

Unionsbürgerschaft ohne Bürgerrechte? – Vom Wohnbürger zum Wahlbürger!

Ulla Kalbfleisch-Kottsieper

1. Vorbemerkung

Im umfangreichen Schwarze'schen EU - Kommentar findet sich in der 1. Auflage im Stichwortverzeichnis¹ das Wort „Bürgerrechte“ noch nicht, dafür aber eine gute Kommentierung zur Bürgernähe und zur Unionsbürgerschaft: „Im Übrigen verlangt Bürgernähe ein bestimmtes Maß an demokratischer Partizipation; in letzter Konsequenz lässt sich das Gebot der Bürgernähe auf die Menschenwürde zurückführen, der gem. Art. 6 und dem dritten Präambelgrund² auch die Union verpflichtet ist. Das Gebot soll auch hier verhindern, dass die von den Auswirkungen hoheitlichen Handelns betroffenen Einzelpersonen von den Akteuren des Systems nur als Objekt wahrgenommen werden.“³ Die Zahl der „Objekte“, um die es bei der Diskussion um die Erweiterung des Wahlrechts für EU-Bürger/-innen geht, umfasst für die gesamte EU rd.8 Mio., für die Bundesrepublik Deutschland etwas über 2 Mio. Menschen. Sie alle sind „Wohnbürger“ in Mitgliedstaaten der EU, leben dort, tragen zum Bruttosozialprodukt bei und bereichern auch das kulturelle Leben der neuen „Heimat“. Oft sind sie dort allerdings nur Wahlbürger zweiter Klasse! Spätestens bei der nächsten Revision der EU – Verträge sollte dies geändert werden, allerdings könnten die Mitgliedstaaten selbst dies auch jetzt schon tun, wenn sie gewillt wären, das Entwicklungspotential der Verträge im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu nutzen. Das Wahlrecht ist „ auf eine weitere Entwicklung angelegt.“⁴

Die EU - Kommission nimmt ihren Auftrag aus Art. 18 – 25 AEUV(frühere Evolutivklausel Art.22 EGV) zur Berichterstattung und zur Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft sehr ernst. Bisher hat sie allerdings eher zu zivil- und strafrechtlichen Entwicklungen und zu Themen berichtet, die den - früher einmal „Marktbürger“⁵ genannten - Unionsbürger in seiner Eigenschaft als Verbraucher

1 Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU – Kommentar, Baden – Baden 2000.

2 Bezogen auf Artikel des Amsterdamer Vertrages, trifft auch für den Lissabonner Vertrag zu.

3 Stumpf, Cordula, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU – Kommentar, Art.1 EUV, Baden – Baden, 2000.

4 Haag, Marcel, in BBPS, Die Europäische Union, 5.Aufl., Kap./Rn.10.2/671; s.a. Rn 676.

5 Haag, Marcel unter Hinweis auf Ipsen, S.250 ff.; Grabitz (10.3.2.1), S. 65 ff.

betreffen. Im Zweiten Bericht zur Unionsbürgerschaft, der im Mai 2013 vorgelegt worden ist, hat sich die Kommission aber erstmals auch zur „umfassenden demokratischen Teilhabe“ und auch zum Wahlrecht geäußert.⁶ Das Wahlrecht ist ein Element eines größeren Zusammenhangs und steht mit anderen Elementen in enger Wechselwirkung, wobei im „Mehrebenen System“ auch die Wahrnehmung von Bürgerrechten nicht nur auf eine Ebene bezogen werden sollte.“⁷ Weitere wichtige Elemente sind nach Hrbek “ die in Art.11, Abs.4 EUV in Verbindung mit Art. 24 AEUV neu eingeführte *Europäische Bürgerinitiative*, die bereits bei den Europäischen Parteien diskutierte Möglichkeit einer *individuellen Mitgliedschaft*, die Aufstellung *EU-weiter Listen* für einen kleinen Anteil von MEPs, die verstärkte *Einbeziehung der nationalen und der regionalen Parlamente* (u.a. durch das Subsidiaritätsprinzip) in die EU - Gesetzgebung, die *Stärkung des direkt gewählten Europäischen Parlamentes* und das in verschiedenen Artikeln des Lissabonner Vertrages bereits enthaltene *Prinzip der „partizipativen Demokratie* (Art.10, Abs.3 EUV und Art.11 EUV). „Das Wahlrecht steht in der Liste politischer Rechte allerdings ganz oben; es ist Ausdruck der Freiheit des Individuums, verstanden als ein oberstes Grundrecht.“⁸

2. Europäische “Staatsbürgerschaft“- realisierbare Utopie oder naive Illusion?

Bei Wahlrechtsfragen wird in Deutschland meistens eher staatsrechtlich als rechtspolitisch argumentiert. Die deutsche Staatsbürgerschaft, wird als „Monstranz“⁹ präsentiert und zum angeblich „unveräußerlichen“ Rechtsinstitut

6 Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 – Rechte und Zukunft der Bürgerinnen und Bürger der EU, COM (2013) 269/2.

7 Hrbek, Rudolf, zitiert nach einem Vortrag, den Prof. Hrbek im Rahmen einer AdR/CIVEX – Konferenz auf der Wartburg im Oktober 2011 gehalten hat. Die Konferenz diente der nachhaltigen Befassung des AdR zu Fragen der Weiterentwicklung der Unionsbürgerwahlrechte.

8 Hrbek a.a.O., s. Fn 3.

9 Die deutsche Staatsbürgerschaft basiert auf einer 100 Jahre alten Rechtsgrundlage und ist mehrfach aktualisiert worden. Deutsche i. S. des GG können Personen aus verschiedenen Gründen sein, u.a: von Geburt; durch Einbürgerung, auf Grund der Optionslösung oder von Art.116 GG (Volksdeutsche).

erklärt. Dies erkennt völlig, dass durch den europäischen Integrationsprozess auch der Staatsbegriff auf dem Prüfstand steht.¹⁰ Wenn es bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag nach den Wünschen von Helmut Kohl und François Mitterrand gegangen wäre, hätten die Bürgerinnen und Bürger - in den damals noch 12 Mitgliedstaaten – ohnehin schon seit 1993 die Europäische Staatsbürgerschaft. Beide hatten dies im Dezember 1990 als ernsthaften Verhandlungsvorschlag eingebracht¹¹ und es verwundert, dass diese epochale Idee seinerzeit kein größeres öffentliches Echo gefunden hat? Aber dies war auch bei einigen anderen wichtigen Vorschlägen so, weil die „Interessenten“ sie eher „versteckt“ verhandelt haben wollten, sodass sie auch der Presse „verborgen“ geblieben sind.¹² Ähnlich ergeht es entsprechenden Forderungen aus den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2013. Bündnis 90/Die Grünen fordern z.B. ein umfassendes Wahlrecht - zu den Landtags- und den Bundestagswahlen - für alle EU - Bürgerinnen und Bürger, wenn diese sich mindestens seit fünf Jahren in Deutschland aufgehalten haben,¹³ Die SPD tritt für das seit langem in diversen Landtagsdebatten umstrittene Kommunalwahlrecht für ausländische Mitbürger auch aus sog. Drittstaaten ein.¹⁴ Die FDP ist offen für die in der Regierungskoalition ansonsten heftig umstrittene Doppelstaatsbürgerschaft,¹⁵ CDU/CSU sind hier ebenso dagegen

10 So bezeichnete Bundestagspräsident Norbert Lammert (in einer frei gehaltene Rede aus Anlass des „Europäischen Abends“ im dbb-Forum, Berlin, 3.Juni 2013) die EU jüngst als einen „Prototyp“.

