



Auf den Weg zur Europäischen Demoi-kratie. Die neuere Rechtsprechung der EuGH zur demokratischen Repräsentation in der EU

Samantha Besson, André Utzinger

► To cite this version:

Samantha Besson, André Utzinger. Auf den Weg zur Europäischen Demoi-kratie. Die neuere Rechtsprechung der EuGH zur demokratischen Repräsentation in der EU. Epiney, Astrid and Wyssling, Markus. Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2006/2007 / Annuaire Suisse de droit européen 2006/2007, 4 (2006/2007), Stämpfli, pp.257–281, 2007, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht / Annuaire suisse de droit européen, 978-3-7272-1738-8. hal-02516370

HAL Id: hal-02516370

<https://hal.science/hal-02516370>

Submitted on 28 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Auf dem Weg zur europäischen *Demoi*-kratie: Die neuere Rechtsprechung des EuGH zur demokratischen Repräsentation in der EU

Samantha Besson/André Utzinger*

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Wahlberechtigung zum Europäischen Parlament
 - I. Einbezug von Drittstaatsangehörigen?
 - II. Ausschluss von Unionsbürgern?
 - III. Die Ambivalenz der Urteile
- C. Unionsbürgerschaft und Demokratie
 - I. Die Bestimmungen des EG-Vertrages
 - II. Die Rechtsprechung des EuGH
 - III. Die Defizite demokratischer Inklusion
- D. Demokratische Inklusion in Europa
 - I. Die Bedeutung der Bürgerschaft
 - II. Von der Staatsangehörigkeit zum Wohnsitz
 - III. Vier Strategien der Inklusion
- E. Die europäische *Demoi*-kratie
 - I. Von der Unionsbürgerschaft zur Europäischen Bürgerschaft
 - II. Vom nationalen *Demos* zu den europäischen *Demoi*
- F. Schlussbetrachtungen

A. Einleitung

Zu den ungelösten und dringlichsten Fragen des europäischen Integrationsprozesses gehört zweifellos dessen dürftige demokratische Verankerung und mithin seine prekäre Legitimation¹. Während sich das Geflecht der **ökonomischen** und **sozialen** Beziehungen innerhalb von Europa stetig verdichtet und diese Interaktionen dank einer transnationalen Verrechtlichung sowohl ermöglicht als auch verfestigt werden, steht es um die **politischen** Rechte der Bevölkerung nach wie vor nicht zum besten. Das Problem ist nicht bloss das oft zitierte Demokratiedefizit der europäischen Institutio-

* Die Forschung für diesen Artikel wurde unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds innerhalb des SNF Forschungsprojektes PP001–102627, *Project for a European Philosophy of European Law (PEOPEL)*, <http://fns.unifr.ch/peopel>.

¹ Zumindest ist dies dann der Fall, wenn man politische Institutionen nach ihrer „input-orientierten Legitimation“ beurteilt (s. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch*, 1999, 17 ff.). Für einen umfassenden Blick auf die Legitimationsproblematik der EU s. Francis Cheneval/André Utzinger/Sonja Dänzer (Hrsg.), *Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union*, 2005, und im demokratischen Kontext Samantha Besson, *Deliberative Demoi-cracy in the European Union: Towards the Deterritorialization of Democracy*, in: Besson/Martí (Hrsg.), *Deliberative Democracy and Its Discontents: National and Post-national Challenges*, 2006, 181, 184 ff.

nen. Anlass zur Besorgnis bietet vielmehr die Fragmentierung der Bevölkerung innerhalb der Mitgliedstaaten nach Personen mit unterschiedlichem demokratischem Gewicht. Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Niederlassungsfreiheit im Hoheitsgebiet (Art. 18 EGV) Gebrauch machen, sind im Gastland nur auf kommunaler und europäischer Ebene wahlberechtigt (Art. 19 EGV). Für Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in der Europäischen Union (EU) sieht das EU-Recht keine politischen Teilnahmerechte vor, und auf der Basis des nationalen Rechts bleiben diese Personen in der Regel vom nationalen² und europäischen politischen Willensbildungsprozess ausgeschlossen, auch wenn sie ökonomisch und sozial immer mehr integriert sind und obschon sie von der Gesetzgebung genauso betroffen sind wie Einheimische und Unionsbürger. In einem Grossraum wie Europa, der ökonomisch, sozial und rechtlich bewusst transnationale Strukturen ausbildet³, ist eine solche Diskriminierung zunehmend schwieriger zu rechtfertigen, umso mehr, als die volle demokratische Mitgliedschaft in derjenigen politischen Gemeinschaft, in der man lebt, als normatives Kernstück moderner Gesellschaften gelten sollte⁴.

Der vorliegende Artikel zeigt auf, wie die EU zu einer umfassenderen demokratischen Inklusion gelangen könnte und welche Struktur politischer Mitgliedschaften sich daraus ergeben würde. Ausgangspunkt dieser Erörterung bilden zwei Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH). In der Rs. C-145/04 *Königreich Spanien/Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland*⁵ galt es zu entscheiden, ob ein Mitgliedstaat berechtigt ist, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) auf Angehörige von Drittstaaten auszuweiten, sofern diese ihren Wohnsitz legalerweise im europäischen Gebiet, im vorliegenden Fall in Gibraltar, haben. Im Vorabentscheidungsverfahren C-300/04 *M.G. Eman und O.B. Sevinger/College van burgemeester en wethouders van Den Haag*⁶ war umgekehrt festzustellen, ob ein Mitgliedstaat seine eigenen Staatsangehörigen vom Wahlrecht an den Europawahlen ausschliessen kann, wenn diese ihren Wohnsitz in einem mit der Gemeinschaft bloss assoziierten überseeischen Gebiet, hier Aruba, haben. Beide Fälle kreisen also – wenn auch unter umgekehrten Vorzeichen – um die Problematik, welchen Personengruppen demokratische Rechte, die aus der Unionsbürgerschaft stammen, zugesprochen werden und inwiefern die Entscheidung darüber im Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten liegt⁷.

² S. Harald Waldrauch, Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries, National Europe Centre Papers No. 73, 2003, 26 ff. (http://www.anu.edu.au/NEC/Archive/waldrauch_paper.pdf).

³ Kalypso Nicolaïdis/Justine Lacroix, Order and Justice Beyond the Nation-State: Europe's Competing Paradigms, in: Foot/Gaddis/Hurrell (Hrsg.), Order and Justice in International Relations, 2003, 125; Samantha Besson, The European Union and Human Rights: Towards A Post-National Human Rights Institution?, Human Rights Law Review 2006, 323, 352-55.

⁴ S. z.B.: Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social, in: Rousseau, Œuvres complètes vol. III, 1964, 347, 427; Jürgen Habermas, Volkssouveränität als Verfahren, in: Habermas (Hrsg.), Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992, 600.

⁵ EuGH, Urteil v. 12.9.2006, Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich*, noch nicht in der amtl. Slg.

⁶ EuGH, Urteil v. 12.9.2006, Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger*, noch nicht in der amtl. Slg.

⁷ Beide Fälle wurden daher gemeinsam behandelt (s. Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano v. 6.4.2006 in Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* und Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger*, Rz. 3, 53-55, noch nicht in der amtl. Slg.).

Für das künftige Muster einer europäischen demokratischen Gesellschaft sind diese Fragen von paradigmatischer Bedeutung. Erstens steht zur Debatte, inwiefern die Nationalität beziehungsweise die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates weiterhin sowohl eine notwendige (in Rs. C-145/04) als auch eine hinreichende (in Rs. C-300/04) Bedingung für die demokratische Repräsentation bleibt⁸. Wie gezeigt werden wird, geht es letztlich nicht bloss um das Wahlrecht zum EP, sondern um die Bestimmung des politisch definierten Volkes überhaupt, also des so genannten *Demos*. Zweitens wird zugleich die Souveränität der Nationalstaaten angesprochen und damit die Rolle der einzelstaatlichen Demokratien und deren nationaler *Demoi* im europäischen Konzert. In dem Masse, wie der traditionelle Zusammenhang zwischen Staat, Nation, und Souveränität aufgelöst wird, verschiebt sich auch die Bedeutung dessen, was das Volk im politischen Sinne – also das Wahlvolk – ausmacht. Die hier diskutierten Probleme drängen somit auf eine Antwort auf die Frage, wer denn das europäische Wahlvolk beziehungsweise die europäischen Wahlvölker seien, die sich im demokratischen Prozess der Selbstgesetzgebung manifestieren sollen.

Die Diskussion der beiden Gerichtsfälle (Kapitel B.) mündet deshalb in eine umfassendere Betrachtung der Entwicklung der Bürgerschaft in Europa. Die Evolution in Bezug auf die demokratischen Rechte ist im Lichte einer generellen Erweiterung der Unionsbürgerrechte sowohl hinsichtlich ihres personellen als auch ihres sachlichen Anwendungsbereiches zu interpretieren (Kapitel C.). Um die bestehenden Defizite insbesondere im Bereich politischer Teilnahmerechte auszugleichen, ist ein strategisch konsequenteres Weiterverfolgen des eingeschlagenen Weges vonnöten. Dies führt zu dem von den Autoren dieses Beitrages propagierten Konzept der **Europäischen Bürgerschaft**, welche als funktionales Ineinandergreifen von nationaler Staatsbürgerschaft und Unionsbürgerschaft zu verstehen ist (Kapitel D.). Analog zu dieser polyzentrischen und mehrschichtigen bürgerlichen Mitgliedschaft resultiert eine demokratische Struktur, die durch eine gegenseitige Öffnung nationaler *Demoi* gekennzeichnet ist. Was damit auf den Weg gebracht wird, ist weder eine blosse (internationale) Kooperation nationaler *Demoi* noch eine (supranationale) Vereinigung zu einem europäischen *Demos*, sondern eine **europäische Demoi-kratie** (Kapitel E.).

8

Im deutschen Sprachgebrauch und in der deutschen Tradition der „Kulturation“ (s. *Hagen Schulze*, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 1995, 126 ff.) wird der Begriff Nationalität auch im politischen Kontext gerne ethnisch-kulturell verstanden. Um die Assoziation zur Abstammungs- und Kulturgemeinschaft zu vermeiden, bevorzugen die Autoren dieses Beitrages den Begriff der Staatsangehörigkeit (wie auch in Art. 17 EGV), was wiederum die Voraussetzung für den Status der Staatsbürgerschaft darstellt. Für die hier zu diskutierenden Rechtssachen ist es zentral, klar zu unterscheiden zwischen: erstens, der Staatsbürgerschaft und den damit einhergehenden Rechten; zweitens, der rechtlichen Staatsangehörigkeit und drittens, der ethnisch-kulturellen Nationalität.

