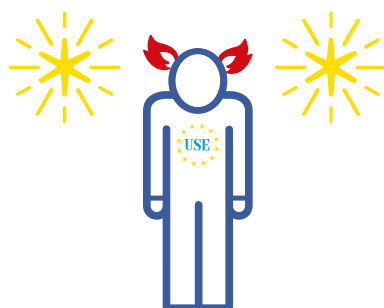


# Maastricht 1993

## Die vertane Chance oder Plädoyer für eine genuine Europäisierung der Unionsbürgerschaft

Was der Europäische Gerichtshof als „radikal innovatives Wunder“ bezeichnet, ist nichts anderes als der Triumph des engstirnigen Nationalismus der Mitgliedstaaten. Lassen wir es uns auf der Zunge zergehen: Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht. Und: Die Unionsbürgerschaft setzt nicht das Bestehen eines „europäischen Volkes“ voraus.



Die Geschichte des europäischen Integrationsprozesses kann im Grunde als eine Geschichte der stetigen Konkurrenz zweier politischer Prinzipien, nämlich der Konkurrenz der Zwischenstaatlichkeit (intergovernmentalism) versus der Überstaatlichkeit (supranationalism), zusammengefasst werden. Diese beiden politischen Handlungsmaximen korrespondieren mit zwei einander entgegengesetzten Visionen von Europa. Während

die erste Vision *zwischenstaatliche* Kooperationsformen nur unter der Bedingung der gleichzeitigen Bewahrung von nationaler Souveränität befürwortet, zeichnet sich die zweite Vision durch eine Präferenz von *überstaatlich* institutionalisierten Kooperationsformen aus, welche zumindest teilweise einen Verzicht auf nationale Souveränität zur Voraussetzung haben. Diesen Prämissen entspringen letztlich miteinander konkurrierende Zukunfts-

vorstellungen: „das Europa der *Väterländer*“ versus „die *Vereinigten Staaten* von Europa“.

Historische Zeitspannen, in denen entweder das eine oder das andere Prinzip das Funktionieren der Europäischen Union dominiert hat, können mit relativer Deutlichkeit identifiziert werden. So können etwa die Anfänge der EU, konkret die Entstehung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

als ein *Kompromiss* zwischen dem intergouvernementalen versus supranationalen Konstruktionsprinzip interpretiert werden.

Während mit der Gründung der EGKS im Jahr 1951 zugleich auch die wichtigsten europäischen Institutionen (der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und das Parlament) geschaffen wurden, wurde just dem Europäischen Parlament lediglich eine beratende Funktion zugesprochen. Hinzu kommt, dass bis zum Jahr 1979 die BürgerInnen kein Recht auf die Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament hatten. Ein weiteres historisches Beispiel der Dominanz von Intergouvernementalismus stellt die von Charles de Gaulle betriebene „Politik des leeren Stuhls“ dar, die 1965 und in den darauffolgenden Jahren zu einer Blockade des europäischen Integrationsprozesses zugunsten einer hartnäckigen Verteidigung der nationalen Interessen Frankreichs führte. Es ist aber vor allem das Jahrzehnt, das dem Ölshock von 1973 folgte, welches durch eine nahezu komplette Verdrängung überstaatlicher Integrationsbemühungen zugunsten der „egoistischen“ Verteidigung nationaler Präferenzen gekennzeichnet ist.

Während also die 1970er Jahre das verlorene Jahrzehnt der europäischen Integration darstellen, änderte sich dieses Bild ab den frühen 1980er Jahren auf eine bemerkenswerte Art und Weise. Geprägt vom Prinzip der Überstaatlichkeit verhalf die Zeitspanne der 1980er schlussendlich zur Entstehung der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) als einer der vielleicht historisch radikalsten Meilensteine des europäischen Integrationsprozesses, der die rechtliche Grundlage des Binnenmarktes und später der gemeinsamen Währung bildet. Der Elan der Überstaatlichkeit dauerte zwar auch in den frühen 1990er Jahren an, so dass die supranationale Treibkraft des Integrationsprozesses diesmal mit dem Maastricht-Vertrag (1993) die Einführung der Unionsbürgerschaft ermöglichte; für eine genuine *Europäisierung* (sprich:

De-Nationalisierung) der Rechte von UnionsbürgerInnen reichte jedoch dieser Elan dann doch nicht aus.