11 Weidenfeld, Werner, Hrsg., Maastricht in der Analyse, S. 480, 1994 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; andere Quellen halten Spanien für den Initiator, Haag, Marcel, a.a.O.Fn1, Rn 672.

12 Der Artikel zu den „Europäischen Parteien“ ist nie wirklich im Verhandlungssaal selbst diskutiert worden, im Wesentlichen geht er wohl auf Absprachen zwischen Kohl und Dehaene, zurück.

13 BTW - Wahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen vom 5.Mai 2013, Abschnitt R.

14 BTW - SPD Wahlprogramm vom 16.April 2013, Abschnitt Europa; Kanzlerkandidat Steinbrück hat in einem Brief an das Präsidium der EUD zusätzlich seine Offenheit auch für weitergehende Wahlrechte der Unionsbürger signalisiert.

15 Die FDP hat den allerdings den jüngsten „Entwurf eines Gesetzes über die Zulassung der Mehrstaatlichkeit und die Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht“ im Bundesrat, Juni 2013 nicht unterstützt.

wie in der Frage eines Kommunalwahlrechts für Drittstaatler.¹⁶ Es wird interessant sein, was nach der Bundestagswahl, von wem, in welchen Koalitionsvertrag eingebracht werden wird?

3. Der „lange Marsch“ der Unionsbürgerschaft

Von den deutsch - französischen Visionen zu einer Europäischen Staatsbürgerschaft ist bei dem in Maastricht erreichten Kompromiss zu Art. 8 EGV (jetzt Art.20 AEUV) zwar wenig geblieben, aber dennoch war er ein entscheidender erster Schritt auf dem „langen Marsch“ der Unionsbürgerschaft.

Das zögerliche Tempo auf diesem Weg in den letzten zwanzig Jahren ist vor allem politischer „Feigheit“ und Verlustängsten im Hinblick auf die „nationale Identität“ geschuldet. Sie wird in den Köpfen regionaler bzw. nationaler Politiker oft gleich gesetzt mit den imaginären „nationalen Interessen“, von denen Robert Menasse zutreffend sagt, dass man „im „fortgeschrittenen Prozess der Integration“ doch manchmal gar nicht mehr sagen könne, was diese denn „eigentlich wirklich ausmacht“?¹⁷ Der europäische Integrationsprozess war und ist aus guten Gründen darauf angelegt, gesamteuropäische Entscheidungen und Interessen an die Stelle bisheriger nationaler Interessen zu setzen, um so vor dem Hintergrund geschichtlicher Erfahrungen aus der Falle des nationalen Irrsinns herauszukommen und durch gemeinschaftliche Lösungen das bestmögliche Ergebnis für die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. So steht es in den Präambeln des EUV, des AEUV und der Grundrechtecharta und dies entspricht auch der Idee des Subsidiaritätsprinzips.¹⁸

Historisch gesehen gab es einen ersten, für die Durchsetzung von Bürgerrechten bedeutsamen Auftrag, bereits 1974. Die Ratsmitglieder baten die (EWG) Kommission, zu prüfen, „welche besonderen Rechte die Bürger der Mitgliedstaaten als Angehörige der „Gemeinschaft“ erhalten könnten“? Der hierzu 1975 vorgelegte Tindemans - Bericht blieb zunächst ebenso folgenlos wie die 10 Jahre später vorgelegten Berichte des Adonnino-Ausschuss. Die Kommission ergriff - mit Unterstützung des Europäischen Parlamentes – dann selbst 1986/88 die Initiative und legte einen Richtlinienvorschlag zum Kommunalwahlrecht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der EG und einen ersten Bericht zur „Entwicklung des Europa der Bürger vor.“¹⁹ Mit der

16 Für CDU/CSU ist eine „gelungene Integration“ der Antrag auf „Einbürgerung“, weil dieser ein „Bekenntnis“ zu Deutschland darstelle; gemeinsames Wahlprogramm CDU/CSU vom 23.06.2013.

17 Menasse, Robert, Der Europäische Landbote - Die Wut der Bürger und der Friede Europas, S. 14, Wien 2012.

18 Art. 5 Abs. 3 EUV.

19 Nachzulesen in Haag, Marcel, s. Fn 5, mit weiteren Hinweisen.

Ratifizierung des Maastrichter Vertrages wurde dann erstmals die konkrete „Unionsbürgerschaft“ etabliert, zu der auch das Wahlrecht (Art. 8b EGV) zum EP und zu den Kommunalwahlen im Wohnsitzland gehört. Viele Menschen wissen allerdings bis heute nicht, was die Unionsbürgerschaft eigentlich für sie real bedeutet. Klar ist, dass zumindest der Europäische Gerichtshof dem „Unionsbürgerstatus“ eine besondere Bedeutung beigemessen hat.²⁰ Desinteresse und populistische „Feigheit“ bei den nationalen Akteuren lähmt diese und wie bei Goethes Zauberlehrling, beschleicht sie die Angst vor den Geistern, die sie doch selbst in die Verträge mit hineinverhandelt haben? Die Bürgerinnen und Bürger allerdings sind z.B. bei der Frage einer Wahlrechtserweiterung Umfragen zufolge sehr viel offener als gedacht: 72 % der Befragten halten die Möglichkeit, an nationalen Wahlen in ihrem Wohnsitzland teilnehmen zu können, für „gerechtfertigt“.²¹ Ob sie dann von diesem Wahlrecht im Gastland auch wirklich Gebrauch machen würden, kann dabei zunächst offen bleiben. Allerdings sollte man solche Wahlrechte vor allem nicht wieder durch besondere, bürokratische Hemmnisse erschweren, wie dies beim Kommunalwahlrecht bis heute in einigen Mitgliedstaaten der EU nachweislich der Fall ist.²²

Die Kommission hat im 2. Bericht zur Unionsbürgerschaft, eingestanden, dass der Bekanntheitsgrad des Begriffs der „Unionsbürgerschaft“ zwar um 5 % gestiegen ist, aber dennoch nicht einmal die Hälfte der Unionsbürger/-innen (46%) wissen, was er bedeutet, und nur 36 % fühlen sich über die damit verbundenen Rechte auch „gut informiert“. Sie konstatiert lapidar, die „praktische Umsetzung der Unionsbürgerschaft im Alltag der Bürgerinnen und Bürger“ sei ein „andauernder Prozess, der seine Zeit braucht“. Sie will mit zwölf Maßnahmen in sechs Schlüsselbereichen versuchen, „Barrieren“ abzubauen, die die Bürgerinnen und Bürger daran hindern, die EU - Rechte wahr zu nehmen“. Dazu gehören nunmehr auch Vorschläge, die die „Teilhabe am

20 EUGH: „Der Unionsbürgerstatus ist nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“, Rechtssache C-184/99, Grzelcyk, RdNr.31 und Rechtssache C-34/09, Ruiz Zambrano, RdNr.42.

21 Sie halten es aber auch zu 62% für nicht gerechtfertigt zugleich das nationale Wahlrecht im Land ihrer Staatsangehörigkeit bei Abwesenheit zu verlieren. http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_de.htm Ergebnisse der sg. „Öffentlichen Konsultation“ der EU-Kommission, an der sich 2012 rd. 12.000 Personen und Organisationen beteiligt haben. Der Bundestag hat mit der 22. Änderung des BundeswahlG im Frühjahr 2013 bereits reagiert.