B. Wahlberechtigung zum Europäischen Parlament

I. Einbezug von Drittstaatsangehörigen?

1. Gibraltar und der Fall *Matthews*

Die Rs. C-145/04 *Spanien/Vereinigtes Königreich* hat eine längere Vorgeschichte, die hier kurz aufgerollt werden soll. 1713 wurde Gibraltar mit dem Vertrag von Utrecht, welcher den spanischen Erbfolgekrieg beenden sollte, von Spanien an die britische Krone abgetreten. Ebenda wurde auch festgehalten, dass Spanien ein vorrangiges Erwerbsrecht hat, sollte die britische Krone Gibraltar jemals veräußern wollen. Heute ist Gibraltar eine britische Kolonie⁹, jedoch kein Teil des Vereinigten Königreichs. Obschon theoretisch das Parlament des Vereinigten Königreichs die höchste legislative Gewalt innehat, werden die Gesetze über innere Angelegenheiten praktisch vom in Gibraltar gewählten *House of Assembly* erlassen. Die Exekutivgewalt liegt beim von der Königin ernannten Gouverneur sowie beim lokal gewählten *Chief Minister* und weiteren Ministern. Das Verhältnis Gibaltars zur Europäischen Union geht aus Art. 299 Absatz 4 EGV hervor. Gibraltar gilt als europäisches Hoheitsgebiet, dessen auswärtige Beziehungen ein Mitgliedstaat wahrnimmt, womit der EG-Vertrag auf Gibraltar Anwendung findet. Ausgeschlossen sind lediglich gewisse Teile des Vertrages, wie sie im *Treaty of Accession 1972*¹⁰ festgehalten wurden¹¹. In dieser Situation wollte sich im April 1994 Frau *Matthews*, eine britische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Gibraltar, als Wählerin für das EP registrieren lassen, was ihr jedoch verwehrt wurde, weil Gibraltar gemäss Anhang I des *EC Act of Direct Elections* von 1976 bei diesen Wahlen nicht einbezogen wird¹². Der Fall gelangte schliesslich vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), und dieser entschied in *Matthews/Vereinigtes Königreich* zugunsten der Klägerin¹³. Im Urteil wurde bestätigt, dass das Vereinigte Königreich, indem es in Gibraltar keine Europawahlen abhielt, gegen Art. 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstossen habe. Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten, periodisch freie und geheime Wahlen für die gesetzgebende Körperschaft durchzuführen, und das EP muss hier als gesetzgebende Körperschaft eingestuft werden, weil das Gemeinschaftsrecht mehrheitlich auf Gibraltar Anwendung findet¹⁴.

⁹ Gibraltar wurde 1830 in den Status einer *Crown Colony* erhoben und 1946 als „Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung“ im Sinne von Kapitel XI der Charta der Vereinten Nationen eingetragen.

¹⁰ ABl. 1972 L 73, 14.

¹¹ Zum Status von Gibraltar s. auch EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 14-19.

¹² Ursprünglich Anhang II zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20.9.1976 (ABl. 1976 L 278, 1), in der durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25.6.2002 und 23.9.2002 geänderten Fassung (ABl. 2002 L 283, 1) nun Anhang I. Dort heisst es, „das Vereinigte Königreich wird die Vorschriften dieses Aktes nur auf das Vereinigte Königreich anwenden“, womit Gibraltar ausgeschlossen bleibt.

¹³ EGMR, Beschwerde Nr. 24833/94, *Matthews/Vereinigtes Königreich*, Slg. 1999-I.

¹⁴ EGMR, *Matthews* (Fn. 13), Rz. 34, 64.

Um diesem Urteil des EGMR nachzukommen, erliess das Vereinigte Königreich am 8. Mai 2003 den so genannten *European Parliament (Representation) Act 2003* (EPRA). Wie in *Part 2, Section 9* des EPRA vorgesehen, wurde Gibraltar 2004 einem bestehenden Wahlbezirk einverleibt, im konkreten Fall Südwest-England. Neben dieser territorialen Angliederung ist für den hier zu diskutierenden Fall besonders die Frage entscheidend, welchen Personen das Wahlrecht zugesprochen wurde. *Section 16* des EPRA nennt als Kriterium zunächst den Wohnsitz Gibraltar und dann, unter anderem, dass die betreffenden Personen entweder Bürger der Europäischen Union oder – und das wird zum Stein des Anstossens – so genannte *Qualifying Commonwealth Citizens (QCC)* sein müssen. *QCC* sind Bürger des *Commonwealth*, die bestimmte Kriterien erfüllen, jedoch keine Nationalität des Vereinigten Königreichs besitzen¹⁵. Faktisch bedeutet dies also, dass Nicht-EU-Bürger beziehungsweise Drittstaatsangehörige an den Wahlen zum EP partizipieren können.

2. Die Klage Spaniens

Gegen diese Regelung hat Spanien bei der Kommission Beschwerde eingereicht. Letztere stellte sich allerdings auf den Standpunkt des Vereinigten Königreichs, weil es keinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gebe, der Nicht-EU-Bürger prinzipiell von der Teilnahme an Europawahlen ausschliessen würde. Vielmehr gelte diesbezüglich einzelstaatliches Recht¹⁶. Spanien hat daraufhin eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 227 EGV eingereicht, womit die Frage als Rs. C-145/04 *Spanien/Vereinigtes Königreich* vor den EuGH gelangte. Spanien trug **zwei Klagegründe** vor¹⁷. Erstens vertrat es den Standpunkt, dass die Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf Nicht-Unionsbürger gegen das Gemeinschaftsrecht verstosse, insbesondere gegen Art. 189, 190, 17 und 19 EGV, welche nach Ansicht Spaniens den Kreis der wahlberechtigten Personen für die Mitgliedstaaten bindend bestimmen. Zweitens machte es geltend, dass die Angliederung des Gebietes Gibraltar an einen bestehenden Wahlbezirk in England gegen Anhang I des *EC Act of Direct Elections* von 1976 verstosse¹⁸ und ebenso gegen die vom Vereinigten Königreich abgegebene Erklärung vom 18. Februar 2002 bezüglich des Einbezugs von Gibraltar zu den Europawahlen.

3. Die Staatsangehörigkeit als nicht-notwendige Bedingung

Bezüglich des **ersten Klagegrundes** galt es zu prüfen, ob tatsächlich eine Verbindung zwischen der Unionsbürgerschaft und dem aktiven und passiven Wahlrecht in der Art besteht, dass nur Unionsbürger zu den Wahlen des EP zugelassen sind¹⁹. Der

¹⁵ Es handelt sich um Menschen aus ehemaligen Kolonien, deren Zahl in Gibraltar auf 200 geschätzt wird (s. EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 47).

¹⁶ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 33.

¹⁷ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 36.

¹⁸ Vgl. Fn. 12. Wohlgermerkt kommt das Vereinigte Königreich gar nicht umhin, gegen diesen Anhang I zu verstossen, wenn es seinen Pflichten aus dem Urteil in *Matthews* (Fn. 13) nachkommen will. Deshalb wollte es diesen Passus abändern, wogegen sich jedoch Spanien widersetzte.

¹⁹ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 59, 70.

EuGH stellte nun aber fest, dass weder das derzeitige Gemeinschaftsrecht²⁰ noch die Akte von 1976 genau und verbindlich bestimmten, wer zum Kreis der Wahlberechtigten gehöre. Die Art. 189 und 190 EGV besagten lediglich, dass sich das EP aus Abgeordneten der „Völker“ der Mitgliedstaaten zusammensetze, ohne diese genauer zu definieren. Mithin falle es in den Zuständigkeitsbereich jedes einzelnen Mitgliedstaates, unter Beachtung der Prinzipien des Gemeinschaftsrechts – beispielsweise der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit – sein Wahlvolk zu bestimmen. Mitgliedstaaten könnten somit Personen mit dem aktiven und passiven Wahlrecht ausstatten, die „enge Verbindungen mit ihnen aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger zu sein“²¹. Was unter diesen engen Verbindungen zu verstehen ist, kann dem Urteil des EuGH nicht entnommen werden und bliebe deshalb näher zu spezifizieren. Es bieten sich hierfür die Kriterien an, wie sie in Richtlinie 2003/109/EG für Drittstaatsangehörige zur Erlangung des Rechtstitels „langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG“ genannt werden: fünf Jahre ununterbrochener rechtmässiger Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, feste und regelmässige Einkünfte, eine Krankenversicherung und gegebenenfalls weitere Integrationsanforderungen gemäss nationalem Recht²². Im Falle des Vereinigten Königreichs ist eine solch enge Verbindung zu den in Gibraltar aufenthaltsberechtigten und tatsächlich ansässigen *QCC* wohl gegeben. Zudem liegt es in seiner Verfassungstradition, Bürgern eines *Commonwealth*-Landes, die in einem anderen *Commonwealth*-Land Wohnsitz nehmen, dieselben Rechte wie den dort heimischen *Commonwealth*-Bürgern zu gewähren²³. Deshalb sind *QCC* mit Wohnsitz innerhalb des Vereinigten Königreichs nicht nur zu den Europawahlen zugelassen, sondern sogar zu den nationalen Parlamentswahlen²⁴. Dass der EuGH die Ausdehnung des Wahlrechts zum EP auf *QCC* gutheisst, ist von paradigmatischer Bedeutung, folgt doch daraus, dass die Staatsangehörigkeit nicht länger eine **notwendige Bedingung** für die politische Zugehörigkeit zum Europäischen Wahlvolk sein muss. Die Entkoppelung des Rechts demokratischer Teilnahme vom Kriterium nationaler Staatsangehörigkeit²⁵ ermöglicht prinzipiell den Einbezug

²⁰ Art. 189 Absatz 1 EGV: „Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten; es übt die Befugnisse aus, die ihm nach diesem Vertrag zustehen.“ Art. 190 EGV: „(1) Die Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten im Europäischen Parlament werden in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählt [...]“

²¹ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 78.

²² Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. 2004 L 16, 44, 47. Auch Richtlinie 2004/38/EG nennt fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalt als Bedingung, um Familienangehörigen von Unionsbürgern, die selber Drittstaatsangehörige sind, das Recht auf Daueraufenthalt zu gewähren (s. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. 2004 L 158, 77, 105).

²³ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 46.

²⁴ Aus nahe liegenden Gründen hat Spanien nur die Wahlberechtigung von in Gibraltar ansässigen *QCCs* beanstandet und nicht prinzipiell die Praxis des Vereinigten Königreichs, *QCC* im eigenen Hoheitsgebiet zu den Europawahlen zuzulassen (s. EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 35), liegt doch die letztere Entscheidung unmittelbarer in der Kompetenz nationaler Souveränität.

²⁵ Eine Entkoppelung demokratischer Rechte vom Prinzip der Staatsangehörigkeit beziehungsweise Nationalität wurde bereits dadurch realisiert, dass die Unionsbürgerschaft prinzipiell

von Drittstaatsangehörigen in die wahlberechtigte Bevölkerung. Eine solche Entwicklung ist zu begrüßen, orientiert sie sich doch eindeutig am normativen Kriterium der Betroffenheit: Diejenigen Personen sind an der Gesetzgebung beteiligt, die von den Gesetzen der verschiedenen Ebenen normativ oder quasi-normativ betroffen sind²⁶. Drittstaatsangehörigen, die Wohnsitz im Gastland haben und dort sozial und ökonomisch integriert sind, kann unter dieser Prämisse der Zugang zur demokratischen Mitsprache nicht dauerhaft verwehrt bleiben, auch wenn er zurzeit auf die Europäische parlamentarische Ebene begrenzt bleibt.

Freilich bedeutet dieses Urteil noch nicht, dass explizit zu diesem Zweck Unionsbürgerrechte gewährt würden, weshalb die eingeleitete Entwicklung noch nicht sonderlich weittragend ist. Erstens wird der Bezug bloss zu den Wahlen auf europäischer und nicht auch auf kommunaler Ebene hergestellt, was der Fall wäre, wenn diese Rechte echte Unionsbürgerrechte wären. Folglich bleibt das Problem der förmlichen politischen Beteiligung auf kommunaler Ebene ungelöst. Zweitens ist es höchst ungewiss, ob Drittstaatsangehörige, die das Wahlrecht zum EP in einem Mitgliedstaat erlangt haben, im Besitze dieses Rechts bleiben, wenn sie innerhalb des Hoheitsgebietes migrieren, was eigentlich der Sinn der Unionsbürgerschaft ist, die im eigenen Mitgliedstaat prinzipiell keine Anwendung findet. Diesbezüglich könnte man immerhin in Analogie zu Richtlinie 2003/109/EG argumentieren, dass wenn die politischen Rechte mit der Gewährung der langfristigen Aufenthaltsberechtigung in einem Mitgliedstaat einhergingen, diese Rechte dann genauso wie die Aufenthaltsberechtigung an sich in den anderen Mitgliedstaaten gültig sein sollten²⁷.

