

## Repetitorium ÖR

Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M. (E)\* und Florian Jung, LL.M. (Eur.)

# Die Unionsbürgerschaft: Ein komplexes Rechtsinstitut mit weitreichenden Folgen

DOI 10.1515/jura-2016-0254

**Abstract:** Das Recht der Europäischen Union ist häufig nur schwer mit der bloßen Gesetzeslektüre zu erschließen; in vielen Bereichen hat erst der EuGH den Vertragsvorschriften im Wege der Rechtsfortbildung zu rechtspraktischer Bedeutung verholfen. Diese Eigenart des Europarechts zeigt sich besonders bei der in Art. 20 AEUV niedergelegten Unionsbürgerschaft. Das auf den ersten Blick »nüchtern« wirkende Konzept hat der EuGH weit über den Vertragstext hinaus mit Leben gefüllt. Dabei hat der Gerichtshof zum einen auf der Grundlage von Art. 20 AEUV über eine Anbindung an Art. 18 und Art. 21 AEUV derivative Teilhaberechte für EU-Bürger begründet. Zum anderen hat er wegweisende Entscheidungen zur Unionsbürgerschaft als dem grundlegenden Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten getroffen. Der Beitrag zeichnet diese Entwicklung nach und gibt einen (kritischen) Überblick über den gegenwärtigen Stand der Unionsbürgerschaft.

## A. Einführung

Die Europäische Union unterscheidet sich signifikant von anderen internationalen Organisationen; sie zielt nicht nur auf wirtschaftliche oder politische Kooperation, sondern verfolgt vielmehr ein übergeordnetes Integrationsprojekt supranationaler Natur.<sup>1</sup> Nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind im Rahmen der Wirtschaftsintegration schon früh als eigenständige Rechtssubjekte und Inhaber von unmittelbar dem Unionsrecht entstammenden Rechten und Pflichten angesehen worden.<sup>2</sup> Trotz

dieser Supranationalität im wirtschaftlichen Bereich verblieb allerdings der in der Präambel niedergelegte »Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas« zunächst allein auf der zwischenstaatlichen Ebene.<sup>3</sup> Erst im Laufe der 1980er Jahre wurden mit der Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit die Rufe nach einer umfänglichen Inklusion der EU-Bürger lauter. Dies führte zu politischen und wissenschaftlichen Überlegungen hinsichtlich der Herausbildung einer »Europäischen Bürgererschaft« fernab von ökonomischen Zielsetzungen.<sup>4</sup> Die verschiedenen Initiativen mündeten schließlich in die Aufnahme der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht (1993); dadurch sollte die Fortentwicklung der Union zu einem »Europa der Bürger« rechtsverbindlich bekräftigt werden.

Wegen seines hohen Abstraktionsgrades versprach das Maastrichter Konzept der Unionsbürgerschaft auf den ersten Blick inhaltlich freilich wenig Innovatives. Dementsprechend zurückhaltend fielen die Reaktionen auf die Einführung der Unionsbürgerschaft in die Verträge aus; die Unionsbürgerschaft sei »eine symbolische Spielsache ohne materiellen Gehalt«, ein »Missgriff« oder ein »tönendes Versprechen ohne eigenen Selbststand«.<sup>5</sup> Diese Einschätzung änderte sich jedoch schnell. Nicht zuletzt aufgrund der sachgebietsübergreifenden Neigung des EuGH zur rechtsfortbildenden Auslegung der Normen des Unionsrechts ist Art. 20 AEUV mittlerweile zum Gegenstand einer der dynamischsten Rechtsprechungslinien des Gerichtshofs geworden.<sup>6</sup> Der EuGH hat maßgeblich dazu beigetragen, der Unionsbürgerschaft verschiedene materielle Rechtsverbürgungen für die einzelnen Unionsbürger zu entnehmen. Dabei stützt er sich vornehmlich auf den Gedanken, dass die EU sich seit dem Maastrichter Vertrag nicht mehr nur als wirtschaftliche Zweckgemeinschaft,

1 Näher Vitzthum/Proelß/Klein/Schmahl *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2016, Abschn. 4, Rn. 14 u. 249 ff.

2 Grundlegend EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (24 f.) – *van Gend & Loos*.

\***Kontaktperson: Stefanie Schmahl**, die Autorin ist Inhaberin des Lehrstuhls für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Würzburg.

**Florian Jung**, der Autor ist ehemaliger Wiss. Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl und Richter auf Probe am Verwaltungsgericht Würzburg.