22 Gemesi, György, AdR (EVP), Bgm. Gödöllő, HU, weist hierauf hin, CdR 1652/2012 fin vom 31.1./1.2.2013.

demokratischen Leben in der EU“ betreffen.²³ Warum die Kommission beim Wahlrecht dann vorrangig die Unionsbürger, die sich längere Zeit außerhalb ihres Heimatlandes aufhalten, im Fokus hat und diesen das nationale Wahlrecht zu Hause sichern will, bleibt unter integrationspolitischen Aspekten, aber auch wegen der (vermutlich ausserhalb Brüssels) nicht allzu großen Zahl Betroffener ein Rätsel?²⁴ Ebenso irritierend ist die Ankündigung, im Mai 2014 ein Handbuch zu den EU- Rechten herausgeben zu wollen. Diese Information dürfte die potentiellen Wählerinnen und Wähler - wenn überhaupt – dann nur sehr kurzfristig erreichen, die Wahlen zum Europäischen Parlament finden bereits im Mai statt?

Von Anfang an war klar, dass die in Maastricht auf den Weg gebrachte Unionsbürgerschaft kein Selbstläufer sein würde. Selbst die vom Rat 1994 eingesetzte Reflexionsgruppe spricht im Zwischenbericht von der „Entfremdung“ der Bürger als einem der „Hauptprobleme“ der künftigen Vertragsrevision.²⁵ Die in der Öffentlichkeit ja eigentlich auch erst „post contractum“ wirklich geführte Diskussion zum „Projekt Maastricht“²⁶ machte tatsächlich sehr deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger schon seit langem am Gesamtprozess nicht mehr wirklich „beteiligt“ worden waren, und dass deshalb der Erklärungsbedarf – insbesondere auch in Ostdeutschland - so groß war. „Wird die Union ... nicht von Legitimitätsüberzeugungen gestützt, dann kann die Entfremdung zu fatalen Krisen führen“, mit dieser prophetischen These hatte Heinrich Schneider leider Recht,²⁷ und es ist hoch an der Zeit, daß die institutionellen Akteure und professionellen Unterstützer der Europa - Idee langsam Tritt fassen und Tempo einfordern.

23 Vorschlag 12 des Annex zum zweiten Bericht zur Unionsbürgerschaft, 8.Mai 2013.

24 Ebenfalls Vorschlag 12 des Annexes, s.o. und Pressemitteilung der EU –Kommission IP/13(410).

25 Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe, Carlos Westendorp, vom 5.9.1995. Dok.SN 509/2/95 des Generalsekretariates des Rates (REFLEX 10,Rev.2 vom 7.9.95; Westendorp hatte als früherer Ständiger Vertreter Spaniens auch Maastricht mitverhandelt.

26 Schneider , Heinrich in: der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Jopp, Matthias, Matzl Saskia (Hrsg.), S. 113, Baden-Baden, 2005.

27 Schneider, Heinrich, ebda. S. 114.

4. Ambitionen und Akteure für eine Demokratisierungsoffensive in der EU

Der „europäische Geist“ der Bürgerinnen und Bürger, die am gemeinsamen „Europäischen Haus“ mit bauen und mitbestimmen s(w)ollen, wird verbal in politischen Sonntagsreden oft beschworen, besonders zu Zeiten der Europawochen. In der politischen Realität aber sind europapolitische Initiativen für die umfassende politische Teilhabe aller Bürger/-innen auch am politischen Leben ihres Wohnsitzlandes in den EU - Mitgliedstaaten, vorsichtig gesagt, eher überschaubar.

Zwar ist die europapolitische Agenda in den letzten Jahren maßgeblich durch die Finanzkrise und durch Debatten zur „europäischen Solidarität“ bestimmt worden, aber dies darf und ist kein Hinderungsgrund, am demokratischen Gerüst der Europäischen Union weiterzuarbeiten. Zu Recht weist Habermas darauf hin, dass der in Maastricht geträumte „Traum von den *Mechanismen*, die eine gemeinsame politische Willensbildung überflüssig machen und die Demokratie im Zaum halten“ sollten, „nicht nur an unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen, sondern vor allem an den schnell wechselnden Konstellationen unberechenbarer Umwelten zerschellt (ist).“²⁸ Die seinerzeit von der deutschen Regierung am Ende der Maastrichter Verhandlungen gebrauchte Formel von der „Ausgewogenheit“ der Ergebnisse, sowohl zur Politischen Union als auch zur Wirtschafts- und Währungsunion, war eher eine Beschwörungsformel als eine Beweismittel. Vor allem sollte damit die Währungsunion schön geredet werden.²⁹ Letztlich beweist die aktuelle Krise, was schon in der Pressekonferenz nach der „langen Nacht von Maastricht“ erkennbar war, die Nicht-Ausgewogenheit der Ergebnisse und die fehlende vertragliche Einbindung, sowohl der europäischen Bürger und Bürgerinnen als auch der Parlamente in die tatsächlich relevanten Entscheidungen.³⁰ Ob die ebenfalls vertraglich verankerte Europäische Bürgerinitiative hierfür eine geeignete „Kompensation“ sein kann, wird sich erst noch zeigen müssen.³¹

28 Habermas, Jürgen ; zur Verfassung Europas-Ein Essay, Lizenzausgabe der BZfPB, Bonn 2012.

29 Die Verfasserin war als Mitglied der Verhandlungsdelegation (auf Arbeitsebene für die deutschen Länder) selbst bei der Abschlusspressekonferenz spät nachts in Maastricht dabei, als BK Kohl (mäßig unterstützt durch AM Genscher) diese „Parole“ der skeptischen Presse zu vermitteln versuchte.

30 Über 20 Initiativen sind mittlerweile gestartet worden, eine – zum Wasserrecht - ist bereits hinsichtlich der Unterstützerzahlen „erfolgreich“ gewesen.

31 Bis zum Mai 2013 sind bereits 14 EBIs auf den Weg gebracht, und eine (Wasserrechte) ist der Kommission in Brüssel bereits mit der notwendigen Zahl von 1 Mio. Unterstützer in 7 Mitgliedstaaten, übermittelt worden.

Zumindest kann sie die bisher fehlende „transnationale Kommunikation“ entscheidend anstoßen, wie Hrbek zutreffend konstatiert, sie kann aber auch mit dazu beitragen, dass endlich die so gerne zitierte Europäische Öffentlichkeit entstehen kann.³²

1. Das Europäische Parlament

Zu den wichtigsten Protagonisten einer zu entwickelnden europäischen Bürgergesellschaft müsste eigentlich das Europäische Parlament gehören. Sonst gerne an der Spitze der friedlichen Front europäischen Fortschritts, ist es in Fragen einer Wahlrechtsausweitung für alle in der EU wohnenden Bürgerinnen und Bürger des EU - Binnenmarktes, seltsam zurückhaltend? Zwar hat der Vorsitzende des Rechtsausschuss, MdEP Lehne, CDU – Kreisvorsitzender in Düsseldorf, persönlich durchaus Sympathien für eine entsprechende Weiterentwicklung geäußert³³, aber selbst initiativ werden will auch er eher nicht. Auch der „Duff – Bericht“³⁴, nimmt das Thema regionales/nationales Wahlrecht für die Unionsbürger im Wohnsitzland nicht auf. Dazu passt, dass auch im konstitutionellen Ausschuss des EP die Thematik einer Wahlrechtsausweitung bisher keine Rolle gespielt hat, obwohl ihm z.B. die einschlägigen Beschlüsse des AdR hierzu bekannt sein könnten? Diese „Zurückhaltung“ passt auch zur eher schleppenden Behandlung von Themen, die mit mehr Bürgermitwirkung oder mit der Europäisierung der europäischen Parteienlandschaft, mit Parteienstatut und Parteistiftungen zu tun haben. Es ist fast so als wollte man hier - nach einem halben Jahrhundert - die Grass'sche These vom Fortschritt, der eine „Schnecke“ ist, beweisen. Letztlich geht es aber vermutlich auch hierbei nur um Machtfragen und „Konkurrenzängste“, und auch um die „Fehleinschätzung, dass die Wähler/-innen, die Parteien zu Hause nicht mitziehen würden bei einer europäischen Öffnung des nationalen/regionalen Wahlrechts?