4. Der Wohnsitz als unabhängige Bedingung

Die Staatsangehörigkeit als einziges Kriterium für die Gewährung demokratischer Rechte ist in einem sozio-ökonomischen Kontext steigender transnationaler Mobilität zunehmend problematisch und diskriminierend. Die Ergänzung um eine Bedingung, die auf den Wohnsitz abstellt, ist daher auf jeden Fall angemessen. Weil hiermit der Ort eine massgeblichere Bedeutung gewinnt, bleibt zu überlegen, ob sich allenfalls der Status des Territoriums an sich verändert. Die Behandlung des **zweiten Klagegrundes** von Spanien ist diesbezüglich aufschlussreich. Der Vorwurf lautete hier, dass mit dem *EPRA 2003* nicht nur die Wähler Gibraltars in einen englischen Wahlbezirk aufgenommen wurden (was nach Ansicht Spaniens legitim gewesen wäre und genügt hätte), sondern dass das Vereinigte Königreich mit der Bezugnahme auf das Territorium und dessen Einverleibung in einen englischen Wahlbezirk gegen den internationalen Status Gibraltars verstossen habe²⁸. Natürlich sieht Spanien hierin sein Präferenzrecht auf das Gebiet bedroht.

nicht mit einer gesamt-europäischen Nationalität korrespondiert (s. *Samantha Besson/André Utzinger*, *European Citizenship Across Borders*, in: Epiney/Haag/Heinemann (Hrsg.), *Challenging Boundaries*, 2007, 629).

²⁶ S. Besson (Fn. 1), 196 und *Samantha Besson*, *Europe as a Democratic Polity*, *Retfaerd – Nordisk Juridisk Tidsskrift*, 2007, 3.

²⁷ Richtlinie 2003/109/EG (Fn. 22), 50.

²⁸ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 81-89.

Der EuGH wies jedoch auch diesen Klagepunkt zurück, weil durch die Anwendung des Wahlsystems der Status des Territoriums nicht unzulässig verändert werde. Das Gericht verwies insbesondere auf die Pflicht des Vereinigten Königreichs, im Nachgang zum Fall *Matthews* Bedingungen zu schaffen, die die Lage eines Wählers in Gibraltar mit derjenigen eines Wählers im Vereinigten Königreich vergleichbar machten²⁹. Wäre das Wahlrecht nicht mit Bezug auf den Wohnort Gibraltar implementiert worden, hätte ein örtlicher Bezug zu einem bestehenden Wahlkreis innerhalb des Vereinigten Königreichs geschaffen werden müssen. In diesem Fall hätten die Wähler Gibaltars aber nur brieflich wählen können und sich bei anderen mit den Wahlen zusammenhängenden Vorgängen sogar ins Vereinigte Königreich begeben müssen. Rahmenbedingungen also, die dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung zuwiderlaufen würden³⁰.

Ein territoriales Kriterium für die Zuerkennung demokratischer Rechte misst dem Ort notwendigerweise eine entscheidende Bedeutung bei, allerdings verhält es sich damit so wie die Briten dargelegt haben: Wenn für den Status des Wählers dessen Wohnsitz relevant ist, wird zwar ein Bezug zum Gebiet geschaffen, jedoch nicht der Status des Gebietes selbst verändert³¹. Prinzipiell dient der Wohnsitz also als zusätzliche, von der Staatsangehörigkeit entkoppelte und **unabhängige Bedingung**, weshalb der (nationale) Status des Gebietes nicht tangiert werden kann. Das neue Regime bezüglich demokratischer Zugehörigkeit, das im Urteil *Spanien/Vereinigtes Königreich* aufscheint, behandelt somit Staatsangehörigkeit und Wohnsitz als voneinander unabhängige Bedingungen. Inwiefern jedes Kriterium für sich genommen auch hinreichend ist, bleibt näher zu erörtern. Sollte sich – was wünschenswert wäre – der Wohnsitz als Grundlage demokratischer Rechte weiter etablieren, so müssten daran, wie oben ausgeführt, weitere Bedingungen geknüpft sein, um die erwähnte enge Verbindung zum Gastland sicherzustellen. Ob die Staatsangehörigkeit alleine hinreichend ist, zeigt das im Folgenden besprochene Urteil des EuGH.

II. Ausschluss von Unionsbürgern?

Ein Regime erzielt dann die grösstmögliche politische Inklusion, wenn die traditionelle Bedingung der Staatsangehörigkeit und das innovativere Kriterium des Wohnsitzes je für sich einen Anspruch auf demokratische Rechte begründen können. Würde hingegen das Prinzip der Staatsangehörigkeit vollständig durch dasjenige des Wohnsitzes substituiert, oder müsste die Staatsangehörigkeit um den Wohnsitz ergänzt werden, hätte dies zur Folge, dass Staatsangehörige eines Mitgliedstaates, die Wohnsitz ausserhalb des Territoriums der Europäischen Union nehmen, ihrer politischen Rechte als Unionsbürger verlustig gingen³². Mit dieser Problematik befasste sich der EuGH in der Rs. C-300/04 *Eman und Sevinger*.

Den Herren *Eman* und *Sevinger*, die beide niederländische Staatsbürger sind und Wohnsitz in Oranjestad auf Aruba haben, wurde die Eintragung ins Wähler-

²⁹ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 93.

³⁰ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 92.

³¹ Vgl. EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 88.

³² S. zu dieser Problematik *Gareth Davies*, „Any Place I Hang My Hat?“ or: Residence is the New Nationality, *European Law Journal* 2005, 43.

verzeichnis für die Wahl der Mitglieder des EP vom Juni 2004 verwehrt, und zwar aufgrund ihres Wohnsitzes. Im folgenden Rechtsstreit hat der niederländische *Raad van State* dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob ein Mitgliedstaat seine eigenen Bürger von den Europawahlen ausschliessen könne, wenn diese ihren Wohnsitz in einem überseeischen Gebiet wie Aruba haben³³. Prinzipiell geht es also darum festzustellen, ob der Wohnsitz auch ein ausschliessendes Kriterium sein kann, so dass die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates alleine nicht mehr hinreichend wäre, um in den Genuss der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen politischen Rechte zu kommen.

Das Königreich der Niederlande besteht aus den Niederlanden, Aruba und den Niederländischen Antillen. Diese drei Länder verfügen über eigene Verwaltungen sowie Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen bezüglich der sie betreffenden Angelegenheiten. Das Königreich ist lediglich für die Aussenbeziehungen und für die Verleihung der „ungeteilten Staatsangehörigkeit“³⁴ zuständig. In Anhang II zum EG-Vertrag ist Aruba bei den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (ÜLG) aufgelistet, für die gemäss Art. 299 Absatz 3 EGV nur die Bestimmungen des Assoziierungssystems aus dem Vierten Teil des EG-Vertrages gelten. *Eman und Sevinger* sind zwar niederländische Staatsangehörige und folglich Unionsbürger, doch die damit verbundenen demokratischen Rechte sind im Zweiten Teil des EG-Vertrages geregelt. Die Niederlande vertraten daher den Standpunkt, dass sich ein Unionsbürger auf Aruba nicht auf alle mit diesem Status verbundenen Rechte berufen könne³⁵. Der EuGH wies diese Ansicht zurück, weil es gemäss Art. 17 EGV – welcher den Bürgern von Mitgliedstaaten die Rechte und Pflichten der Unionsbürger verleihe – irrelevant sei, ob jemand in einem ÜLG ansässig sei³⁶. Allerdings bedeutet dies noch nicht, dass der Status eines Unionsbürgers, der auf Aruba Wohnsitz hat, ohne weiteres mit dem aktiven und passiven Wahlrecht zum EP einhergeht. Wie bereits in *Spanien/Vereinigtes Königreich* dargelegt, enthält das Gemeinschaftsrecht keine ausdrückliche und genaue Bestimmung darüber, wer dieses Wahlrecht hat, weshalb es auch hier im Ermessen des Mitgliedstaates liegt, den Kreis der Personen zu bestimmen. Hinzu kommt, dass Art. 189 und 190 EGV über das EP im Fünften Teil des EG-Vertrages enthalten sind, welcher auf die ÜLG keine Anwendung findet. Folglich sind die Niederlande nicht verpflichtet, ebendort Europawahlen abzuhalten. Es stellt sich jetzt noch die Frage, ob sich die Kläger auf den auch bereits erwähnten Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK oder auf die EU-Grundrechtecharta berufen können. Auch dies muss verneint werden: Weil der EG-Vertrag (mit Ausnahme des Assoziierungssystems) nicht auf die ÜLG anwendbar ist, kann das EP nicht als deren gesetzgebende Körperschaft verstanden werden³⁷.

Den Klägern blieb allerdings eine letzte Möglichkeit. Weil die in der Hoheit der Mitgliedstaaten liegende Bestimmung der aktiv und passiv wahlberechtigten Personen in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Gemeinschaftsrechts erfolgen muss, war

³³ Spezifischer wurden fünf einzelne Fragen gestellt (s. EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 18), die sich für die vorliegende Diskussion allerdings auf die oben erwähnte Problematik reduzieren lassen.

³⁴ EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 23.

³⁵ EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 25 f., 35.

³⁶ EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 27-29.

³⁷ Der bloss mittelbare Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das auf Aruba geltende Recht reicht nicht aus (EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 48 f.).

auch hier der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu bedenken. Im vorliegenden Fall durfte also ein Niederländer auf Aruba nicht schlechter gestellt sein als ein Niederländer in einem beliebigen Drittstaat, ausser es gäbe dafür objektive Gründe³⁸. Tatsächlich war der letztgenannte zu den Europawahlen zugelassen. Für diese Ungleichbehandlung sah der EuGH keine hinreichende Begründung, weshalb er zum Urteil gelangte, dass es gemeinschaftsrechtswidrig wäre, die Herren *Eman* und *Sevinger* von den Europawahlen auszuschliessen³⁹.

Das Urteil bestärkt die Annahme, dass das Kriterium der Staatsangehörigkeit weiterhin als **hinreichende Bedingung** für die Ausübung der mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden politischen Rechte betrachtet werden kann. Der EuGH hält zwar explizit fest, dass „[...] das an den Wohnsitz anknüpfende Kriterium zur Bestimmung der bei den Wahlen zum Europäischen Parlament aktiv und passiv Wahlberechtigten grundsätzlich nicht ungeeignet [ist]“⁴⁰, jedoch scheint es als Ausschlusskriterium gegenüber der Staatsangehörigkeit problematisch zu sein⁴¹.

III. Die Ambivalenz der Urteile

Insgesamt zeigen die beiden besprochenen Gerichtsfälle, dass der rechtliche Rahmen für die demokratische Beteiligung auf europäischer Ebene maximal weit ausgedehnt werden kann. Dies resultiert aus einer zweigleisigen Strategie: Erstens werden Rechte, die an die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes geknüpft sind, auf weitere Kreise von nicht-ansässigen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates ausgedehnt, und zweitens werden Rechte, deren Basis der Wohnsitz in der EU ist, auch ansässigen Drittstaatsangehörigen gewährt. Sowohl Unionsbürger, die ausserhalb des Hoheitsgebietes residieren als auch Nicht-Unionsbürger, die im Hoheitsgebiet der EU Wohnsitz haben, können Mitglieder des europäischen Wahlvolkes sein. Dies ist die logische Konsequenz, wenn die Zugehörigkeitskriterien Staatsangehörigkeit und Wohnsitz als je unabhängig und hinreichend betrachtet werden.