3 Zum Vorstehenden vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim* *Europarecht*, 7. Aufl. 2016, § 16, Rn. 1 f.

4 Hierzu etwa *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schönberger* *Recht der EU*, Stand: August 2015, Art. 20 AEUV, Rn. 7 ff.

5 Nachweise und weitere Reaktionen bei *Hilpold* *EuR* 2015, 133 (134); *Huber* *EuR* 2013, 637.

6 *Thym* *ZEuS* 2012, 501 (502).

sondern vielmehr auch als personal geprägte, politische Rechtsgemeinschaft mit gemeinsamen Wertvorstellungen versteht.<sup>7</sup> Dieses Selbstverständnis unterstreicht die Unionsbürgerschaft, indem sie der Union ein bürgerschaftliches Fundament verleiht und eine enge(re) Bindung der Unionsbürger an die EU herzustellen versucht.<sup>8</sup>

Der Beitrag zeichnet die Entwicklung der Unionsbürgerschaft nach und erörtert ihre wesentlichen Funktionen und Elemente, wobei der Schwerpunkt auf die für den einzelnen Unionsbürger erwachsenden Rechtspositionen gelegt wird. Die Unionsbürgerschaft stellt nicht nur eines der wichtigsten Konzepte im Rahmen des Europarechts mit weitreichenden Folgen und so mancher Sprengkraft dar; sie wirkt auch auf das nationale (öffentliche) Recht in erheblichem Maße ein.

## B. Entstehung und Funktion der Unionsbürgerschaft

Ogleich vorsichtige Konturen einer europäischen Bürgererschaft bereits seit dem Entstehen der Europäischen Gemeinschaften ersichtlich waren,<sup>9</sup> wurde die Unionsbürgerschaft erst 1993 mit dem Vertrag von Maastricht förmlich in das Rechtsgefüge der EU aufgenommen. In den nachfolgenden Verträgen (Amsterdam, Nizza, Lissabon) wurde der Bestand der Unionsbürgervorschriften zwar neu geordnet, aber insgesamt nur geringfügig geändert.<sup>10</sup> Heute legt Art. 20 AEUV den Status der Unionsbürgerschaft explizit fest, ohne dabei ausdrücklich selbst unmittelbare Rechte zu verleihen; Unionsbürger haben vielmehr, wie Art. 20 II AEUV klarstellt, die »in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten«.

Trotz der terminologischen Ähnlichkeit zur »Staatsbürgerschaft« haben die Vertragsstaaten mit Art. 20 ff. AEUV keine eigene EU-Staatsangehörigkeit geschaffen, die geeignet wäre, an die Stelle der nationalen Staatsangehörigkeit zu treten oder gleichberechtigt neben dieser zu stehen.<sup>11</sup> Die Etablierung einer eigenständigen »europäischen

Staatsangehörigkeit« ist erst möglich, wenn die Union nicht mehr nur als »Staatenverbund« firmierte, sondern zu einem Bundesstaat transformiert würde, der über eine genuine europäische Territorial- und Personalhoheit verfügte.<sup>12</sup> Da die Fortentwicklung der EU zu einem Bundestaat jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beabsichtigt ist und darüber hinaus hohe verfassungsrechtliche Hürden überspringen müsste,<sup>13</sup> ist die Unionsbürgerschaft *de conventione lata* an die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates angebunden. Nach dem ausdrücklichen Vertragswortlaut ergänzt die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsangehörigkeit, ersetzt diese aber nicht (Art. 9 S. 3 EUV; Art. 20 I 3 AEUV). In diesem Sinne ist die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates.<sup>14</sup>

## C. Inhalte und Merkmale der Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft begründet zwar keine eigenständige Staatsangehörigkeit, aber es manifestiert sich in ihr doch ein selbstständiges unionsrechtliches Rechtsverhältnis. Sowohl die Vorschriften des primären und sekundären Unionsrechts als auch die Grundrechte der im Primärrechtsrang stehenden Grundrechtecharta (vgl. Art. 6 I EUV) gestalten die Unionsbürgerschaft aus. Art. 20 II 1 AEUV bezieht sich auf diese autonomen, unmittelbar aus der Unionsrechtsordnung herrührenden Rechte, zu deren Wirksamkeit es keiner Vermittlung durch die Mitgliedstaaten bedarf.<sup>15</sup>

In erster Linie bezieht sich die Unionsbürgerschaft auf die im zweiten Teil des AEU-Vertrags niedergelegten Rechte. Art. 18 bis Art. 24 AEUV lassen sich als Unionsbürgerrechte im engen Sinne qualifizieren, da sie Rechte verbürgen, die in einem Staatswesen ausschließlich oder regelmäßig den eigenen Angehörigen vorbehalten sind.<sup>16</sup> Dazu gehören politische Mitwirkungsrechte, wie etwa das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen

<sup>7</sup> Calliess/Ruffert/Kluth EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 20 AEUV, Rn. 4.

