Insbesondere wäre es auch widersinnig, von den Initianten den doch nicht unbeträchtlichen Aufwand des Sammelns von einer Million Unterschriften in mehreren Mitgliedstaaten zu verlangen, wenn der Initiative keinerlei Rechtswirkungen zukäme. Im Übrigen ist auf Ziel und Zweck der Bestimmung und ihren *effet utile* hinzuweisen: Die Unionsinitiative soll doch ersichtlich ermöglichen, dass Unionsbürger auf diesem Weg ihre Anliegen vorbringen können, damit dieses auch

⁴⁴ Nur ergänzend sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung in der Schweiz (Art. 139 BV) ebenfalls die Einheit der Materie zu wahren hat.

⁴⁵ Vgl. die englische, französische und italienische Version, die von „inviting the Commission“, „inviter la Commission“ und „invitare la Commissione“ sprechen.

tatsächlich in das Gesetzgebungsverfahren der Union einfließen kann. Diese Zielsetzung der Ermöglichung eines direkten Einbringens der Unionsbürger würde aber vereitelt, wenn dem Einreichen der Initiative keinerlei verbindliche Rechtswirkung für die Kommission zukäme. Damit ist die Kommission also verpflichtet, bei Zustandekommen einer Unionsinitiative auch tatsächlich in dem betroffenen Bereich einen Gesetzgebungsvorschlag zu unterbreiten.

Kommt sie dieser Verpflichtung nicht nach, ist die Untätigkeitsklage (Art. III-367 Verf.) statthaft, wobei jedenfalls Mitgliedstaaten und Organe aktivlegitimiert sind. Einzelne – also die Initianten – scheinen nach Art. III-367 Abs. 3 Verf. nicht aktivlegitimiert zu sein, da ja nicht die Unterlassung des Erlasses eines an sie gerichteten Rechtsakts zur Debatte steht. Diese wohl ohne Berücksichtigung der in Art. I-47 Abs. 4 Verf. gegebenen Konstellation formulierte Bestimmung könnte aber analog anwendbar sein, geht es doch um das Unterlassen eines rechtserheblichen Verhaltens (Unterbreiten einer Gesetzgebungsinitiative), auf das ein Recht besteht; dieses Recht wird aber durch die Initianten ausgeübt, so dass vieles dafür spricht, diese Situation – in der letztlich ein Recht der Initianten (möglicherweise) verletzt wird – der Situation in Art. III-367 Abs. 3 Verf. gleichzustellen und diese Bestimmung analog heranzuziehen.

dd) Inhaltliche Bindung der Kommission

Trotz der somit gegebenen Verbindlichkeit der Unionsinitiative in Bezug auf den Grundsatz des Tätigwerdens der Kommission ist damit noch nicht die Frage beantwortet, ob und inwieweit die Kommission auch inhaltlich an die Unionsinitiative gebunden ist. M.a.W.: Muss die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag unterbreiten, der in Bezug auf die inhaltliche Stoßrichtung den Anliegen der Initianten Rechnung trägt oder muss die Kommission (nur) „irgendeinen“ Vorschlag in dem betreffenden Gebiet formulieren, der dann auch in eine völlig andere Richtung, als von den Initianten intendiert, gehen kann.

Der Wortlaut des Art. I-47 Verf. legt – auch in anderen Sprachfassungen – eher nahe, dass keine Verpflichtung der Kommission in diese Richtung besteht, wird doch nur davon gesprochen, dass sie geeignete Vorschläge zu den betreffenden Themen unterbreitet⁴⁶, ohne dass Bezug auf den Inhalt der Unionsinitiative genommen wird. Der *effet utile* des Art. I-47 Abs. 4 Verf. könnte zwar gegen die Unverbindlichkeit der inhaltlichen Stoßrichtung der Unionsinitiative angeführt werden, könnte auf dieser Grundlage doch ein völlig gegen den Willen der Initianten sprechender Text vorgeschlagen werden. Gleichwohl sprechen die besseren Gründe unter Berücksichtigung der Einbettung der Unionsinitiative in die institutionellen Strukturen der Union gegen eine „inhaltliche Bindungswirkung“ derselben: Denn die Verfassung geht nach wie vor davon aus, dass das „Initiativmonopol“ grundsätzlich bei der Kommission liegt; Hintergrund ist die spezifisch unionsrechtliche Erwägung, dass die

⁴⁶ „Submit“, „soumettre“ oder „presentare“.