Unter dem Gesichtspunkt einer grösstmöglichen demokratischen Inklusion ist diese Tendenz zu begrüssen. Die Urteile des EuGH bleiben in ihrer Argumentation aber dennoch unbefriedigend, vermeiden sie es doch offensichtlich, die Schaffung eines demokratischen Grossraumes als Vision oder gar Intention des Gemeinschaftsrechts

³⁸ Man beachte, dass hier der Anknüpfungspunkt des Vergleichs ein niederländischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in einem Drittstaat ist, während für den zweiten Klagegrund in Rs. C-145/04 mit der Situation eines Wählers im Mitgliedstaat selbst verglichen wird. Diese verschiedenen Referenzpunkte ergeben sich aus dem gemäss Art. 299 Absatz 3 und 4 EGV unterschiedlichen Status von Aruba und Gibraltar: Nur letzteres gehört in den territorialen Anwendungsbereich des EG-Vertrages.

³⁹ EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 56-61. Dies entspricht der Argumentation der Kommission, s. EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 39.

⁴⁰ EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 55.

⁴¹ Um nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zu verstossen, müsste ein Mitgliedstaat alle seine Bürger, die in Drittstaaten Wohnsitz nehmen, von den Europawahlen ausschliessen. Gegen eine solche Praxis hat sich im vorliegenden Fall auch die niederländische Regierung ausgesprochen, will sie doch das Wahlrecht all denjenigen Bürgern gewähren, die mit der niederländischen Gesellschaft verbunden sind oder waren (s. EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 59 f.).

darzustellen. Vielmehr ist es gerade die Absenz des Gemeinschaftsrechts, welche die politische Inklusion von Drittstaatsangehörigen ermöglicht. Dies nicht zu tun, liegt also ebenso in der Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten. Diese könnten theoretisch sogar Formen des Ausschlusses eigener Bürger praktizieren, sofern dies dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht zuwiderliefe. Hier kommt die ambivalente Stellung des Gemeinschaftsrechts zum Vorschein. Einerseits soll die Bestimmung des nationalen – und interessanterweise auch des europäischen – Wahlvolkes gar nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen. Andererseits sind es dann aber doch die fundamentalen Prinzipien desselben, welche in beiden Urteilen den Ausschlag geben. Dies mutet gerade so an, als wäre der EuGH bestrebt gewesen, die prinzipielle Souveränität der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bestimmung ihres Wahlvolkes auf keinen Fall anzutasten – und gleichwohl zu einem für die Ausgestaltung der europäischen Demokratie progressiven Urteil zu kommen.

Aus politischer Sicht mag diese Zurückhaltung verständlich sein, und die Argumentation könnte als besonders kalkuliert erscheinen. Es muss jedoch daran erinnert werden, dass die Entwicklung hin zu transnationalen Rechten, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit eingefordert werden können, gerade dem Geist der rechtlichen Vergemeinschaftung Europas entspringt und dass diese Entwicklung in den letzten Jahren insbesondere durch die Rechtsprechung des EuGH vorangetrieben worden ist.

Im Folgenden soll knapp aufgezeigt werden, dass die Rechte der Unionsbürger in ihrer vertraglichen Grundlage ursprünglich relativ enttäuschend ausfielen, dass ihr Anwendungsbereich dank aktiver Rechtsprechung jedoch sowohl *ratione personae* als auch *ratione materiae* kontinuierlich erweitert worden ist. Von dieser Entwicklung haben bis anhin die demokratischen Rechte am wenigsten profitiert, und besonders die politische Stellung von ansässigen Drittstaatsangehörigen bleibt in kaum zu rechtfertigender Weise prekär. Die bewusste Ausdehnung politischer Teilnahmerechte ist daher die logische und notwendige Konsequenz aus der vom EuGH selbst in die Wege geleiteten Evolution⁴².

C. Unionsbürgerschaft und Demokratie

I. Die Bestimmungen des EG-Vertrages

In seinen Anfängen war das Institut der Unionsbürgerschaft kaum mehr als Augenwischerei, denn die vertraglich verbrieften Rechte sowie ihr ursprünglicher Anwendungsbereich sowohl in personeller als auch in sachlicher Hinsicht konnten dem Begriff von Bürgerschaft nicht gerecht werden. Diese früheren, gravierenden Defizite sollen hier knapp erläutert werden, um dann aufzeigen zu können, wie sie mittler-

⁴² Dies bringt auch Generalanwalt Tizzano zum Ausdruck, betont er doch, dass die Ausdehnung der politischen Rechte über den Kreis der Unionsbürger hinaus keine Ausnahmeerscheinung sei, sondern der Tendenz entspreche, wie sie sich bei anderen Rechten der Unionsbürgerschaft verfolgen liesse (Schlussanträge in Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* u. Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 7), Rz. 91 f.). S. auch Samantha Besson/André Utzinger, *Future Challenges of European Citizenship: Facing a Wide-open Pandora's Box*, *European Law Journal*, erscheint 2007.

weile dank der Rechtsprechung des EuGH – insbesondere durch die weitere Eröffnung des personellen und sachlichen Anwendungsbereiches – grossteils überwunden werden konnten.

Liest man den mit „Unionsbürgerschaft“ betitelten Zweiten Teil des EG-Vertrages, wo in Art. 17 bis 22 EGV die mit diesem Status verbundenen Rechte festgehalten sind, so ist das Resultat ernüchternd, denn der Katalog dieser Rechte ist sehr lückenhaft⁴³. In Art. 17 EGV wird die Unionsbürgerschaft als ein zur nationalen Staatsbürgerschaft komplementärer und von dieser abgeleiteter Status begründet. Art. 18 bis 21 EGV zählen dann die spezifischen Rechte auf, wobei es sich mit Ausnahme der politischen Rechte in Art. 19 und 20 EGV um eine Wiederholung bereits bekannter Rechte des Vertrages handelt. Explizit gewährt wird das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 18 EGV), das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene sowie bei den Wahlen zum EP in demjenigen Mitgliedstaat, wo man Wohnsitz hat (Art. 19 EGV), das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz durch die Vertretungen eines jeden Mitgliedstaates in einem Drittland, wo der eigene Staat keine solche Vertretung unterhält (Art. 20 EGV), sowie das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden (Art. 21 EGV). Daneben bleibt noch zu erwähnen, dass die Unionsbürgerschaft für weitere Ausgestaltung offen steht (Art. 22 EGV) und dass ein Unionsbürger prinzipiell alle Rechte und Pflichten hat, welche das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht vorsehen (Art. 17 Absatz 2 EGV)⁴⁴. Zudem unterliegen diese Rechte den bereits existierenden Limiten des Vertrages (s. Art. 18 Absatz 1 und Art. 17 Absatz 2 EGV).

Nebst diesen inhaltlichen Limiten hat auch der **personelle Anwendungsbereich** einige Fragen aufgeworfen, die teilweise bis heute nicht befriedigend beantwortet wurden. Erstens können Unionsbürgerrechte prinzipiell nur von denjenigen Bürgern beansprucht werden, die innerhalb der EU migrieren oder aber sonst eine relevante transnationale Verbindung geltend machen können – und dies sind nur sehr wenige⁴⁵.

⁴³ Die am 7. Dezember 2000 proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union wiederholt diese Rechte in Art. 39 bis 46. Hinzu kommen einige zusätzliche Rechte aus dem Fundus des EG-Vertrages (Art. 39 Absatz 2, Art. 41 Absatz 1-3, Art. 42), während andere aufgeteilt werden (Art. 39, 40, 41 Absatz 4, 43, 44). Zudem wird der personelle Anwendungsbereich der meisten Rechte – mit Ausnahme politischer Teilhaberechte und des Rechts auf diplomatischen Schutz (Art. 39, 40, 46) – auch für ansässige Drittstaatsangehörige eröffnet (Art. 41-45). Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, dessen Zukunft nach wie vor höchst ungewiss ist, garantiert Unionsbürgerrechte durch Aufnahme der Charta in Art. II-99 bis 106 und in kürzerer Form in Art. I-10. Dem bestehenden Regime wird hiermit allerdings nichts hinzugefügt.

⁴⁴ Für eine eingehende Betrachtung der Unionsbürgerschaft s. z.B.: *Stefan Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2003, 539; *Dora Kostakopoulou*, Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change, *Modern Law Review* 2005, 233; *James D. Mather*, The Court of Justice and the Union Citizen, *European Law Journal* 2005, 722; *Norbert Reich*, The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union, *European Law Journal* 2005, 675.

⁴⁵ Die Zahl von Nicht-Staatsangehörigen in den 25 Mitgliedstaaten betrug 2004 etwa 25 Millionen, was ungefähr 5% der Gesamtbevölkerung ausmacht (s. *Eurostat*, Non-national populations in the EU Member States, Statistics in Focus: Population and Social Conditions No. 8, 2006). Gemäss dem *Second Annual Report on Migration and Integration* betrug die Zahl von Drittstaatsangehörigen in der EU-25 am 1.1.2003 etwa 15,2 Millionen (SEC (2006) 892, 3).

So können die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte unter keinen Umständen im eigenen Mitgliedstaat eingefordert werden, womit umgekehrte Diskriminierungen zwischen Staatsangehörigen und ansässigen Unionsbürgern nicht ausgeschlossen werden können. Zweitens besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Exklusivität und der Universalität der Unionsbürgerrechte. Ursprünglich waren diese Rechte ganz im Sinne traditioneller Bürgerrechte den Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten vorbehalten und begründeten damit einen exklusiven Status. Wie gezeigt werden wird, kommen in bestimmten Situationen aber auch Drittstaatsangehörige immer mehr in den Genuss dieser Rechte. Gewisse Unionsbürgerrechte sind sogar quasi-universal, weil über andere Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ohnehin Personen in ihren Genuss kommen, die nicht Unionsbürger sind⁴⁶. Als einzige alleinige Rechte der Unionsbürgerschaft verbleiben das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 20 EGV) sowie die demokratischen Rechte auf kommunaler und europäischer Ebene (Art. 19 EGV), wobei letzteres gemäss der oben diskutierten Rechtssache nun auch Drittstaatsangehörige einschliessen kann. Allerdings können die kommunalen und europäischen demokratischen Rechte, welche eine genuin politische Bürgerschaft begründen würden, keine Direktwirkung entfalten⁴⁷. Die genannten Rechte dürften also kaum ausreichen, um dem anspruchsvollen Begriff der Bürgerschaft gerecht zu werden. Dieses enttäuschende Bild verfestigte sich, wenn man nach dem **sachlichen Anwendungsbereich** fragte, erstreckte sich dieser doch bloss auf den hauptsächlich ökonomischen Anwendungsbereich des EG-Vertrages selbst⁴⁸. Es erstaunt daher nicht, dass die Unionsbürgerschaft anfangs heftiger Kritik ausgesetzt war und zur blossen Marktbürgerschaft herabgewürdigt wurde⁴⁹.

Daraus resultiert, dass nur knapp 10 Millionen Unionsbürger oder etwa 2,2% tatsächlich in einem anderen Mitgliedstaat leben.

⁴⁶ Die den Unionsbürgern in Art. 21 EGV gewährten Rechte geniessen unter Berufung auf Art. 194 und 195 EGV auch alle natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz innerhalb der EU. Ebenso bezieht sich Art. 255 EGV (Recht auf Zugang zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission) nicht nur explizit auf Unionsbürger sondern wiederum auf alle natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat. Und die Charta der Grundrechte eröffnet den personellen Anwendungsbereich der meisten Unionsbürgerrechte prinzipiell für ansässige Drittstaatsangehörige (vgl. Fn. 43).

⁴⁷ Art. 19 Absatz 1 EGV erlaubt den Mitgliedstaaten die Anwendung verfassungsrechtlicher Ausnahmeregelungen. S. auch Richtlinie 93/109/EG des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1993 L 329, 34. Richtlinie 94/80/EG des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1994 L 368, 38.