So wie die EGKS aus dem Streit der beiden Konkurrenten, Zwischenstaatlichkeit versus Überstaatlichkeit, letztlich als eine Kompromisslösung entstand, leidet auch die ursprüngliche Konstruktion der Unionsbürgerschaft bis heute unter der Dominanz nationalstaatlicher Souveränitätsbestrebungen. In diesem Sinne ist und bleibt der Maastricht-Vertrag bis dato eine vertane Chance nicht nur auf dem Weg der Europäisierung, sondern auch der Demokratisierung der Union – eine vertane Chance, zumal mit der erstmaligen Konstruktion der Unionsbürgerschaft in den frühen 1990ern zugleich auch eine inklusive(re) Neudefinition des Demos auf dem Territorium der EU hätte Hand in Hand gehen können. Stattdessen begnügte sich die EU mit einem Kompromiss:

Der Unionsbürgerschaft wohnen zwar insofern überstaatliche Aspekte inne, als sie als Teil der Europäischen Gesetzgebung ebenfalls im Judikaturbereich des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) angesiedelt ist; dennoch ist die Unionsbürgerschaft keine von der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige (und daher keine *genuine* europäische) Institution. Die Unionsbürgerschaft ist und bleibt eine *derivative* (sprich: ergänzende), wie das folgende Zitat aus der Rechtsprechung des EuGH auf eine etwas umständliche Art und Weise verdeutlicht:

„Sie setzt das Bestehen eines Bundes politischer Natur zwischen den Bürgern Europas voraus, obwohl es sich nicht um ein Band der Zugehörigkeit zu einem Volk handelt. [...] Es beruht auf der von ihnen eingegangenen gegenseitigen Verpflichtung, ihr jeweiliges politisches Gemeinwesen den anderen europäischen Bürgern zu öffnen und eine neue Form der bürgerschaftlichen und politischen Verbundenheit auf europäischer Ebene zu schaffen. Es

setzt nicht ein bestehendes Volk voraus, sondern beruht auf dem Vorhandensein eines europäischen politischen Raums, aus dem Rechte und Pflichten erwachsen. Dadurch, dass sie nicht das Bestehen eines europäischen Volkes voraussetzt, löst sich die Bürgerschaft konzeptionell von der Staatsangehörigkeit. Wie ein Autor angemerkt hat, liegt der radikal innovative Charakter des Konzepts der Europabürgerschaft in dem Umstand begründet, dass ‚die Union für und aus Bürgern besteht, die per definitionem nicht dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen‘.

Die Mitgliedstaaten wollten im Gegenteil dadurch, dass sie die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats als Voraussetzung für den Erwerb der Unionsbürgerschaft festlegten, deutlich machen, dass diese neue Form der Bürgerschaft die ursprüngliche Verbundenheit mit unserem nationalen politischen Gemeinwesen nicht in Frage stellt. So wird durch die Verknüpfung mit der Staatsangehörigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten anerkannt, dass es eine Bürgerschaft geben kann (und tatsächlich gibt), die nicht durch die Staatsangehörigkeit vermittelt wird. Darin liegt das Wunder der Unionsbürgerschaft: Sie verstärkt die Bindungen an unsere Staaten (soweit wir eben deshalb Unionsbürger sind, weil wir Angehörige unserer Staaten sind) und zugleich emanzipiert sie uns von ihnen (soweit wir nunmehr Bürger über unsere Staaten hinaus sind).“<sup>[1]</sup> (C-135/08 Janko Rottmann/Freistaat Bayern)

Was der EuGH hier als „radikal innovatives Wunder“ bezeichnet, ist allerdings nichts anderes als der Triumph des engstirnigen Nationalismus der Mitgliedsstaaten! Lassen wir es uns nochmals auf der Zunge zergehen:

1.) Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, *ersetzt* sie aber *nicht*. 2.) Die Unionsbürgerschaft setzt nicht das Bestehen eines „europäischen Volkes“ voraus. Punkt 1 besagt im Grunde, dass die Unionsbürgerschaft eine der

<sup>[1]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/145/the-citizens-of-the-union-and-their-rights> (Stand: 16.05.2019).