2. Der Ausschuss der Regionen

Anders sieht das – zumindest „intern“ - der Ausschuss der Regionen, der - wie die Unionsbürgerschaft - ein Kind der Maastrichter Verträge ist.³⁵ Es gibt zwei parteiübergreifende Beschlüsse zur Fortentwicklung des Wahlrechts der Unionsbürger in ihrem Wohnsitzland. Eine EntschlieÙung zum Aktionsplan des

32 Hrbek, Rudolf, Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, Integration 1/12.

33 Im Rahmen eines EUD - Workshop zum Wahlrecht, Düsseldorf, EUD – Bundeskongress, 28.10.2013.

34 Andrew Duff, MdEP, hatte bereits 2012 seinen nicht unumstrittenen Bericht vorgelegt, er wurde am 28.05.2013 im Ausschuss angenommen.

Stockholmer Programms, in dem dieses Ziel mit erwähnt wurde, hat der AdR am 03.12. 2010 einstimmig gefasst.³⁶ Der thüringische Justizminister, Dr. Holger Poppenhäger, Leiter der deutschen Delegation im AdR, hat damals im Plenum gesagt, dass „Wahlrecht ein Menschenrecht“ sei, und dass deshalb alles daran gesetzt werden muss, dieses Recht den ca. 8 Mio. Bürgerinnen und Bürgern des Europäischen Binnenmarktes jeweils dorthin „mitzugeben“, wo sie ihren Lebensmittelpunkt haben. Eine zweite Stellungnahme, eines ungarischen AdR – Mitglieds, György Gemesi, speziell zur Wahrnehmung von bestehenden Wahlrechten, deren Defizite und Erweiterungsmöglichkeiten, ist am 01.02.2013 ebenfalls (nahezu) einstimmig angenommen worden.³⁷ Es ist bemerkenswert, dass in dieser durchaus „ideologisch“ besetzten Frage auch konservative Politiker/-innen – zumindest auf europäischer Ebene – sich für die „Europäisierung“ des ansonsten eher als staatsrechtliches „Nationalheiligtum“ gehüteten Wahlrechts einsetzen.

3. Deutsche Parlamente in europapolitischer Verantwortung

Bezogen auf die Landtage wäre es eigentlich folgerichtig, wenn die überwiegend mit einem Landtags- und/oder Regierungsmandat ausgestatteten deutschen Mitglieder des AdR die Beschlüsse „nach Hause“ tragen würden.³⁸ Das ist leider nur sehr begrenzt der Fall. Das Thüringer AdR-Mitglied, Dr. Poppenhäger, hat während der Entstehung und nach Verabschiedung seiner Stellungnahme, sowohl den EU - Ausschuss des Landtages, als auch das Kabinett umfassend informiert. Einige Landtagsmitglieder hatten auch an der eigens in Thüringen durchgeführten Sitzung des CIVEX- Ausschuss des AdR auf der Wartburg³⁹ teilgenommen und konnten sich so auch über wissenschaftliche Standpunkte zur Wahlrechtsfrage informieren. In einem längeren Prozess ist mit allen im Landtag vertretenen Parteien gesprochen worden und - mit Ausnahme der CDU - haben alle „prinzipielle Offenheit“ für das Thema Verfassungsänderung signalisiert. Eine Initiative aus dem Landtag heraus ist aber bis jetzt nicht zustande gekommen.

Eines der zentralen, konservativen Gegenargumente – nicht nur in Thüringen und nicht nur in CDU – Fraktionen – lautet, dass die „Wohnbürger“ aus den EU

35 Der AdR gehört zu den Verhandlungserfolgen der erstmals in Maastricht direkt beteiligten deutschen Länder.

36 Poppenhäger, Holger, Dr.,(AdR-Mitglied seit 2010, S&D- Fraktion), AdR - Stellungnahme CdR 170/2010 fin.

37 Gemesi, György, (EVP) AdR – Stellungnahme CdR 1652 fin.

38

39 s.a. Fußnote 7.

– Mitgliedstaaten sich ja einbürgern lassen könnten, dann hätten sie alle Wahlrechte.=Dies verkennt, dass die Grundfreiheiten des Binnenmarktes die Bürgerinnen und Bürger gerade von solchen bürokratischen „Hindernissen“ befreien wollten. Mit Blick auf die aktuelle Entwicklungen des Arbeitsmarktes - und gezielter Anwerbeaktionen durch Bundesregierung, IHKs und Handwerkskammern in Südeuropa – wird Deutschland erneut „Zuzugsland“, was ja – nicht nur unter demographischen Aspekten –auch durchaus wünschenswert ist. Es gilt allerdings jetzt, die vor 50 Jahren bei der Anwerbung der ersten Gastarbeiter gemachten Fehler, zu vermeiden. Es genügt nicht, plakativ eine „Willkommenskultur“ zu fordern⁴⁰ und den ankommenden - vor allem jungen Menschen - Ausbildungs-und Arbeitsplätze auf Zeit anzubieten, sondern es muss ihnen eine „neue, europäische Heimat“ eröffnet werden, nur dann sind die in die Anwerbungsaktion fließenden - überwiegend europäischen - Gelder auch „rentierlich.“ Die neuen Arbeitskräfte sollten von Anfang an als Mitbürger in die politische Mitgestaltung und damit auch Mitverantwortung ihrer (eigenen) Rahmenbedingungen einbezogen werden.

Was hindert Parlamentarier/-innen aller Ebenen, nach solch rationalen Gründen zu handeln? Für das NSU – belastete Thüringen, mit seinem ohnehin sehr niedrigen Ausländeranteil⁴¹, wäre ein Allparteienantrag zur Änderung der Thüringer Verfassung und eine Initiative im Bundesrat - gemeinsam mit anderen Ländern⁴² - zur Änderung des Grundgesetzes, und vor allem auch mit Blick auf das zwanzigste Jubiläumsjahr seiner Verfassung, eine sicher nicht nur medial gut vermittelbare Aktion.

Die durch den jährlichen Thüringenmonitor⁴³ belegbare, manifeste „Grundeinstellung“ in der regionalen Bevölkerung, lassen es für Politiker aller couleur aber möglicherweise nicht opportun erscheinen, sich mit „weltoffenen“ Themen profilieren zu wollen?