⁴⁸ S. EuGH, Rs. C-64 u. 65/96, *Uecker u. Jacquet*, Slg. 1997, I-3171.

⁴⁹ Z.B. *Michelle Everson*, *The Legacy of the Market Citizen*, in: Shaw/More (Hrsg.), *New Legal Dynamics of European Union*, 1995, 73.

II. Die Rechtsprechung des EuGH

Nach diesem enttäuschenden Start hat der EuGH in seiner Rechtsprechung der vergangenen Jahre die Unionsbürgerschaft als eigenständige Quelle von Rechten erschliessen können⁵⁰. Dies wurde insbesondere möglich durch die Anwendung des Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 18 EGV) in Kombination mit dem Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV)⁵¹. Auf diese Weise kann die Unionsbürgerschaft als fundamentaler Status dienen, von dem die EU-Bürger direkt Rechte herleiten können. Dies hat wiederum zur Folge, dass ein Raum transnational gültiger Rechte entsteht, in dem das Gemeinschaftsrecht einen umfassenderen Schutz vor Diskriminierung bietet. Bis vor kurzem beschränkte sich die besagte Entwicklung allerdings auf die ökonomischen Freiheiten und weitete sich dann auf soziale Rechte aus.

In einer ersten Reihe von Fällen, beginnend Ende der 1990er Jahre, wurde der Anwendungsbereich *ratione materiae* der Unionsbürgerschaft dahingehend eröffnet, dass sich auch Unionsbürger, die nicht direkt in eine ökonomische Tätigkeit involviert sind, in ihrem EU-Gastland auf diesen Status berufen können. Dadurch sind sie vor Diskriminierungen gegenüber den einheimischen Unionsbürgern geschützt. So ist es beispielsweise möglich, dass zeitweilig Nicht-Erwerbstätige oder Studenten Anspruch auf Sozialleistungen im Gastland haben. Von paradigmatischer Bedeutung waren diesbezüglich die Urteile in *Martinez-Sala* und *Grzelczyk*⁵². In letzterem anerkannte der EuGH die Direktwirkung von Art. 18 EGV, indem er bestätigte, dass der sachliche Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft bereits durch das Faktum der Migration und also durch die Wahrnehmung des Rechts, sich im Hoheitsgebiet frei zu bewegen und niederzulassen, definiert ist. Diese Tendenz in der Rechtsprechung ist seither weiterverfolgt worden⁵³ und hat sich schliesslich in Richtlinie 2004/38/EG niedergeschlagen, welche das Recht auf Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit aller Unionsbürger generell anerkennt⁵⁴.

Eine zweite Serie von Rechtssachen deutet auf die zunehmende Erweiterung des Schutzbereiches *ratione personae* hin. Hervorzuheben sind hier die Fälle *Carpenter* und *Baumbast*, in welchen der EuGH Familienangehörigen von Unionsbürgern, die

⁵⁰ Piet Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, Common Market Law Review 2002, 945; Siofra O'Leary, The Relation between Community Citizenship and Fundamental Rights, Common Market Law Review 1995, 519. S. auch Generalanwalt Jacobs in Rs. C-168/91, *Konstantinidis*, Slg. 1993, I-1991, Rz. 46: „In my opinion, a Community national who goes to another Member State as a worker or self-employed person under Articles 48, 52 or 59 of the Treaty is entitled not just to pursue his trade or profession and to enjoy the same living and working conditions as nationals of the host State; he is in addition entitled to assume that [...] he will be treated in accordance with a common code of fundamental values [...]. In other words, he is entitled to say 'civis europeus sum' and to invoke that status in order to oppose any violation of his fundamental rights.“

⁵¹ Zu dieser Evolution der Unionsbürgerschaft s. auch Besson/Utzinger (Fn. 42).

⁵² EuGH, Rs. C-85/96, *Martinez-Sala*, Slg. 1998, I-2691; EuGH, Rs. C-184/99, *Grzelczyk*, Slg. 2001, I-6193.

⁵³ S. EuGH, Rs. C-413/01, *Ninni-Orasche*, Slg. 2003, I-13187; EuGH, Rs. C-138/02, *Collins*, Slg. 2004, I-2703; EuGH, Rs. C-456/02, *Trojani*, Slg. 2004, I-7573; EuGH, Rs. C-209/03, *The Queen (im Auftrag von Dany Bidar)*, Slg. 2005, I-2119; EuGH, Rs. C-147/03, *Kommission/Republik Österreich*, Slg. 2005, I-5969.

⁵⁴ Richtlinie 2004/38/EG (Fn. 22).

selber jedoch die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes besitzen, soziale Rechte einräumte, die bis *dato* an die Unionsbürgerschaft gebunden gewesen waren⁵⁵. Auch diese Praxis ist seither weiterverfolgt worden⁵⁶. Zur weiteren Eröffnung des personellen Anwendungsbereichs trägt auch bei, dass die für die Berufung auf den Unionsbürgerstatus notwendige Bedingung, wonach der Sachverhalt einen transnationalen Charakter haben muss, zunehmend grosszügiger ausgelegt wird⁵⁷. Dank dieser aktiven Rechtsprechung kann das Institut der Unionsbürgerschaft mittlerweile den damit verbundenen Erwartungen eher gerecht werden. Es ist ein Status, von dem die EU-Bürger – und unter gewissen Bedingungen sogar ansässige Drittstaatsangehörige – direkt soziale Rechtsgarantien ableiten können.

III. Die Defizite demokratischer Inklusion

Kritisch betrachtet bietet das gegenwärtige Regime dennoch einige Gründe zur Besorgnis⁵⁸. Um die Defizite zu systematisieren, kann man sich fragen, welche Personengruppen welche Kategorien von Rechten geniessen. Die von *Thomas H. Marshall* vorgenommene Einteilung der Bürgerrechte in ein bürgerliches Element, ein politisches Element und ein soziales Element ist für diesen Zweck nach wie vor dienlich⁵⁹. Das bürgerliche Element umfasst die individuellen Freiheitsrechte. Diese Freiheiten sind nicht nur in der Marktbürgerschaft enthalten, sondern auch durch universale Grundrechte weitgehend geschützt. Die sozialen Rechte der Unionsbürger wiederum wurden, wie oben dargelegt, durch die Rechtsprechung des EuGH substantziell entschieden gestärkt und zuweilen auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt.

Nur um die politischen Rechte ist es sowohl für Unionsbürger als auch für Drittstaatsangehörige nach wie vor schlecht bestellt. Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, haben zwar politische Rechte auf kommunaler und europäischer Ebene, jedoch nicht auf der nationalen Ebene ihres Gastlandes. Daneben entfalten die europäischen demokratischen Rechte keine Direktwirkung, und die Richtlinien 93/109/EG und 94/80/EG⁶⁰, welche dieses Problem beheben könnten, werden von den Mitgliedstaaten nur zögerlich umgesetzt⁶¹. Schliesslich können sich Unionsbürger im Mitgliedstaat ihrer eigenen Staatsangehörigkeit nach wie vor nicht auf die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen politischen Rechte berufen, wenngleich diesbe-

⁵⁵ EuGH, Rs. C-413/99, *Baumbast*, Slg. 2002, I-7091; EuGH, Rs. C-60/00, *Carpenter*, Slg. 2002, I-6279. Basierend auf *Carpenter* s. auch EuGH, Rs. C-459/99, *MRAX*, Slg. 2002, I-6592.

⁵⁶ EuGH, Rs. C-200/02, *Zhu, Chen*, Slg. 2004, I-9925.

⁵⁷ S. z.B. EuGH, Rs. C-403/03, *Schempp*, Slg. 2005, I-6421.

⁵⁸ S. auch Besson/Utzinger (Fn. 42).

⁵⁹ *Thomas H. Marshall*, Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, 1992, 40.

⁶⁰ S. Fn. 47.

⁶¹ Exemplarisch für die Schwierigkeiten der Zulassung von Nicht-Staatsangehörigen zu Kommunalwahlen in den Mitgliedstaaten seien zwei Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts erwähnt: BVerfGE 83, 37 (Wahlrecht von Nicht-Staatsangehörigen in Schleswig-Holstein) und BVerfGE 83, 60 (Wahlrecht von Nicht-Staatsangehörigen in Hamburg). Deutschland gehörte auch zu den Mitgliedstaaten, in denen Art. 19 EGV eine Verfassungsänderung (Art. 28 GG) notwendig machte.

züglich in anderen Rechtsbereichen Fortschritte erzielt worden sind. Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz im Hoheitsgebiet der EU geniessen zwar auf nationaler Ebene vermehrt wirtschaftliche und soziale Rechte, die aus dem EG-Recht stammen⁶², doch bleiben sie mit wenigen nationalrechtlichen Ausnahmen⁶³ vom demokratischen Prozess auf allen Ebenen weitgehend ausgeschlossen. Diese Diskriminierung findet ihre Ursache sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch in einzelstaatlichen Regelungen. Während sich im Bereich der bürgerlichen Freiheitsrechte und der sozialen Sicherheit allmählich ein gesamteuropäischer Raum umfassender und nicht-diskriminierender Garantien ausbildet, kann von einem demokratischen Grossraum Europa also höchstens in Ansätzen die Rede sein. Vom normativen Standpunkt des Demokratieprinzips aus betrachtet, herrschen innerhalb eines jeden Mitgliedstaates problematische Diskriminierungen: Erstens zwischen eigenen Staatsangehörigen und Unionsbürgern mit Wohnsitz in diesem Staat. Zweitens zwischen diesen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen mit Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat. Da insbesondere die letztgenannte Diskriminierung zwischen verschiedenen Kategorien von legal ansässigen Ausländern kaum zu rechtfertigen ist⁶⁴, sucht der vorliegende Beitrag vordringlich nach einer Entschärfung dieses Problems. Wie sich zeigen wird, könnte eine progressive Lösung zugleich die Benachteiligung gegenüber einheimischen Bürgern weitgehend aufheben. Auf Fragen der Entwicklung europäischer politischer Rechte im Kontext nationaler Wahlen im eigenen und in anderen Mitgliedstaaten einerseits, und auf die Möglichkeit der Direktwirkung existierender europäischer politischer Rechte andererseits wird dagegen nicht mehr näher eingegangen.

D. Demokratische Inklusion in Europa

I. Die Bedeutung der Bürgerschaft

Das Defizit im Bereich der demokratischen Rechte wiegt umso schwerer, als diese als eigentliches Kernstück des Bürgerstatus angesehen werden müssen. Zunächst gehören, wie bereits erwähnt, viele Freiheitsrechte sowie der Anspruch auf ein Minimum an sozialer Sicherheit zu den universalen Rechtsgarantien. Das Recht auf demokratische Selbstbestimmung ist daher schon rein logisch das Alleinstellungsmerkmal der klassischen Staatsbürgerschaft⁶⁵. Im Weiteren und Wesentlichen ist dieser Unterschied nicht nur von quantitativer sondern von qualitativer Natur. Wie

⁶² Eine deutliche Evolution hin zu einer Harmonisierung der Rechte von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen wird beispielsweise aus Art. 41 bis 46 der Grundrechtecharta (vgl. Fn. 43) ersichtlich, des weiteren in Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. 2000 L 180, 22, und noch gewichtiger in Richtlinie 2003/109/EG (Fn. 22).

⁶³ Zu erwähnen sind hier etwa die Kommunalwahlrechte von QCC im Vereinigten Königreich oder von nicht-europäischen Immigranten in Belgien.

⁶⁴ S. Besson (Fn. 3).