<sup>8</sup> Thym ZEuS 2012, 501 (506).

<sup>9</sup> Zu den ersten Entwicklungsstufen vgl. Calliess EuR 2007, Beiheft 1, 7 (11 ff.).

<sup>10</sup> Hierzu Schönberger (Fn. 4), Art. 20 AEUV, Rn. 21 ff.; Obwexer EuR 2015, Beiheft 1, 51 (52). Zu Änderungen durch den Vertrag von Lissabon Schwarze/Hatje EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV, Rn. 1.

<sup>11</sup> Hailbronner/Renner/Maaßen Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010, Unionsbürgerschaft, Rn. 14.

<sup>12</sup> Vgl. Schmahl FS Hailbronner, 2013, 339 (340 u. 351 ff.).

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 123, 267 (347, 404).

<sup>14</sup> Streinz/Magiera EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV, Rn. 24.

<sup>15</sup> Calliess/Ruffert/Kluth (Fn. 7), Art. 20 AEUV, Rn. 6. Eine andere Frage ist es, ob diese Vorschriften auch unmittelbar wirksam sind, also dem Einzelnen subjektive Rechtspositionen einräumen; dies ist für jede Vorschrift konkret unter Heranziehung des Wortlauts und des Sinns und Zwecks zu ermitteln.

<sup>16</sup> Geiger/Khan/Kotzur EUV/AEUV, 5. Aufl. 2010, Art. 20 AEUV, Rn. 4; Magiera (Fn. 14), Art. 20 AEUV, Rn. 32.

(Art. 22 I AEUV) und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (Art. 22 II AEUV), politische Kontrollrechte in Gestalt von Petitions- und Beschwerderechten (Art. 24 AEUV), das Recht auf diplomatischen Schutz durch die anderen Mitgliedstaaten (Art. 23 I AEUV) und das Recht auf Freizügigkeit (Art. 21 I AEUV).<sup>17</sup> Da die Unionsbürgerschaft aufgrund ihrer Akzessorietät zur nationalen Staatsangehörigkeit allerdings gerade kein umfassendes Pflichten- und Treueverhältnis begründet, wie dies der Beziehung zwischen Staat und Bürger immanent ist, ist der aus der Unionsbürgerschaft folgende Kernbestand an Statusrechten vergleichsweise gering.

Das normativ eng umrissene Konzept der Unionsbürgerschaft hat jedoch durch richterrechtliche Weiterentwicklung im Laufe der Zeit einen nicht unerheblichen Zuwachs an Rechtspositionen erfahren. Unter Rückgriff auf Art. 18 und Art. 21 AEUV hat der Gerichtshof aus der Unionsbürgerschaft gemäß Art. 20 AEUV derivative Teilhaberechte für EU-Bürger, die sich in einem anderen Unionsstaat aufhalten, begründet.<sup>18</sup> Zu diesen freizügigkeitsflankierenden »Rechten im Aufenthalt«, die aus Art. 20 f. AEUV i. V. m. dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV abgeleitet werden, zählt insbesondere das Gebot, die nationalen Sozialversicherungssysteme unter bestimmten Voraussetzungen diskriminierungsfrei für sämtliche Unionsbürger zu öffnen (I.). Darüber hinaus hat der EuGH wegweisende Entscheidungen zur Unionsbürgerschaft als dem »grundlegenden Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten«<sup>19</sup> getroffen und das »Recht auf Aufenthalt« gestärkt, das in Art. 20 II lit. a und Art. 21 I AEUV seinen Niederschlag findet (II.).