1. Exkurs: Das Bundesverfassungsgericht als europäische „Integrationsbremse“?

Ein wesentlicher Grund für die politische Immobilität bei Fragen der Wahlrechtserweiterung ist auch die – von der Integrationsgeschichte eigentlich längst überholte – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur

40 So im CDU/CSU Wahlprogramm 2013, s.a. Fußnote 16.

41 Gesamtbevölkerung Thüringen: 2.2 Mio, Ausländeranteil insgesamt:2,3 Prozent.

42 Eine entsprechende Entschließung ist im Kieler Landtag am April...2013. gefasst worden.

43 Der im 12. Jahr von der Universität Jena (Prof. Dr. Best, Institut für Soziologie), erarbeitete „Thüringenmonitor“ belegt leider auch 2012, einen „als beunruhigend hoch empfunden Anteil an Zustimmung zu Indikatoren der Fremdenfeindlichkeit.“

Ausweitung von Wahlrechtsmöglichkeiten für „Ausländer aller Art“.⁴⁴ Dieses Urteil aus der „Vor - Maastrichtzeit“, liegt schwer wie Blei in der Kiste alter Grundsätze weil es - scheinbar auf ewig – festlegt, was den (nationalen) Staatsbürger ausmacht, und was es - zumindest in den Köpfen national verharrender Verfassungsjuristen - unmöglich macht, die Realität außerhalb der Gerichtssäle wahrzunehmen. Obwohl die Unionsbürgerschaft nicht durch revolutionäre Umtriebe, sondern durch demokratische Prozesse entstanden ist, findet sie bei den juristischen und auch bei den politischen „Eliten“ des Landes nur unzureichend aktive Unterstützung. Das erinnert daran, dass die gleiche juristische „Elite“ jahrzehntelang die Fiktion aufrechterhalten hat, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Jetzt aber ist politisch opportun, es anders zu sehen und dass Zuwanderung durchaus auch ein „Gewinn“ für das Land sein kann. Mit den über 500 Mio. EU – Bürgern teilen die Deutschen inzwischen ja auch die Werte der Europäischen Grundrechtecharta.

Das oberste deutsche Gericht hat aber ganz offensichtlich mit dem durch das Grundgesetz selbst (Art.23 GG) legitimierten, europäischen Integrationsprozess so seine Probleme. Ob beim Urteil zur Nicht - Zulässigkeit der 5-Prozent - Klausel bei den Wahlen zum EP, wo es von „vordemokratischen Strukturen“ spricht und davon, dass dieses Parlament ja keine Regierung zu wählen habe und deshalb auch eine größere Vielzahl von kleineren Splittergruppen hingenommen werden könnten⁴⁵ oder auch im Urteil zum Verfassungsvertrag, es finden sich immer wieder bemerkenswert europaskeptische Ausführungen.⁴⁶ So könne es auch die „Unionsbürger“ schon deshalb nicht geben, da „diese nicht Angehörige eines „europäischen Staatsvolkes“ sind. Bezeichnungen wie „europäisches Parlament“ seien für eine „Versammlung ohne Gesetzgebungs- und Budgethoheit ...nicht angemessen“. „Gleiches gelte auch für Begriffe wie „Verfassung oder Verfassungsvertrag“, da die Union kein „Verfassungsstaat ist (...)“. Auch der vom Bundesverfassungsgericht selbst geprägte Begriff vom „Staatenverbund“, sei nur ein Behelfsbegriff, er werde „nicht von einem gemeinsamen Willen einander zugehöriger Menschen getragen, die einen neuen Staat bilden wollen.“⁴⁷ Noch schlichter drückt es dann einer der

44 So auch die Argumentation einiger Gutachter und Schlussfolgerungen im Bericht des Bremer Nichtständigen Ausschuss zur „Ausweitung des Wahlrechts“, s.a. Fn.55.

45 Kalbfleisch- Kottsieper, Ulla, Kommentar zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur 5 – Prozent –Klausel bei EP – Wahlen, www.europa-union.de oder bei Google nachlesbar.

46 Schneider, Heinrich, in: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Europäische Schriften 83, Baden-Baden, 2005, S.116 unter Bezugnahme auf Paul Kirchhof, Richter am BVerfGH (in mehreren Aufsätzen).

47 Schneider, Heinrich, ebd, S. 117.

notorischen Kläger gegen EU – Fortschritte vor dem BVerfG aus, „Ein europäisches Volk gibt es nicht.“⁴⁸

Das alles lässt auf den ersten Blick, und in der Annahme einer evtl. erneut zu erwartenden Vorlage zur Erweiterung der Wahlrechtsfrage beim Bundesverfassungsgericht, zunächst einmal nichts Gutes erwarten. Aber die Zeiten haben sich geändert und der automatische Gang einer ganzen Bundestagsfraktion nach Karlsruhe ist selbst bei der Frage der evtl. weiteren Ausweitung des Wahlrechts in Deutschland auf Unionsbürger heute nicht mehr ohne weiteres zu erwarten. Schließlich hat man seinerzeit ja auch nicht gegen die Neuformulierung von Art. 28 GG geklagt, als Maastricht national umgesetzt werden „musste“,⁴⁹ um den in Deutschland lebenden Unionsbürgern aus den zwölf Mitgliedstaaten, das Wahlrecht überhaupt zu ermöglichen. Es gab damals keine intensivere politische Diskussion. Bundestag und Bundesrat haben in ihren Stellungnahmen zur Ratifizierung der Maastrichter Verträge - teils sehr freundlich - den Einstieg in eine Unionsbürgerschaft und ein „Unionswahlrecht“ begrüßt,⁵⁰ teils etwas verhaltener (BRat) diesen nur „grundsätzlich“ begrüßt und beim Wahlrecht auf das „Prinzip der Gegenseitigkeit“ bzw. der angemessenen Aufenthaltsdauer als Voraussetzung hingewiesen, sowie auf die Länderkompetenz bei der konkreten Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts.⁵¹

Unabhängig von Wahlrechtsfragen ist es hoch an der Zeit, auch die Finalität des Europäischen Projektes und seine demokratische Legitimität – sowie die Ernsthaftigkeit des politischen Engagements hierfür konkreter zu klären, dabei könnte sich vor allem auch das „Spitzenpersonal“ der Parteien als Avantgardisten profilieren. Wenn der Bundestagspräsident die EU als „Prototyp“ bezeichnet und davon spricht, dass dieser zwar „kein Staat“ sei,⁵² aber

48 Brunner, Manfred, in DIE WELT vom 20.06.2000.

49 Gegen die Entscheidungen der Landtage bzw. Bürgerschaft von SLH und HH legten 224 Mitglieder des Bundestages (unter Führung von Dr. Alfred Dregger, CDU – Fraktionsvorsitzender), sowie die bayrische Landesregierung, Verfassungsbeschwerden ein, denen am 31.10.1990 einstimmig stattgegeben worden ist (BerfVGE 83/37 und BverfGE 83/60).

50 So der Bundestag in seiner EntschlieÙung vom 2.12.1992, 5.EntschlieÙung zum Vertrag vom 7.02.1992 über die Europäische Union.

51 So der Bundesrat in seiner EntschlieÙung vom 18.12.1992 (7.EntschlieÙung zum Vertrag vom 07.02.1992 über die Europäische Union).

52 Norbert Lammert, MdB, ist damit auf die verschiedenen Diskussionen um Begrifflichkeiten wie Bundesstaat, Staatenbund, neu: Europäische Republik (Menasse/Guerot), Vereinigte Staaten von Europa, eingegangen ohne sich festzulegen. Alle Begriffe haben hochrangige und kluge Anhänger und Gegner.