⁶⁵ Diese aktive Bedeutung der Staatsbürgerschaft im engeren Sinne ist vom bloss passiven Status (politischer) Mitgliedschaft zu unterscheiden (s. z.B. *Sven Murmann*, Demokratische Staatsbürgerschaft im Wandel: Über unsere Zugehörigkeit zum politischen System in Zeiten pluraler gesellschaftlicher Mitgliedschaften, 2000, 42 ff.).

Jürgen Habermas richtig bemerkt, begründen nur die politischen Teilnahmerechte die reflexive, auf sich selbst bezügliche Rechtsstellung des Bürgers, während die Freiheitsrechte und die sozialen Teilhaberechte im Prinzip auch paternalistisch verliehen werden könnten⁶⁶. Nimmt man die Autonomie des Subjekts zum normativen Massstab, ist die Inklusion in den Prozess politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung deshalb von herausragender Bedeutung.

Eine besondere Rolle spielt die Teilnahme am demokratischen Prozess auch im Hinblick auf die Bildung eines Gefühls von Zusammengehörigkeit oder kollektiver Identität. Das Konzept der Bürgerschaft umfasst nämlich weit mehr als nur einen juristischen Status, der mit bestimmten substanziellen Rechten einhergeht. Bürgerschaft hat auch eine sozio-psychologische oder affektive Dimension⁶⁷. Durch die Gewährung demokratischer Rechte anerkennen sich die Bürger gegenseitig als freie und gleiche Mitglieder derselben politischen Körperschaft. Ja man kann sogar sagen, dass sich diese Körperschaft überhaupt erst im praktischen Prozess der Deliberation und Willensbildung konstituiert⁶⁸. Aus sozialpsychologischer Sicht spricht vieles dafür, dass diese Praxis, weil sie eine gegenseitige Anerkennung bedingt, sowohl die personale als auch die kollektive Identität der Teilhabenden festigt und reproduziert. Das „Wir“-Gefühl des Volkes ist somit eher das Resultat der Demokratie als ihre Voraussetzung⁶⁹.

Für die EU haben diese Überlegungen primär zwei Konsequenzen. Erstens ist zu bezweifeln, dass die so genannte *no-demos thesis* zutrifft. Unter diesem Titel kann man jene pessimistischen Stimmen subsumieren, die behaupten, dass jede vertiefte Integration zum Scheitern verurteilt sei, weil beziehungsweise solange es kein geschlossenes europäisches Volk gebe, das sich auch als solches wahrnehme⁷⁰. Sofern das Kollektivbewusstsein das Resultat demokratischer Inklusion ist, können die europäischen demokratischen Strukturen vertieft werden, selbst wenn es so etwas wie ein europäisches Volk (noch) nicht gibt. Zudem wird weiter unten noch eingehender erörtert, weshalb ein demokratisches Europa gar kein homogenes Volk nach dem Idealbild des Nationalstaates braucht. Zweitens erscheint die umfassende demokratische Inklusion – insbesondere auch von Drittstaatsangehörigen – umso dringlicher, weil Diskriminierungen bezüglich der rechtlichen Stellung einhergehen mit soziologischen und psychologischen Grenzziehungen. Es geht also nicht nur darum, Personen mit spezifischen Rechten auszustatten, sondern auch sie als volle Mitglieder der Gesellschaft anzuerkennen.

⁶⁶ Habermas (Fn. 4), 104.

⁶⁷ S. hierzu z.B.: Joseph H. Carens, *Culture, Citizenship and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, 2000, 166 ff.; Besson/Utzinger (Fn. 25).

⁶⁸ S. z.B. Besson (Fn. 1), 186 f., 197 ff.; Besson (Fn. 26); Francis Cheneval, *Die EU und der Prozess ihrer Legitimation*, in: Cheneval/Utzinger/Dänzer (Fn. 1), 1, 14 ff.

⁶⁹ Besson (Fn. 1), 188; Justine Lacroix, *L'Europe en procès: quel patriotisme au-delà des nationalismes?*, 2004; André Utzinger, *Mythen oder Institutionen? Zur Bildung kollektiver Identitäten im postnationalen Europa*, in: Cheneval/Utzinger/Dänzer (Fn. 1), 235. S. auch Joseph H.H. Weiler, *Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, *European Law Journal* 1995, 219.

⁷⁰ S. z.B. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Nation, Europa: Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, 1999, 89 ff.; Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*, 1995; Peter Graf Kielmansegg, *Integration und Demokratie*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, 1996, 47.

Genau in diese Richtung einer politischen und daher sozio-psychologischen Inklusion mit entsprechender Re-Definition des Volksbegriffes zielt das Urteil in *Spanien/Vereinigtes Königreich*. Gemäss Art. 189 Absatz 1 EGV besteht das EP aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, und Art. 190 Absatz 1 EGV sieht vor, dass die „Abgeordneten der Völker“ in allgemeiner unmittelbarer Wahl bestimmt werden – wobei der Begriff des Volkes nirgends näher spezifiziert wird. Nach Ansicht Spaniens verweist er auf „Personen derselben Staatsangehörigkeit“ und nicht auf „Bevölkerung mit Wohnsitz“⁷¹. Demgegenüber stellt der EuGH in beiden diskutierten Urteilen darauf ab, dass „der Begriff ‚Volk‘, der nicht definiert wird, in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Sprachen der Union unterschiedliche Bedeutungen haben kann“⁷², mithin dessen Bestimmung eine Angelegenheit der einzelnen Staaten ist.

Während im Urteil nicht näher auf diese zentrale Thematik eingegangen wird, erörtert Generalanwalt Tizzano im Schlussantrag das Problem eingehender. Er führt aus, dass der Begriff „Volk“ im EG-Vertrag offensichtlich nicht im Sinne von (Kultur-) Nation verstanden werden könne, sondern auf „Staatsangehörigkeit“ verweise⁷³. Weil damit noch nicht viel gewonnen ist, betont er weiter, dass das „Wahlvolk“ – also der *Demos* im genuin politischen Sinne – über die Staatsangehörigen hinaus erweitert werden könne⁷⁴, ja dass der demokratische Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in der Tat für die Zubilligung des Wahlrechts „an den grösstmöglichen Personenkreis“ spreche, womit explizit auch „niedergelassene Ausländer“ einbezogen sind⁷⁵.

II. Von der Staatsangehörigkeit zum Wohnsitz

Weil die volle politische Mitgliedschaft inklusive demokratischer Rechte für alle Personen mit legalem und permanentem Aufenthaltsort innerhalb des Hoheitsgebietes der EU von zentraler Bedeutung ist, müsste die Union eine klar definierte Strategie zur Annäherung an dieses Ideal verfolgen. Die Gewährung politischer Rechte aufgrund des Wohnsitzes bei gleichzeitiger enger Verbindung zu diesem Ort – was grundsätzlich gegeben sein dürfte, wenn es sich auch um den langfristigen Aufenthaltsort handelt – scheint hierzu geeignet zu sein. Mit der Zurückhaltung, wie sie in

⁷¹ EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 43. Das Vereinigte Königreich macht hingegen geltend, dass „Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ nicht synonym und also auch umfassender verstanden werden könne als „Staatsangehörige der Mitgliedstaaten“ (EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 52).

⁷² EuGH, C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* (Fn. 5), Rz. 71. Ebenso EuGH, C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 6), Rz. 44.

⁷³ Schlussanträge in Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* u. Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 7), Rz. 79 f. Vgl. hierzu auch Fn. 8.

⁷⁴ Die Deckungsgleichheit von Staatsangehörigen und Wahlvolk ist in beiden Richtungen nicht gegeben, d.h. es können auch Staatsangehörige vom Wahlrecht ausgeschlossen werden (s. Schlussanträge in Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* u. Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 7), Rz. 81, 83, 84).

⁷⁵ Schlussanträge in Rs. C-145/04, *Spanien/Vereinigtes Königreich* u. Rs. C-300/04, *Eman und Sevinger* (Fn. 7), Rz. 69, 93.

den beiden Urteilen des EuGH zum Ausdruck kommt, rückt man diesem Fernziel allerdings nur wenig näher. Immerhin zeigen die Entscheide auf, dass die Bedingungen für die Gewährung politischer Teilnahmerechte prinzipiell nach demselben Modus umgestaltet werden können, wie dies der EuGH bereits im Hinblick auf die bürgerlichen Freiheitsrechte und die sozialen Ansprüche auf den Weg gebracht hat.

Wenn der Erwerb und die Garantie von Bürgerrechten zunehmend an das Kriterium des Wohnsitzes gebunden sind, schwindet gleichzeitig die Relevanz der Staatsangehörigkeit und der nationalen Staatsbürgerschaft⁷⁶. Unionsbürger und teilweise sogar Drittstaatsangehörige sind mit politischen Rechten ausgestattet worden, die vormals das Privileg nationaler Staatsangehörigkeit waren. Obschon der Status der Unionsbürgerschaft formell von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abgeleitet bleibt, tritt als Kriterium für den Anspruch auf Bürgerrechte nicht mehr nur die Staatsangehörigkeit, sondern der Wohnsitz auf. Auf diesem Wege sind innerhalb des Hoheitsgebietes Rechte von transnationaler Gültigkeit geschaffen worden, was wiederum zur Konsequenz hat, dass die einzelnen Mitgliedstaaten mit der Situation konfrontiert sind, dass Nicht-Staatsangehörige Rechte geltend machen können, die bis anhin den eigenen Bürgern vorbehalten waren. Generell kann man daher sagen, dass das Konzept der Unionsbürgerschaft zu einer weitgehenden Entkoppelung der Bürgerrechte von der Staatsangehörigkeit geführt hat⁷⁷.

Das Urteil in *Spanien/Vereinigtes Königreich* lässt nun erstmals genau dieselbe Entkoppelung im bis anhin vernachlässigten Bereich der demokratischen Rechte von Drittstaatsangehörigen erkennen. Als vom Gemeinschaftsrecht Betroffene werden die Wähler Gibraltars nicht nur zu den Europawahlen zugelassen, sondern sie werden als Wähler konsequenterweise primär aufgrund ihres Wohnsitzes definiert. Hier werden also Drittstaatsangehörige mit Quasi-Bürgerrechten ausgestattet, wodurch die Verbindung dieser Rechte mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates unterminiert wird. Zugleich wird der legale Wohnsitz zum möglichen und tauglichen Kriterium demokratischer Inklusion.

Dem Prinzip nach kann eine solche Ausdehnung des Wahlvolkes natürlich nicht nur im Hinblick auf Europawahlen bewerkstelligt werden, sondern auch auf kommunaler und sogar nationaler Ebene Einzug halten. Im vorliegenden Fall wurden die QCC ja gerade deshalb in die Wählerschaft mit einbezogen, weil sie innerhalb des Vereinigten Königreichs zu den nationalen Wahlen zugelassen sind. Das Gemeinschaftsrecht eröffnet also die Möglichkeit einer maximalen demokratischen Inklusion auf allen politischen Ebenen gemäss dem Kriterium des Wohnsitzes. Der in *Eman und Sevinger* beschrittene Weg deutet sogar darauf hin, dass der Personenkreis bezüglich der demokratischen Mitgliedschaft noch weiter gefasst werden kann als etwa in Fällen von sozialen Ansprüchen. Indem das Kriterium der Staatsangehörigkeit nicht nach der zusätzlichen Qualifikation des Wohnsitzes verlangt, können Unionsbürger, die sich permanent ausserhalb des Hoheitsgebietes der Union aufhalten, dennoch weiterhin am politischen Willensbildungsprozess teilhaben⁷⁸.

⁷⁶ S. Besson/Utzinger (Fn. 25).

⁷⁷ S. Besson/Utzinger (Fn. 25).

⁷⁸ Zur konsequenten Anwendung des Wohnsitz-Kriteriums s. Davies (Fn. 32).