**Groll** und der **Dozent** unterhalten sich am Tag der Befreiung über Jan Böhmermann, Viktor Orbán und die Freundschaft eines mittlerweile Ex-FPÖ-Ministers mit dem Waffenproduzenten Glock. Von **Erwin Riess**.

auf Seite  
**35**



nationalen Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten insofern untergeordnete Institution darstellt, als es keinen direkten, unmittelbaren Zugang zur Unionsbürgerschaft gibt. Dementsprechend bestimmt auch mittelbar jeweils die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten, *wer, wann* und unter *welchen* Bedingungen die Unionsbürgerschaft erwirbt. Genau der Umstand, dass die EU gegenwärtig aus 29 Mitgliedstaaten besteht, welche den Zugang zu ihrer nationalen Staatsbürgerschaft zum Teil auf höchst unterschiedliche Art und Weise regeln, führt aber letztlich zu einem Chaos. Mit anderen Worten: Ähnlich dem berühmten Liedtitel von Paul Simon „50 Ways to Leave Your Lover“ gibt es gegenwärtig auch 29 unterschiedliche Wege, die zur Unionsbürgerschaft führen. Eine von mehreren Folgen dieses Umstandes ist, dass die Unionsbürgerschaft zu verschiedenen Konditionen regelrecht „verkauft“ wird, wobei der Preis von nationalen Behörden festgelegt wird. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass dieser Umstand auf lange Sicht nicht tragbar ist.

Punkt 2 bedeutet hingegen, dass der Ausweitung der Unionsbürgerschaft auf Personen, die sich legal und dauerhaft auf dem Gebiet der EU aufhalten und/oder ebenda geboren sind/werden, zumindest kein „Identitätsargument“ entgegensteht. Das obige Zitat des EuGH ist in die-

ser Hinsicht unmissverständlich: Die Zugehörigkeit zu einem „europäischen Volk“ ist *keine* Voraussetzung der Unionsbürgerschaft! Es ist genau diese Klarstellung des EuGH, die für die unabhängige Verleihung der Unionsbürgerschaft an die in der EU dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen den Weg ebnet. Voraussetzung für eine solche radikale Innovation, die dann auch diesen Namen verdienen würde, ist freilich der politische Wille der Mitgliedstaaten.

Die Folgen einer solchen Innovation wären jedenfalls die radikale De-Nationalisierung der Unionsbürgerschaft durch eine inklusivere Definition des Demos, nämlich als die Summe der auf dem selben Territorium lebenden und arbeitenden Bevölkerung (UnionsbürgerInnen plus Drittstaatsangehörige), die unabhängig von ihrer nationalen Staatsangehörigkeit *Objekte* der europäischen Gesetzgebung sind. Gegenwärtig sind nur ein Teil dieser Objekte zugleich auch politische *Subjekte*, denen auf europäischer Ebene und als UnionsbürgerInnen auf lokaler Ebene politische Partizipationsrechte zuteilwerden. Hinzu kommt ein weiteres Demokratiedefizit: So wie UnionsbürgerInnen auch, haben in insgesamt 17 Mitgliedstaaten ansässige Drittstaatsangehörige politische Partizipationsrechte auf lokaler Ebene, während in den weiteren 12 Mitgliedstaaten inklusive

Österreich zwar UnionsbürgerInnen dieses Recht genießen, nicht jedoch Drittstaatsangehörige.<sup>[2]</sup>

Eine genuine Europäisierung der Unionsbürgerschaft würde genau diese Diskrepanzen beseitigen und somit zugleich zu einer Demokratisierung des europäischen politischen Raumes beitragen, dessen Vorhandensein (und nicht ein undefiniertes „Europäertum“) gemäß dem EuGH-Urteil ja gerade *den* Grundstein für die Existenz der Unionsbürgerschaft darstellt. Und genau zu diesem gemeinsamen europäischen politischen Raum gehören (auch) Drittstaatsangehörige, die zum Teil gar keinen anderen politischen Raum kennen, da sie auf EU-Territorium geboren und aufgewachsen sind, ohne jedoch das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament zu besitzen. In Zeiten, in denen der europäische Integrationsprozess wieder einmal unter der Dominanz intergouvernementaler Spannungen leidet, mag zwar ein solcher Vorstoß unrealistisch sein; doch wann hätten denn jemals historische Demokratisierungsschübe tatsächlich stattgefunden, hätten wir stets auf einen realistischen Zeitpunkt in der Zukunft gewartet?

<sup>[2]</sup> Vgl. <https://www.migrationpolicy.org/research/local-voting-rights-non-nationals-europe-what-we-know-and-what-we-need-learn> (Stand: 16.05.2019).

Dilek Çınar, Univ.Doç.Dr.in, Institut für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen, Boğaziçi Universität, Istanbul.