„staatliche Aufgaben“ wahrnehme, ist dies rhetorisch interessant, aber nicht wirklich weiterführend, denn die verbale Fluchtrhetorik in „sui generis – Formeln“ oder ins „Prototypische“ nützt nicht nur nichts mehr angesichts der radikalen Krisen in der EU, sondern verhindert auch eine nachhaltige Verständigung über gemeinsam Erreichbares. Die neuesten Zahlen des Eurobarometer sprechen jedenfalls eine eindeutige Sprache.⁵³ Das so oft beklagte - angebliche oder tatsächliche - Identitätsproblem der Unionsbürger mit „ihrer“ Union muss endlich auch in einem ernsthaften, öffentlichen politischen Diskurs der Parteien aufgearbeitet werden, denn Politik und Parteien sind in der Demokratie nicht dazu da, Bestandsaufnahmen zu replizieren, sondern sie sind aufgefordert, die „Dinge“ zu ändern, Diskussionen zu befördern und zu fokussieren, damit im Widerstreit der Meinungen „Neues“ entstehen kann. Im Fall der EU könnte dies ein neues, modernes System von „Mehrebenen - Staatlichkeit“ sein, das seine (Gestaltungs-) Macht gerade nicht durch Abgrenzung und Ausgrenzung, sondern durch flexible Lösungen zur Zulassung und Ordnung in Vielfalt unter Beweis stellt. Hier stellen sich auch für das Bundesverfassungsgericht, das zum größten Teil aus traditionellen Staatsrechtlern und nicht aus Europarechtlern besteht, neue Herausforderungen, denen es sich als Teilfragment einer europäischen Rechtsprechung gewachsen zeigen muss. Ein regelmäßiger Austausch der nationalen Verfassungsgerichte - in Kooperation mit dem EuGH – könnte hier Horizonte öffnen und vielleicht hilfreich sein?

2. Bewegung bei den Ländern und auch im Bundesrat?

Es ist das eindeutige Verdienst des 2012 von der **Bremer Bürgerschaft** eingesetzten „Nichtständigen Ausschuss zu den zentralen Fragen eines regionalen Wahlrechts für Unionsbürger“, in die lange Zeit ruhende fachliche Debatte über die höchststrichterlichen Alt - Verdikte zum Wahlrecht wieder etwas Bewegung gebracht zu haben. Sowohl ein umfangreiches Hearing im Juni 2010, als auch Gutachten renommierter Wissenschaftler,⁵⁴ die zwar nicht alles klären, aber doch manches abklären und erklären konnten,⁵⁵ sind eine ausgezeichnete Grundlage für die hoffentlich bald in allen Landesparlamenten zu führende Diskussion zur Stärkung der Demokratie in der EU und in ihren Mitgliedstaaten.⁵⁶

53 Standard Eurobarometer 79, Juli 2013.

54 Insbesondere sei hier auf die gutachterlichen Stellungnahmen von Prof. Dr. Ulrich Preuss und Dr. Felix Hanschmann, Akad. Rat, hingewiesen.

55 Bericht und Dringlichkeitsantrag zur „Ausweitung des Wahlrechts, Drs.18/731 zu 18/214, vom 22.12.2012.

56 Die Bremer Variante sieht vor, zunächst „nur“ die Bremer Verfassung „umzuinterpretieren“ und so die Änderungen im Wahlgesetz selbst vornehmen zu können. Hierzu ist ein Gutachten des Bremer Staatsgerichtshofs erbeten worden; s.a. www.europa-

In **NRW** hat der Vorsitzende der dortigen Europa Union – der frühere Europaminister – Wolfram Kuschke, bei der Landtagspräsidentin angeregt, die in den Koalitionsvereinbarungen enthaltene Absicht, der Einberufung einer Verfassungskommission, auch für eine erneute Debatte zur Wahlrechtserweiterung zu nutzen, sein Brief ist durch die Landtagsverwaltung allen Landtagsabgeordneten übermittelt worden.

In Rheinland – Pfalz hat der Landtag die Landesregierung – aus Anlass des Europäischen Jahres der Bürgerinnen und Bürger um Berichterstattung zur Frage der Erweiterung des Wahlrechts für Unionsbürger/-innen gebeten.⁵⁷

Auch im Schleswig – Holsteinischen Landtag hat sich im April 2013 eine Mehrparteieninitiative aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Piraten und SSW für einen, entsprechenden Antrag zur Wahlrechtserweiterung gefunden. – Sie ist optimistisch, diesmal ein umfassendes Ausländerwahlrecht auf Landesebene durchsetzen zu können und hat die Landesregierung darüber hinaus gebeten, sich auch im Bundesrat für eine Änderung des GG einzusetzen.⁵⁸

In **Baden-Württemberg** ist ein interfraktioneller Arbeitskreis einberufen worden, der sich ebenfalls mit Fragen der Wahlrechtsänderung befassen wird. Die **Europaministerkonferenz** der Länder hat am 13. Juni 2013 – unter dem Vorsitz von Brandenburg – eine erste, umfassende Bestandsaufnahme ihrer Ständigen Arbeitsgruppe zur: „Zukunft der EU“ zur Kenntnis genommen. Zum Thema Wahlrechte findet sich dort noch nichts richtungweisendes, traditionell hat sich die „Arbeitsebene“ der EMK mehr Gedanken zu institutionellen Fragen als zur Weiterentwicklung der demokratischen Inhalte in der EU gemacht.

Auch die anderen in Frage kommenden Fachministerkonferenzen, wie z.B. die Ministerpräsidentenkonferenz, Justizministerkonferenz, Sozialministerkonferenz oder auch die Konferenz der Landtagspräsidenten/-innen, lassen bisher ein nachhaltiges Interesse an der realen Stärkung der Bürgermitwirkung vermissen. Dies ist umso bedauerlicher als die Bürger/-innen selbst hierfür durchaus offen und – wie bereits oben dargestellt – bereit sind, sich einzumischen.

Es wird sich zeigen, ob die „herrschende Meinung“ der berufenen und der selbsternannten Verfassungshüter sich vor dem Hintergrund konkreter, rechtspolitischer Initiativen in mehreren Ländern und auch der – wachsenden „Vernetzung“⁵⁹ der Rechtsstaaten in der EU, einsieht, dass die sich formierende

union.de, Ausgabe 2/3/2013 der Verbandszeitung, u.a. mit einem Interview des Vorsitzenden des Bremer Sonderausschuss, Dr. Kuhn.

57 Der Antrag der SPD Fraktion, Vorlage 16/2232, wurde am 28.02.2013 im Ausschuss für Europa-/Eine Welt behandelt.

58 Lediglich die CDU stimmte dem Antrag von SPD, Grüne, **SSW**, FDP und Piraten nicht zu.

europäische Zivilgesellschaft eine mitbestimmte und „verfasste“ Europäische Bürgergesellschaft will.⁶⁰

Diese neue, emanzipierte Zivilgesellschaft braucht nicht unbedingt „Staatlichkeit“ im alten Sinne. Sie erwartet vielmehr Respekt für die subjektive Befindlichkeit jedes Einzelnen europäischen Bürgers und dessen Möglichkeit zur Einbringung seiner politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen überall dort, wo sein Lebensmittelpunkt ist. Es ist Zeit, Abschied zu nehmen von einem kaiserzeitlich inspirierten Staatsbürgerrecht,⁶¹ das von der imaginären Einheit von Staat und Volk ausgeht, die auch dem überholten Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu Grunde lag und es ist verfassungsrechtlich bedenklich, „einen erheblichen Teil der Wohnbevölkerung unter Rückgriff auf das Differenzierungskriterium der Staatsangehörigkeit von demokratischer Partizipation auszuschließen.“⁶²

4. Die Zivilgesellschaft – Schrittmacher für mehr Demokratie in Europa?

Für dieses individuelle Recht auf kollektive Mitwirkung am Projekt Europa setzt sich - nicht nur in Deutschland - eine engagierte und inzwischen auch durchaus gut organisierte Zivilgesellschaft ein, in deren Verbänden sich wiederum interessante „All-Parteien – Koalitionen“ finden.