III. Vier Strategien der Inklusion

Will man dem normativen Prinzip der Selbstgesetzgebung Rechnung tragen, so muss aber vor allem die demokratische Inklusion von Drittstaatsangehörigen angestrebt werden, welche die Kriterien für eine langfristige Aufenthaltsberechtigung gemäss Richtlinie 2003/109/EG erfüllen. Um dieses Fernziel aktiv anzustreben, sollen im Folgenden konkrete Massnahmen ins Auge gefasst und beurteilt werden. Prinzipiell stehen vier Strategien offen.

Erstens könnte die Unionsbürgerschaft nicht mehr auf nationaler Ebene aufgrund nationaler Staatsbürgerschaft gewährt werden, sondern direkt auf EU-Ebene und zwar aufgrund des Wohnsitzes in einem beliebigen Mitgliedstaat. Dieser supranationale Ansatz ist jedoch problematisch, würde er doch die föderale und subsidiäre Mehrebenenstruktur der europäischen politischen Gemeinschaft hintergehen. Praktisch wäre einem solchen Vorgehen ohnehin kein Erfolg beschieden, würden sich doch die Mitgliedstaaten einer derartigen Beschneidung ihrer Souveränität widersetzen. Gerade das Urteil in *Spanien/Vereinigtes Königreich* bestätigt ja, dass die Bestimmung der europäischen Bürgerschaft und insbesondere des europäischen Wahlvolkes in die Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten fällt.

Zweitens könnten gewisse Unionsbürgerrechte inklusive demokratischer Rechte auf ansässige Drittstaatsangehörige durch EG-Recht ausgedehnt werden, ohne diesen den Status der Unionsbürgerschaft zuzuerkennen⁷⁹. Die angesprochenen Tendenzen in der europäischen Rechtsprechung wie auch in der europäischen Gesetzgebung scheinen am ehesten diesem Modell zu folgen⁸⁰. Unproblematisch ist dies allerdings nicht, denn einerseits wird damit der exklusive Status der Bürgerschaft mit seinen politischen Rechten in Frage gestellt, und andererseits wird zugleich eine Kategorie von zweitklassigen Quasi-Bürgern geschaffen.

Drittens könnten die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Regime der Einbürgerung erleichtern und dabei besonders das Kriterium des langfristigen und permanenten Aufenthaltsortes in den Vordergrund stellen⁸¹. Auf diese Weise könnten die Privilegien der Unionsbürgerschaft weiterhin auf die Staatsangehörigkeit abstellen. Allerdings wäre diese nicht mehr historisch über die Zufälligkeiten der Geburt definiert⁸², sondern über den gewählten Wohnsitz. Eine solche Regelung hätte gleich mehrere Vorteile. Die Mehrebenenstruktur der EU würde nicht verwischt und die zentrale Bedeutung nationaler Demokratien innerhalb dieses Konstruktes sogar noch gestärkt, dies nicht zuletzt deshalb, weil durch die Einbürgerung den vormalis Drittstaatsangehörigen der Zugang zur demokratischen Willensbildung nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler und kommunaler Ebene gewährt würde. Diese Option stün-

⁷⁹ S. Lynn Dobson, *Constituting Which Goods and Whose Rights?*, Federal Trust Online Constitutional Paper 2003.

⁸⁰ Dies ist beispielsweise der Fall mit der Eröffnung des personellen Anwendungsbereiches einiger Unionsbürgerrechte – jedoch nicht der politischen Rechte – in der Grundrechtecharta (vgl. Fn. 43, 46, 62), und auch Richtlinie 2003/109/EG dürfte dieselbe Strategie verfolgen (vgl. Fn. 22, 62).

⁸¹ S. z.B. auch Andreas Follesdal, *Third Country Nationals as Euro Citizens: The Case Defended*, Arena Working Paper 1998.

⁸² Dies ist bei beiden traditionellen Prinzipien zur Verleihung der Staatsbürgerschaft – also *ius soli* und *ius sanguinis* – der Fall (*Ayelet Shachar*, *Children of a Lesser State: Sustaining global inequality through citizenship laws*, Jean Monnet Working Paper 2003, 26).

de auch Bürgern anderer Mitgliedstaaten offen, womit die zweifelhafte Diskriminierung zwischen Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen in demselben Mitgliedstaat beseitigt werden könnte. Der nationale *Demos* bestünde sodann aus denjenigen Personen, die praktisch Mitglieder dieser Gesellschaft sind.

Auf eine vierte Möglichkeit verweist der Fall *Spanien/Vereinigtes Königreich*. Auf den ersten Blick wird die zweite Variante verfolgt, allerdings ist es das nationale Regime eines Mitgliedstaates, nicht das Gemeinschaftsrecht, das die politischen Rechte auf Drittstaatsangehörige ausweitet. Insofern wird das Prinzip der Subsidiarität befolgt. Folglich wird im konkreten Beispiel den *QCC* mit Wohnsitz im Vereinigten Königreich auch das kommunale und nationale Wahlrecht eingeräumt. Faktisch kann somit bei der drittgenannten Variante angelangt werden, jedoch ohne die Personen einzubürgern⁸³. Dass im politischen Alltag gerade dieser Weg gangbar ist, erstaunt kaum. Die Verleihung der nationalen Staatsangehörigkeit ist ein höchst emotionsgeladenes Thema, weshalb das Szenario der Einbürgerung aufgrund des Wohnsitzes nur zögernd verfolgt wird⁸⁴. Bis sich diese Praxis weiter durchsetzt – womöglich wäre hier auch ein gewisser Druck von Seiten der EU förderlich – könnte die Garantie umfassender politischer Rechte unter Umgehung der Einbürgerung ein valabler Kompromiss darstellen. Die Unionsbürgerschaft wäre zwar noch immer an die Staatsangehörigkeit gebunden, jedoch könnten die Mitgliedstaaten eine politisch vergleichbare Quasi-Bürgerschaft aufgrund des Wohnsitzes verleihen.

Allerdings ist in diesem Szenario die Gefahr der Zweitklassenbürgerschaft innerhalb der Mitgliedstaaten nicht gebannt. Erstens bleibt die Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen einerseits und Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen mit Quasi-Unionsbürgerrechten andererseits auf der Ebene nationaler Wahlen bestehen. Zweitens werden die letzten zwei Kategorien auf kommunaler Ebene diskriminiert. Natürlich können Drittstaatsangehörigen sowohl auf kommunaler aber auch auf nationaler Ebene Wahlrechte zugesprochen werden (so wie dies bei den *QCC* in Grossbritannien der Fall ist), doch handelt es sich hierbei um rein nationalrechtliche Bestimmungen⁸⁵. Und weil die Teilhaberechte, welche Drittstaatsangehörige allenfalls auf kommunaler Ebene geniessen, nicht dem Gemeinschaftsrecht entspringen – so wie dies bei Unionsbürgern der Fall ist –, sind diese Rechte auch in keinem anderen Mitgliedstaat gültig. Selbst für die vom EuGH behandelte Frage der Wahlberechtigung auf europäischer Ebene bleibt es höchst fraglich, ob Drittstaatsangehörige, wel-

⁸³ Wenn „Nationalität“ und „Staatsbürgerschaft“ wie in der deutschen Tradition der Kulturnation deckungsgleich sein sollen (vgl. Fn. 8), mutet diese Option befremdlich an. Dagegen scheint das Vereinigte Königreich die Idee der Entkoppelung des Konzepts *citizenship* von *nationality* zu verfolgen. Sodann ist es möglich, den rechtlichen Status eines Bürgers zu geniessen ohne zugleich ein Angehöriger der Nation zu sein bzw. zu werden.

⁸⁴ Je mehr sich ein Staat als Kulturnation versteht (vgl. Fn. 8, 83), desto schwieriger und langwieriger dürfte diese Umsetzung sein. Grob gesagt kann man jedoch feststellen, dass die Staaten Westeuropas in dem Masse wie sie zu Immigrationsländern geworden sind, auch allmählich die Einbürgerung aufgrund des langjährigen und permanenten Wohnsitzes erleichtert haben. Allerdings variieren die einzelstaatlichen Bestimmungen nach wie vor stark. S. hierzu z.B.: Patrick Weil, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws*, in: Aleinikoff/Klusmeyer (Hrsg.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, 2001, 17; John Handoll, *The status of third-country nationals residing on a long-term basis*, in: de Bruycker (Hrsg.), *The Emergence of a European Immigration Policy*, 2003, 273.

⁸⁵ Dies kann wiederum zur Folge haben, dass bestimmte Drittstaatsangehörige umfassendere demokratische Rechte geniessen können als ansässige Unionsbürger.

che dieses Recht in einem Mitgliedstaat erlangt haben, im Besitze dieses Rechts bleiben, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat Wohnsitz nehmen⁸⁶.

In dieser mangelnden transnationalen Gültigkeit zeigt sich letztlich, wie weit die in der diskutierten Rechtssache gewährten Quasi-Unionsbürgerrechte für Drittstaatsangehörige vom genuinen Sinn der Unionsbürgerrechte entfernt liegen. Im Kontext der EU – die zweifelsohne einen Anspruch auf transnationale Inklusion erhebt – müssen diese verbleibenden Bruchlinien im rechtlichen Status zwischen Einwohnern in vergleichbaren Situationen als problematisch eingestuft werden. Die Möglichkeit des Erwerbs der Staatsbürgerschaft des Gastlandes ist daher langfristig am besten geeignet, um Diskriminierungen zwischen Staatsangehörigen, ansässigen Unionsbürgern und ansässigen Drittstaatsangehörigen entgegenzuwirken.

E. Die europäische *Demoi*-kratie

I. Von der Unionsbürgerschaft zur Europäischen Bürgerschaft

Es stellt sich abschliessend die Frage, wohin eine umfassende demokratische Inklusion auf kommunaler, nationaler und europäischer Ebene führen würde. Ob dies nun mittels Einbürgerungen (wie im dritten Szenario) oder aber unter Umgehung derselben (wie im vierten Szenario) erfolgt, sei dahingestellt. Um die künftige Struktur der europäischen Demokratie zu erfassen, ist es wiederum angebracht, das im Entstehen begriffene Regime der Bürgerschaft in Europa näher zu beleuchten.

Die Interaktion und die latenten Spannungen zwischen der Unionsbürgerschaft und den nationalen Staatsbürgerschaften haben bereits eine markante Veränderung des Konzepts von Bürgerschaft in Europa bewirkt⁸⁷. Die mit der Unionsbürgerschaft selbst assoziierten Rechte sind zwar nach wie vor eher dürftig und entsprechen in keiner Weise umfassenden Garantien, wie man sie von der Staatsbürgerschaft her kennt. Es wäre jedoch verfehlt, die Unionsbürgerschaft mit der nationalstaatlichen Bürgerschaft zu vergleichen, ist erstere doch explizit als derivativ und komplementär konzipiert. Und in dieser Funktion hat sie sehr wohl einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die einzelstaatlichen Rechtsgarantien. Wie insbesondere die Rechtsprechung des EuGH gezeigt hat, besteht der genuine Wert der Unionsbürgerrechte darin, dass sie die nationalen politischen Gemeinwesen füreinander öffnen⁸⁸. So entfaltet die Unionsbürgerschaft bereits in ihrem irreduziblen Kern als Marktbürgerschaft eine immanent politische Wirkung, weil sie die nationalen Gesellschaften füreinander durchlässig macht und europäisiert⁸⁹. Die Unionsbürgerschaft hat von der Staatsan-

⁸⁶ Praktisch dürfte dies gerade in Staaten, welche sich mit der Umsetzung der Richtlinie 93/109/EG (Fn. 47) noch immer schwer tun, kaum der Fall sein, würde dies doch bedeuten, dass sie Drittstaatsangehörigen mehr demokratische Rechte gewährten als Unionsbürgern (vgl. Fn. 85).