Kommission als unabhängiges Organ am besten in der Lage ist, den Interessen der Union und den Vorgaben der Verfassung Rechnung tragende Vorschläge zu unterbreiten⁴⁷. Diese Rolle der Kommission würde aber in Frage gestellt, wäre sie verpflichtet, sich inhaltlich vollumfänglich an die Anliegen der Initianten anzulehnen; sie könnte dann inhaltlich nicht mehr diejenigen Vorschläge unterbreiten, die ihr im Gesamtkontext des Unionsrechts und der Unionspolitiken sachdienlich erscheinen, sondern müsste spezifischen (Sonder-) Anliegen Rechnung tragen. Daher spricht vieles dafür, die Unionsinitiative als ein Recht, die Kommission verbindlich aufzufordern, in einem bestimmten Bereich tätig zu werden, zu verstehen, ohne dass damit der Inhalt dieser Tätigkeit „vorgespurt“ werden könnte. Für diesen Ansatz spricht auch, dass jedenfalls Rat und Parlament nicht an den Inhalt einer Unionsinitiative gebunden wären, sind sie doch nach dem insoweit klaren Wortlaut des Art. I-47 Abs. 4 Verf. jedenfalls nicht Adressaten der Unionsinitiative. Diesem Ansatz können auch nicht demokratietheoretische Erwägungen entgegen gehalten werden, geht es doch nur um das Anliegen einer insgesamt sehr kleinen Minderheit der Unionsbürger. Deutlich wird damit, dass Art. I-47 Abs. 4 Verf. eben gerade keine „echte Initiative“ in dem Sinn beinhaltet, dass die Initianten wirklich zwingend durchsetzen könnten, dass ein Anliegen bzw. ein Text Eingang in die Rechtsordnung findet; vielmehr ist die Unionsinitiative als „Gesetzgebungsanstoßrecht“ konzipiert und erschöpft sich hierin. Immerhin ist aber wohl anzunehmen, dass die Kommission in der Praxis die inhaltlichen Anliegen der Initianten in der Regel jedenfalls sorgfältig prüfen wird.

Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass das in Art. 208 EGV (Art. III-345 Verf.) enthaltene „Aufforderungsrecht“ des Rates eine ähnliche Formulierung enthält: Danach kann der Rat die Kommission auffordern, (u.a.) Gesetzgebungsvorschläge zu unterbreiten. Diese Bestimmung wird – trotz fortbestehender Meinungsverschiedenheiten – (inzwischen) mehrheitlich zutreffenderweise so ausgelegt, dass die Kommission zwar hinsichtlich des „Ob“ des Tätigwerdens grundsätzlich⁴⁸ an eine solche Aufforderung gebunden ist, hinsichtlich des „Wie“ hingegen ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum besteht⁴⁹, hat die Kommission doch im Rahmen ihrer Befugnisse nicht „Weisungen“ des Rates zu befolgen. Insofern bestehen also gewisse strukturelle Parallelen in Bezug auf die Rechtswirkungen einer Aufforderung nach Art. I-47 Abs. 4 Verf. und Art. III-345 Verf.

ee) Keine „Erfolgsgarantie“

Unterbreitet die Kommission – entsprechend ihrer Pflicht – einen Gesetzgebungsvorschlag in dem jeweiligen Bereich, ist keineswegs sicher, dass er in dieser oder modifizierter Form auch angenommen wird. Vielmehr nimmt dann das Gesetzgebungsverfahren seinen normalen Verlauf, und es ist möglich, dass insbesondere Rat und Parlament den betreffenden Akt gar

⁴⁷ Zum (Quasi-) „Initiativmonopol“ der Kommission etwa *Roland Bieber*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, *Die Europäische Union*, 6. Aufl., 2005, Rn. 73 ff.

⁴⁸ Von Ausnahmefällen abgesehen, die in Art. I-47 Abs. 4 Verf. im Wesentlichen schon durch die Erfordernisse der „Umsetzung von Verfassungszielen“ und des Bestehens einer Kompetenz der Union umfasst sein dürften.

⁴⁹ Vgl. *Hummer/Obwexer*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 208, Rn. 13, m.w.N.

nicht annehmen. Deutlich wird damit einmal mehr, dass es bei der Unionsinitiative nicht um ein eigentliches direkt demokratisches Recht geht, das eine Gesetzgebung unabhängig von den repräsentativen Organen initiieren kann, sondern um einen „Denkanstoß“ zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens, der aber in keiner Weise dazu führt, dass die ordentlichen Verfahren modifiziert werden.

ff) Verfahrensrechtliche Aspekte

Schließlich sei noch kurz auf einige verfahrensrechtliche Aspekte eingegangen, die im Wesentlichen in dem Durchführungsbeschluss, der in die Form eines europäischen Gesetzes zu kleiden ist, zu präzisieren und zu formulieren sein werden:

- Die Art und Weise der Unterschriftensammlung ist zu regeln (Dauer, Anmelden des Beginns, „offizielle“ Formulare u.a.m.).
- Die zuständige Stelle für die Überprüfung der verfahrensrechtlichen Anforderungen (Korrektheit der Unterschriftensammlung, Überprüfen der Unterschriften) muss bestimmt werden.
- Nicht durch Art. I-47 Abs. 4 Verf. festgelegt sind die Folgen der Nichteinhaltung der inhaltlichen Anforderungen an die Unionsinitiative. Jedenfalls kann sie in einem solchen Fall keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, setzt diese doch die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen voraus. Fraglich ist aber (und somit festzulegen), wer die Einhaltung dieser inhaltlichen Anforderungen überprüft. In Frage kommt jedenfalls die Kommission, aber auch ein speziell hierzu bestelltes Organ. Dieses müsste entweder zum Zeitpunkt des Anmeldens der Unterschriftensammlung oder bei Einreichung der Unterschriften die Einhaltung der materiellen Anforderungen der Initiative überprüfen und diese ggf. für „nichtig“ erklären.
- Jedenfalls müsste gegen eine „Nichteintretensentscheidung“ auf eine Unionsinitiative – sei sie nun aus formellen oder materiellen Gründen erfolgt – der Rechtsweg eröffnet sein, wobei die Nichtigkeitsklage (Art. III-365 Verf.) einschlägig wäre.

b) Perspektiven: zur Erweiterung direkt demokratischer Elemente in der EU

Die Ausführungen zu Art. I-47 Abs. 4 Verf. lassen erkennen, dass diese Bestimmung zwar schon deshalb beachtenswert ist, weil sie ein gewisses direkt demokratisches Element in die Verfassung einführt; bislang war den Unionsbürgern jegliche direkte Teilnahme an der Unionsgesetzgebung – jedenfalls auf „formellem Weg“ – verwehrt. Andererseits haben die Ausführungen deutlich gemacht, dass es bei Art. I-47 Abs. 4 Verf. mitnichten um ein eigentliches direkt demokratisches Recht in dem Sinn geht, dass eine gewisse Anzahl von

Bürgern eine Abstimmung über einen bestimmten Gegenstand erzwingen kann; vielmehr geht es nur (aber immerhin) um ein formalisiertes Recht, eine Gesetzgebung „anzustoßen“; in welche Richtung dieser Anstoß aber erfolgt und ob ihm im Endeffekt Erfolg beschieden sein wird, liegt außerhalb des Einflussbereichs der Bürger allein in den Händen der Organe der EU, die nach den einschlägigen Verfahren entscheiden (die aber natürlich ihrerseits demokratisch ausgestaltet sind, wenn man hier auch nach wie vor gewisse Unzulänglichkeiten ausmachen mag⁵⁰). Wie bereits bemerkt⁵¹, führt die Unionsinitiative nicht dazu, dass (teilweise) die bestehenden Gesetzgebungsverfahren in irgendeiner Form modifiziert oder durch andere Verfahren ergänzt werden.

Aufgeworfen wird damit die Frage, ob und inwieweit prospektiv eine Erweiterung bzw. genauer Einführung direkt demokratischer Rechte in der EU in Betracht gezogen werden sollte. Diese Frage ist natürlich primär politischer Natur; immerhin sei aus rechtlicher Sicht hier bemerkt, dass gegen die Einführung direkt demokratischer Elemente in der Union – ebenso wenig wie gegen die grundsätzliche Möglichkeit der demokratischen Legitimation in der Union – jedenfalls nicht geltend gemacht werden kann, die Unionsbürger seien zu wenig „homogen“: Der Umstand, dass die Unionsbürgerschaft eine rechtliche und politische Zugehörigkeit der Unionsbürger zur Union zu begründen vermag⁵², reicht grundsätzlich aus, damit die Unionsbürger – auch unter Berücksichtigung der Gesamtheit ihrer Rechte (und Pflichten) – einen (wenn auch nicht den alleinigen) Bezugspunkt demokratischer Legitimation darstellen; demokratische Legitimation ist eine politische und rechtliche Form der Legitimation von Macht, so dass eine rechtliche und politische Beziehung zu der jeweiligen Hoheitsgewalt – wie sie durch die Unionsbürgerschaft gerade hergestellt wird – ausreichend ist. Deutlich wird damit, dass die Argumentation, wonach direkt demokratische Rechte sozusagen *per se* nicht mit der Natur der Union und ihrer Struktur vereinbar wären, nicht stichhaltig ist und letztlich von der eminent politischen Frage ablenkt⁵³.

Diese somit entscheidende politische Frage nach der Opportunität der Einführung direkt demokratischer Rechte in der Union ist nicht Thema dieses Beitrags; bemerkt sei aber, dass direkt demokratische Rechte grundsätzlich selbstverständlich das sicherlich nach wie vor bestehende „Demokratiedefizit“⁵⁴ teilweise abbauen könnten und einen Beitrag zur Stärkung demokratischer Legitimation leisten können⁵⁵. Ob man diesen Weg gehen oder eher auf eine (weitere) Anpassung repräsentativer Mechanismen setzen will, ist – wie gesagt – eine politische Frage. Sollte man die Einführung direkt demokratischer Rechte in Erwägung ziehen

⁵⁰ Vgl. die Nachweise in Fn. 2.