So tritt die 1947 gegründete **Europa Union Deutschland** (EUD) vehement für eine Wahlrechtserweiterung zugunsten der Unionsbürger/-innen ein.⁶³ Die EUD

59 Der 7. Europäische Juristentag in Barcelona (auf dem auch die Wahlrechtserweiterung diskutiert worden ist und an dessen Zustandekommen auch die ERA in Trier mitgewirkt hat, war ein gutes Beispiel hierfür; aber auch europäische Vereinigungen von den Oberlandesgerichtspräsidenten bis zur Laienrichterschaft zeigen, dass selbst die Juristen „beweglich“ werden. Die EU-Kommission strebt an, dies durch ein gesondertes ERASMUS – Programm zu fördern.

60 Auch die Europäische Bürgerinitiative „Let me Vote“ hat dieses Ziel.

61 Das Staatsbürgerschaftsgesetz (mehrfach reformiert) kann im Juli 2013 seinen hundertsten Geburtstag „feiern“.

62 Hanschmann, Dr. Felix, Akad.Rat, Stellungnahme für die Enquetekommission 16/2 des Landtags Rheinland Pfalz zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, insbesondere durch den Landesgesetzgeber, übermittelt durch Schreiben vom 5.März 2012.

63 Sowohl der Bundeskongress (Düsseldorf 2012), als auch der Bundesausschuss (Berlin 2013) haben ihre Beschlüsse hierzu jeweils mit großer Mehrheit bzw. einstimmig gefasst.

will den in Deutschland lebenden Bürgerinnen und Bürgern aus den EU - Mitgliedstaaten das Wahlrecht für die Landtagswahlen und auch für die Wahlen zum Bundestag öffnen. Dies ist – bei der trotz statuarisch verankerter Überparteilichkeit bisher eher konservativ verorteten EUD – ein europapolitischer „Quantensprung“. Letztlich ist es vor allem das Ergebnis eines mehrjährigen Prozesses, in dem die EUD sich einerseits mit den gesellschaftspolitischen Realitäten intensiv auseinander gesetzt, und sich zum zweiten die Zusammensetzung des EUD - Präsidiums – im Nachgang zu den politischen Veränderungen auf Länderebene, sukzessive verändert hat. Die EUD ist parteipolitisch bewusster und auch „parlamentarischer“ geworden.⁶⁴

Die nützliche Vernetzung zwischen Politik und Zivilgesellschaft zeigt sich z.B. an einzelnen Personen wie Dr. Kuhn, der gleichzeitig Vorsitzender des Nichtständigen Ausschuss in der Bremer Bürgerschaft, stellvertretendes AdR – Mitglied in Brüssel und Mitglied des EUD – Präsidiums ist. So können Debatten im existierenden Mehrebenensystem nutzbringend zusammengeführt werden. Dies zeigt sich auch bei ähnlichen Initiativen in den Landtagen von Schleswig – Holstein, in NRW und auch in Thüringen, wo Themen von Mitgliedern des EUD – Präsidiums vorangetrieben worden sind.

Für die EUD ist dieses Thema die Chance, ihr Profil nachhaltig thematisch in einem Bereich zu stärken, der die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betrifft. Es wird sich zeigen ob die EUD für ihre Beschlüsse jetzt auch entsprechende Mehrheiten in den Landtagen und im Bundestag/Bundesrat mit organisieren kann. Erfolge der Vergangenheit, z.B. Beschlüsse zur Europäisierung der deutschen Autokennzeichen, das mitternächtlichen Abspielen der Europahymne im Deutschlandfunk, oder eine besser erkennbare europäische Beflaggung des Bundestages,⁶⁵ sind keineswegs eine Garantie dafür, dass sich in den Parlamenten für ein so „vorbelastetes“ Thema wie Wahlrechte für „Ausländer“ ausreichende und verfassungsändernde Mehrheiten finden lassen.

Aber selbst das Bundesverfassungsgericht, das von der EUD wegen fehlender Europafahnen in den Karlsruher Verhandlungssälen angeschrieben worden ist, hat signalisiert, dass es nach geplanten Renovierungsarbeiten sich mit dieser Frage ernsthaft auseinandersetzen will. Europapolitische Wahlprüfsteine für die Bundestagskandidaten 2013 und rd. 150 Veranstaltungen in den Bundesländern unter dem Motto: Europa MIT bestimmen, sollen ebenfalls die Diskussion für mehr Demokratie in Europa im Jubiläumsjahr der Unionsbürgerschaft voran bringen.

64 Die EUD verfügt – insbesondere auch durch das Engagement Ihres Präsidenten, Rainer Wieland, MdEP, inzwischen nicht nur im EP, sondern auch im Bundestag und einigen Landtagen über eigene, parteiübergreifend agierende Parlamentariergruppen.

65 dieser Beschluss wurde vom damaligen Präsidiumsmitglied und jetzigen Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Link, MdB, durchgesetzt.

Unterstützt wird die EUD von ihrem Dachverband, der **Europäischen Bewegung Deutschlands (EBD)**,⁶⁶ die durch einen einstimmigen Präsidiumsbeschluss die Wahlrechtsinitiative in ihre über 230 Mitgliedsverbände mit mehreren Millionen Mitgliedern vermitteln möchte.

Auch die in Gang gekommene Umsetzung der vom Lissabonner Vertrag eingeführten **Europäischen Bürgerinitiative** macht deutlich, dass es zunehmend gelingt, Bürgerinnen und Bürger für europäische Themen zu mobilisieren.⁶⁷ In Deutschland sind für eine erfolgreiche EBI 72.000 Unterstützer (europaweit 1 Mio. in mindestens 7 Mitgliedstaaten), zu organisierenden, dies ist nach Auffassung der früheren Vizepräsidentin des Europaparlamentes, Sylvia Yvonne Kaufmann, „keine sehr große Hürde“.⁶⁸ Sie sieht deshalb gute Chancen, dass sich dieses Mitwirkungsinstrument erfolgreich etablieren kann.⁶⁹ Die EUD emanzipiert sich auch von ihrer bisherigen Rolle als eher „handzahmes“, unbegrenzt europafreundliches „Fußvolk“ für die Regierungen in Bund und in den Ländern. Mit dem Wahlrechtsthema, zu dem mit der Initiative „Let me vote“ eine eigene EBI unterwegs ist, hat sie ein kontroverses Thema aufgegriffen, das vor allem auch in Parteien und Parlamenten – trotz gelegentlicher Debatten - bisher gerne verdrängt oder vertagt worden ist. Für Organisationen wie EUD, EBD und andere europäische Netzwerke, die – auch wegen einzuwerbender Finanzmittel – grundsätzlich eher „regierungs- bzw. parlamentsaffin“ sind, ist dies eine große Chance, sich mit diesem selbst gewählten Thema, zu profilieren und die europäische Demokratie, auf ihre

66 In der EBD sind insgesamt 231 Mitgliedsverbände mit mehreren Millionen Mitgliedern repräsentiert, Präsident ist Rainer Wendt, MdB, Präsident der EUD ist Rainer Wieland, MdEP, EP - Vizepräsident.

67 Die EBI ist auf Vorschlag von Jürgen Meyer, MdB, Mitglied im Verfassungskonvent thematisiert worden. „66 Konventsmitglieder, darunter 52 Vertreter der nationalen Parlamente, 9 Europaabgeordneten, 4 Regierungsvertreter und das Präsidiumsmitglied Amato unterstützten den Vorschlag“. Protokoll der Plenartagung des Konvents vom 12.06.2003 (s.a. SWP-Studie zur EBI, Maurer Andreas/Vogel, Stephan, S 28/2009) und: Meyer, Jürgen, Prof. Dr. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden- Baden, 2003.