⁸⁷ S. Besson/Utzinger (Fn. 25); Besson/Utzinger (Fn. 42).

⁸⁸ S. z.B. Joseph H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: „Do the new clothes have an emperor?“*, and other essays on European integration, 1999, 344 ff.

⁸⁹ S. z.B. Miguel Poirares Maduro, *The importance of being called a constitution: Constitutional authority and the authority of constitutionalism*, *International Journal of Constitutional Law*

gehörigkeit unabhängige Rechte geschaffen, welche transnationale Gültigkeit haben, denn die Unionsbürger können Rechte und Ansprüche gegenüber Mitgliedstaaten haben, ohne deren Staatsangehörigkeit zu besitzen.

Damit sind die individuellen Rechte der EU Bürger in quantitativer und qualitativer Hinsicht gestärkt worden.⁹⁰ Quantitativ wird das limitierte Konzept der nationalen Staatsbürgerschaft polyzentrisch und mehrschichtig erweitert, können doch die europäischen Bürger Mitglieder verschiedener politischer Gemeinwesen (z.B. eines anderen Mitgliedstaates) auf mehreren Ebenen (kommunal, national, europäisch) sein. Qualitativ sind der Geltungsbereich und die Funktionalität von Bürgerschaft(en) auf eine umfassendere Inklusion hin ausgerichtet. Das im Entstehen begriffene Regime wird deshalb dem normativen Massstab, wonach die von der jeweiligen Gesetzgebung betroffene Bevölkerung einen möglichst umfassenden Bürgerstatus genießen sollte, besser gerecht als das tendenziell ausschliessende Konzept der traditionellen nationalen Staatsbürgerschaft.

Um diesen tief greifenden Veränderungen Rechnung zu tragen, haben die Verfasser dieses Beitrages an anderer Stelle das Konzept und den Begriff der **Europäischen Bürgerschaft** propagiert⁹¹. Diese wird als funktionales Ineinandergreifen von Unionsbürgerschaft und Staatsbürgerschaften verstanden, in der Weise, dass der Nutzen für die Bürger in mehr als der blossen Summe beider Teile besteht⁹².

II. Vom nationalen *Demos* zu den europäischen *Demoi*

Die Idee der Europäischen Bürgerschaft hat weit reichende Konsequenzen für die Struktur und die Funktion der Demokratie in Europa. Zunächst ist, wie gesagt, die Feststellung zentral, dass in Analogie zur Unionsbürgerschaft, welche die nationalen Staatsbürgerschaften nicht ersetzt, auch kein homogenes europäisches Volk an die Stelle der nationalen Bevölkerungen treten soll. Auch im politisch-rechtlichen Sinne kann somit nicht die Rede davon sein, dass ein einheitliches europäisches Wahlvolk – also ein gesamteuropäischer *Demos* – die einzelstaatlichen *Demoi* verdrängt. Im Gegenteil, der Nationalstaat bleibt das zentrale politische Konstrukt, dessen Funktionalität durch die EU nicht bedroht, sondern gestärkt wird. Für den politischen Willensbildungsprozess bleiben die einzelstaatlichen Demokratien die herausragenden Arenen. Erstens weil die demokratischen Rechte auf dieser Ebene am ausgeprägtesten und wirksamsten sind, und zweitens weil es weitgehend in der Souveränität der Nationalstaaten liegt, politische Teilnahmerechte sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler und sogar europäischer Ebene zu verleihen.

Indem sich nun aber diese nationalen politischen Arenen – und damit die nationalen *Demoi* – füreinander öffnen und sogar Drittstaatsangehörige einschliessen, gewinnen die nationalen *Demoi* eine europäische Dimension. Zusammen konstituieren sie einen funktionalen Europäischen *Demos*, wann immer ihre Mitglieder sowohl im nati-

2005, 332, 339. Bezüglich der Evolution von der Marktbürgerschaft zur sozialen und letztlich zur politischen Bürgerschaft s. auch Besson/Utzinger (Fn. 42).

⁹⁰ S. Besson (Fn. 26).

⁹¹ Zum Konzept „European Citizenship“ s. ausführlich Besson/Utzinger (Fn. 25), Besson/Utzinger (Fn. 42).

⁹² S. Besson (Fn. 1), 190-193.

onalen Kontext als auch in transnationalen und supranationalen Foren als Europäische Bürger auftreten, das heisst als Angehörige eines polyzentrischen und mehrschichtigen Gemeinwesens⁹³. Jede dieser Ebenen öffnet sich für Interessen und Personen in einer vom Kriterium der Staatsangehörigkeit unabhängigen Weise. Folgerichtig sollte die EU weder als eine internationale Union von Demokratien noch als eine supranationale demokratische Union missverstanden werden⁹⁴. Vielmehr handelt es sich um eine Interaktion der Völker, auf die der Begriff der *Demoi*-kratie am besten zutrifft⁹⁵.

Das Urteil in *Spanien/Vereinigtes Königreich* kann als weiterer, obschon noch immer zaghafter Schritt in Richtung einer europäischen *Demoi*-kratie verstanden werden, denn im vorliegenden Fall werden die nationalen *Demoi* nicht nur füreinander geöffnet, sondern auch für Drittstaatsangehörige. Kommt hinzu dass gemäss EuGH der Begriff „Volk“ nicht durch das Gemeinschaftsrecht definiert wird und also die Interpretation und Konkretisierung der *Demoi* eine Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt. Dass somit selbst die Bestimmung des Wahlvolkes auf europäischer Ebene in die Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten fällt, ist der wahre Beweis der *Demoi*-kratie.

F. Schlussbetrachtungen

Der normative Gehalt des Demokratieprinzips, wonach diejenigen Personen politische Rechte haben sollten, die von den Entscheidungen normativ betroffen sind, gebietet es, die diesbezüglich herrschenden Diskriminierungen zwischen Staatsangehörigen, Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu minimieren. Die Diskussion der Rs. C-154/04 *Spanien/Vereinigtes Königreich* und C-300/04 *Eman und Sevinger* hat aufgezeigt, dass das Gemeinschaftsrecht für eine umfassendere demokratische Inklusion der Bevölkerung Europas durchaus offen ist. Der erste Fall macht insbesondere deutlich, wie die Kluft zwischen Unionsbürgern und ansässigen Drittstaatsangehörigen verringert werden kann, indem letztere mit Quasi-Unionsbürgerrechten ausgestattet werden. Wirklich überzeugend ist diese Lösung allerdings nicht.

Erstens werden sowohl Unionsbürger als auch Drittstaatsangehörige mit Quasi-Unionsbürgerrechten auf nationalstaatlicher Ebene nach wie vor nicht in den demokratischen Prozess einbezogen. Die Gewährung nationaler Teilnahmerechte an diese beiden Gruppen erscheint zwar als natürliche Evolutionsstufe des eingeschlagenen Prozesses, doch dürfte sie praktisch nur sehr schwierig zu erreichen sein. Zweitens bleiben die demokratischen Quasi-Unionsbürgerrechte für Drittstaatsangehörige hinter dem Anspruch genuiner Unionsbürgerrechte zurück. Dies zeigt sich zunächst dar-

⁹³ Das ist natürlich eine Idealvorstellung, und das Mass der Verwirklichung hängt auch stark von den Themen ab (s. Besson (Fn. 26)).

⁹⁴ S. *Kalypso Nicolaidis*, We, The Peoples of Europe ..., Foreign Affairs 2004, 97, und Besson (Fn. 1), 191.

⁹⁵ Zur Idee der *Demoi*-kratie s. z.B.: Besson (Fn. 1); Besson (Fn. 26); James Bohman, From Demos to Demoi: Democracy across Borders, Ratio Juris 2005, 293; Nicolaidis (Fn. 94); Philippe Van Parijs, Should the European Union Become More Democratic?, in: Follesdal/Koslowski (Hrsg.), Democracy and the European Union, 1998, 287; Weiler (Fn. 88).

an, dass im vorliegenden Fall nur die Teilhabe an den Europawahlen erörtert und garantiert wurde, während das Wahlrecht auf kommunaler Ebene nicht zu den Quasi-Unionsbürgerrechten zählt. Folglich kann es, selbst wenn in einem Mitgliedstaat nationalrechtlich gewährt, in keinem anderen Mitgliedstaat beansprucht werden. Gleiches gilt womöglich auch für das hier besprochene aktive und passive Wahlrecht zum EP. Indem der EuGH die Bestimmung des relevanten Wahlvolkes in die Kompetenz der Mitgliedstaaten gelegt hat, bleibt es nämlich fraglich, ob Drittstaatsangehörigen, welchen in einem Mitgliedstaat dieses Recht zugesprochen wurde, im Besitz desselben bleiben, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat dauerhaft niederlassen.

Die einzelstaatliche Gewährung von Quasi-Unionsbürgerrechten kann daher nicht mehr als ein vorübergehender Kompromiss sein. Begrüssenswert ist der Ansatz, den bestehenden Ungleichheiten nicht durch eine supranational verordnete Homogenisierung entgegenzuwirken, sondern die Menschen auf subsidiären Ebenen als gleichwertige Bürger in die politische Gemeinschaft zu integrieren. Das angemessene Kriterium für die Gewährung demokratischer Rechte ist daher der legale, langfristige und permanente Aufenthaltsort, der in der Regel den Wohnsitz begründet. Eine Umstellung beziehungsweise Ergänzung des Prinzips der Staatsangehörigkeit um dasjenige des Wohnsitzes kann im Bereich der bürgerlichen Rechte und der sozialen Ansprüche seit geraumer Zeit verfolgt werden. Diesbezüglich hat das Institut der Unionsbürgerschaft, nicht zuletzt dank der Rechtsprechung des EuGH, die personellen Schutzbereiche und die sachlichen Anwendungsbereiche derart eröffnet, dass unabhängig von der Staatsangehörigkeit transnational gültige Rechte resultieren, von denen vermehrt auch Drittstaatsangehörige profitieren können. Insofern kann das Urteil in *Spanien/Vereinigtes Königreich* als Fortschreibung dieser Praxis im Bereich politischer Rechte interpretiert werden.

Wenn die hiermit gewählte Strategie demokratischer Quasi-Unionsbürgerrechte jedoch nicht zugleich deren transnationale Gültigkeit gewährleisten kann, können die Friktionen im Grossraum EU – innerhalb dessen die Mobilität nicht zu Diskriminierungen führen sollte – nicht zufrieden stellend behoben werden. Die gegenüber einer Quasi-Unionsbürgerschaft überlegene Option wäre deshalb die Gewährung der nationalen Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates und folglich auch der vollen Unionsbürgerschaft aufgrund des Wohnsitzes. Auf diese Weise wird das Prinzip der Subsidiarität gewahrt und zugleich die transnationale Geltung verbessert. Damit würde sich die gegenseitige Öffnung und Europäisierung der nationalstaatlichen Gesellschaften, welche in sozio-ökonomischer Hinsicht weit fortgeschritten ist, auch in der Konstituierung der nationalen politischen *Demoi* widerspiegeln. Die Idee der Europäischen Bürgerschaft als des Ineinandergreifens von Wohnsitz-basierten Staatsbürgerschaften und daraus abgeleiteter Unionsbürgerschaft trägt daher der normativen Forderung des Demokratieprinzips am besten Rechnung. Sie überwindet politische Diskriminierungen innerhalb der Mitgliedstaaten ohne eine supranationale Demokratie über diesen zu installieren. Was als Vision am Horizont aufscheint und bereits zögerlich im Entstehen begriffen ist, kann deshalb am treffendsten als europäische *Demoi*-kratie bezeichnet werden.