⁵¹ Oben a).

⁵² Oben II.2.

⁵³ Ausführlich zu den Möglichkeiten der Einbettung direkt demokratischer Instrumente in die Strukturen *Astrid Epiney*, *Le référendum européen*, in: in: Andreas Auer/Jean-François Flauss (Hrsg.), *Le référendum européen*, 1997, 287 (300 ff.).

⁵⁴ Wenn auch im Umgang mit diesem Begriff Vorsicht geboten ist. Vgl. die Bemerkungen unter I.

⁵⁵ Vgl. zur Rolle direkt demokratischer Rechte in der EU und möglichen Formen *Hans Herbert von Arnim*, *Vom schönen Schein der Demokratie*, 2002, 284 ff.; *Joseph H.H. Weiler*, *The European Union belongs to its citizens: three Immodest Proposals*, *Eastern Law Review* 1997, 150 ff.

– was man aus guten Gründen, etwa die Stärkung der „Bürgernähe“ der Entscheidungen auf EU-Ebene oder auch eine gewisse Annäherung der verschiedenen „Staatsvölker“ über die Diskussion von Sachfragen sowie eine Stärkung (neben dem Parlament) der Legitimationsmechanismen auf Unionsebene, tun kann –, so müssten sich die Instrumente jedenfalls in den (institutionellen) Rahmen der Union einbetten und ihren Eigenarten Rechnung tragen. Es erscheint grundsätzlich durchaus möglich, direkt demokratische Instrumente einzuführen, die über Art. I-47 Abs. 4 Verf. hinausgehen, ohne die grundsätzliche institutionelle Struktur der Union und ihre Eigenarten (inkl. ihrer Zusammensetzung aus Mitgliedstaaten) in Frage zu stellen. In Weiterführung der Idee des Art. I-47 Abs. 4 Verf. könnte man etwa an eine „echte“ Gesetzesinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung, der der Gesetzgeber dann Rechnung tragen müsste, denken. Im Unterschied zu Art. I-47 Abs. 4 Verf. würde hier also auf Unionsebene – nach der Einreichung einer bestimmten Anzahl von Unterschriften aus einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten – eine entsprechende Abstimmung stattfinden.

Jedenfalls in Erwägung zu ziehen könnte man die Einführung direkt demokratischer Elemente auch bei der Revision des Primärrechts, wobei hier die komplexe Frage des Verhältnisses zu den nationalen Genehmigungsverfahren zu klären wäre.

IV. Schluss

Der Beitrag konnte aufzeigen, dass die den Unionsbürgern eingeräumten Rechte für die Legitimation der Verfassung und des Sekundärrechts eine bislang vielleicht zu wenig beachtete, aber durchaus ins Gewicht fallende Rolle spielen. Selbstverständlich können sie die „direkten Legitimationsmechanismen“ – womit auf die „Rückführung“ der (primären und sekundären) Unionsrechtsordnung auf die (Unions-) Bürger Bezug genommen wird – keinesfalls ersetzen und machen auch deren Ausbau nicht in irgendeiner Form überflüssig. Es ist aber auf der anderen Seite nicht zu verkennen, dass die den Unionsbürgern eingeräumten Rechte in der Union eine gewisse Rolle als „indirekte Legitimationsmechanismen“ spielen, die angesichts der nach wie vor bestehenden und teilweise auch strukturell bedingten Defizite bei den direkten Mechanismen eine im Vergleich zur Situation innerhalb der Staaten in der Europäischen Union eine ungleich größere Rolle spielen: Über die Einräumung von gerichtlich durchsetzbaren Rechten und die Möglichkeit ihrer Wahrnehmung wird über die damit verbundene Erweiterung der Rechte eine komplementäre, indirekte Legitimationsbasis für das primäre und sekundäre Unionsrecht geschaffen, womit auch die in diesem Zusammenhang bedeutende Rolle der Kontrolle der Einhaltung dieser Rechte durch den EuGH – die für ihre „Legitimationswirkung“ unabdinglich ist, insbesondere aufgrund der Verbindung mit dem Grundsatz der Legalität als Legitimationsbasis – deutlich wird. Die Verfassung führt diese Rechte in verschiedener Hinsicht fort, wobei mit der Unionsinitiative nach Art. I-47 Abs. 4 aufgrund des direkt demokratischen Charakters dieser

„Unionsinitiative“ eine neue Kategorie von Rechten eingeführt wurde. Weitere Perspektiven in Bezug auf den Ausbau direkt demokratischer Rechte scheinen durchaus möglich, wenn auch darauf zu achten wäre, dass sie sich in die besonderen Strukturen der Union einbetten.