68 Dr. Sylvia – Yvonne Kaufmann, ebenfalls EUD – Präsidiumsmitglied, ehem. Vizepräsidentin des EP und Spitzenkandidatin der Berliner SPD für die Wahlen zum Europaparlament 2014.

69 Die erste Europäische Bürgerinitiative (zum Wasserrecht) ist fristgerecht in Brüssel vorgelegt worden. Insgesamt laufen derzeit 14 Initiativen, die jeweils von 1 Mio. Bürgern in mindestens 7 Mitgliedstaaten unterstützt werden müssen.

Banner zu schreiben. Dass sie hierdurch zu Konkurrenten der Parteien werden, ist eher nicht zu befürchten, sie sind dafür zum Teil zu klein, zu heterogen und haben auch keinen Verfassungsauftrag. Aber die Erfüllung des Verfassungsauftrages an die Parteien, an der (europäischen) Willensbildung auch mitzuwirken, können sie bei diesen einfordern. Wenn es dann auch noch gelingen würde, die nationalen Parteien endlich zu „europäisieren“ wäre schon sehr viel für das Projekt „Demokratisches Europa“ gewonnen!

Klare Auftragslage: Das demokratische Europa weiterentwickeln!

In den Augen kritischer Staatsrechtler mögen die eben genannten Initiativen vielleicht nur Forderungen rechtsstaatlich unbedeutender Organisationen, oder „modischer“ Zeitgeist sein, der dem „empörten Bürger“⁷⁰ eine Spielwiese für „Mitmachdemokratie“ eröffnen will? Aber auch die Präambel der Grundrechtecharta - seit dem Nizzaer Vertrag Bestandteil der in der EU geltenden Rechtsordnung - verlangt, „den Menschen in den Mittelpunkt des Handelns“ der EU zu stellen, indem sie die „Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ begründet.“ Dies müssen auch die „Rechtsausleger“ an den deutschen Gerichten und die Staats- und Verfassungsrechtler endlich als Rahmen akzeptieren. Man kann es als Präambel - Rhetorik diffamieren, dennoch bleibt es ein eindeutiger, demokratisch legitimierter, rechtspolitischer Auftrag an alle Institutionen der europäischen Rechtsgemeinschaft. Es gilt, ihn „buchstäblich“ umzusetzen. Nicht mehr, aber auch nicht weniger, fordert die organisierte Zivilgesellschaft jetzt ein.

Bisher war Europapolitik eher die Domäne von Spezialisten, die in kleinen Zirkeln und besonderen Ausschüssen tagten. Seit Maastricht ist Europa eine zentrale Querschnittsaufgabe, an der alle Ebenen staatlichen und bürgerschaftlichen Handelns zu beteiligen sind, und seit Einführung der Europäischen Bürgerinitiative gibt es ein originäres Mitwirkungsinstrument, das unabhängig ist vom staatlichen „Agenda - Setting“

Es reicht deshalb nicht mehr, sich in Parlamentsbeschlüssen oder Handlungsweisungen in Brüssel hinter dem **Subsidiaritätsprinzip** zu verschanzen, sondern es gilt auch Subsidiarität neu und offener zu definieren. Nicht die Rettung von „Ebenenzuständigkeiten“ ist das Ziel, sondern das Finden der jeweils kompetentesten Lösungsebene – jenseits national - oder regionalstaatlicher „Verlustängste“ – darum muss es gehen, und daran gilt es, die souveräne Unionsbürgerschaft frühzeitig zu beteiligen, das haben die Krisen der letzten drei Jahre mehr als deutlich gemacht. Ein Wahlrecht für Wohnbürger in der EU zu schaffen, wäre ein guter Beitrag für ein lebendiges - und nicht nur Prinzipien verpflichtetes - Subsidiaritätsprinzip.

70 Hessel, Stephane, „Empört Euch“; das kleine Buch war ein echter Kassenschlager.

5. Nachtrag

Es wird sicher noch eine Weile dauern, bevor im Vielvölkerstaat Europa die Juristen in den Parlaments- und Regierungsstuben, in den Gerichten und an den Universitäten sich von der überholten Fiktion der primären Zuordnung des Menschen zu einem seine politische Existenz – scheinbar ausschließlich – legitimierenden Staatsvolk trennen können. Claus Leggewie, kein Jurist, sondern Politikwissenschaftler, hat zum einen sicher Recht, wenn er feststellt, dass die großen Errungenschaften der europäischen Geschichte, die christlich-abendländische Tradition, die Entwicklung eines speziellen Typs von Stadt, Stadtbürgertum und Staatlichkeit, das Erbe von Humanismus und Aufklärung, Demokratie und Menschenrechte per se „kein supranationales Gemeinwesen begründen“⁷¹ können. Dass diesem „Gebilde“ Europa angeblich aber ein „gemeinsamer Geschichtsmythos“ fehle, weil diesen nur die Nationalstaaten hätten,⁷² stimmt so nicht. Die EU selbst ist das Narrativ, sie ist das Ergebnis der Erfahrung von gescheiterten Nationalismen, von Kriegen und vergeblicher Suche nach einer sich selbst bestätigenden, nationalen Größe mit internationaler Bedeutung. Die Beendigung von Kriegen und Grenzkonflikten, von Opfer und Leid, das vor allem die Untertanen zu ertragen hatten, das ist die Geschichte der Europäischen Union, die dafür zu Recht 2012 den Friedensnobelpreis bekommen hat.

In dem von Leggewie kritisch hinterfragten, zur Zeit in Brüssel entstehenden „Haus der Europäischen Geschichte“ sollte zumindest ein Raum sein, in dem sich die Unionsbürgerinnen und Bürger wiederfinden könnten, die Europa real gelebt haben, ein Raum, tapeziert mit binationalen Eheschließungs- und Scheidungsurkunden, Geburtsanzeigen, Sterbeurkunden, und auch mit Namenslisten von Erasmusstudenten/-innen, ein Raum, in dem spürbar werden könnte, dass die EU „erste Wahl“ für jeden Menschen ist, der sein eigenes Leben möglichst selbstbestimmt aber auch solidarisch verbringen möchte. Alleine für diesen Raum würde sich dieses Projekt schon lohnen.

Zentrale „Skulptur“ im „Haus der Europäischen Geschichte“ sollte eine große Wahlurne sein, denn diese macht den Unterschied. In der EU lebende Menschen haben als Unionsbürger/-innen mehr Wahlmöglichkeit! Damit sie diese noch umfassender und überall in der EU gleichberechtigt wahrnehmen können, braucht es allerdings das Engagement nationaler Akteure. Diese sollten im laufenden Jubiläumsjahr der Unionsbürgerschaft den zweiten Bericht der EU - Kommission zur Unionsbürgerschaft in ihren Parlamenten nicht nur lapidar annehmen, sondern ihn wirklich auch aufnehmen und die noch bestehenden Defizite der europäischen Demokratie abbauen, auch bei den

71 Leggewie, Claus; Der Kampf um die europäische Erinnerung, Ein Schlachtfeld wird besichtigt, München 2011.

72 vgl. Fußnote 4 u.a. mit Bezugnahme auf Dieter Grimm, Jürgen Habermas, zum Thema, ob Europa eine Verfassung braucht?

Wahlrechten. Im Übrigen sei – unter Bezugnahme auf die Friedensbewegung der achtziger Jahre schlussendlich angemerkt: Volk ist machbar – Nachbar!