## I. Die Unionsbürgerschaft als Instrument zur Förderung von Mobilität im EU-Binnenraum

Seit dem Ablauf der in den (vormaligen) Gemeinschaftsverträgen vorgesehenen Übergangsfristen können sich erwerbstätige EU-Bürger auf besondere Freizügigkeitsrechte (z. B. Art. 45 AEUV) berufen. Dazu zählen primär- sowie sekundärrechtlich verankerte Ansprüche auf Einreise und Aufenthalt sowie abgeleitete Teilhaberechte gegenüber dem Aufnahmemitgliedstaat,<sup>20</sup> die sich vor allem in spe-

ziellen Diskriminierungs- und Beschränkungsverboten ausdrücken, die gerade auch die sozialrechtliche Freizügigkeit erfassen. Die Rechtsstellung der nichterwerbstätigen EU-Bürger, die sich ohne Verbindung zu einer besonderen (personenbezogenen) Freizügigkeitsnorm in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten, blieb demgegenüber über lange Zeit unklar. Rentner, Studierende, Arbeitslose und Arbeitssuchende konnten sich zunächst nur auf eng umgrenzte Sekundärrechtsakte berufen.<sup>21</sup> Eine Gleichbehandlung erwerbstätiger und nichterwerbstätiger EU-Bürger im Unionsbinnenraum war von den ursprünglichen, vorwiegend wirtschaftlich orientierten Verträgen nicht intendiert.

### 1. Die soziale Dimension der Unionsbürgerschaft und ihr extensiver Anwendungsbereich

Der Vertrag von Maastricht änderte, wie erwähnt, das Telos der EU-Integration jedoch erheblich, indem er der wirtschaftlichen Integration eine politische Komponente hinzufügte. Deshalb deutete der EuGH – nach anfänglicher Zurückhaltung<sup>22</sup> – in der Rechtssache *Martínez Sala* (1998) an, dass er die Unionsbürgerschaft als flexibles Instrument zur Überwindung der Differenzierung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen einzusetzen beabsichtigt.<sup>23</sup> Dies sollte jedenfalls gelten, wenn es um Sachbereiche geht, die eindeutig im Kompetenzbereich der Union stehen.<sup>24</sup> Fortgeführt und erweitert hat der Gerichtshof diesen Ansatz in der Rechtssache *Grzelczyk* (2001), in der er den Anspruch des Unionsbürgers auf Inländergleichbehandlung im Grundsatz erstmalig tatbestandlich umfassend interpretiert.<sup>25</sup>

**Fall 1** (angelehnt an Rs. *Grzelczyk*): *Der französische Staatsangehörige G beginnt 2013 ein Sportstudium an einer belgischen Universität. In den ersten Jahren seines Studiums bestreitet G den Unterhalt und die Kosten des Studiums mit eigenen finanziellen Mitteln. Aufgrund der ansteigenden zeitlichen Belastung durch das Studium möchte G nunmehr seinen Lebensunterhalt nicht mehr selbst finanzieren. Daher beantragt er im letzten Jahr seines Studiums (2016) beim belgischen Sozialamt Sozialhilfeleistungen, da er erfahren hat, dass ein belgischer Staatsangehöriger in einer ver-*

<sup>17</sup> Zu diesen Rechten im Einzelnen Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich *Europarecht*, 3. Aufl. 2015, § 9, Rn. 31 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Cremer* *Freiheitsgrundrechte*, 2003, 360 ff.

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6103, Rn. 31 – *Grzelczyk*.

<sup>20</sup> Vgl. etwa nunmehr Art. 45 II AEUV; Art. 3 VO 883/2004; Art. 7 VO 492/2011 (zuvor Art. 3 VO 1408/71 und Art. 7 VO 1612/68).

<sup>21</sup> Hierzu *Giegerich* (Fn. 17), § 9, Rn. 37; *Wollenschläger* *ZEuS* 2009, 1 (23).

<sup>22</sup> Vgl. *Cremer* *EuR* 2007, Beiheft 1, 75 (84 f.); *Husmann* *NZS* 2009, 547 (548 f.).

<sup>23</sup> EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Rn. 54 ff. – *Martínez Sala*.

<sup>24</sup> Vgl. *Hailbronner* *JZ* 2005, 1138 (1138).

<sup>25</sup> Dazu etwa *Calliess/Ruffert/Kluth* (Fn. 7), Art. 21 AEUV, Rn. 8; *Wollenschläger* *ZEuS* 2009, 1 (32); *Papp* *NVwZ* 2009, 87 (88).

*gleichbaren Situation Sozialhilfen vom belgischen Staat erhält. Die zuständige belgische Behörde weist den Antrag zurück. Zu Recht?*

Der EuGH stellt zunächst fest, dass die Sozialhilfe in **Fall 1** dem G nur aufgrund seiner Staatsangehörigkeit vorenthalten werde, was im Anwendungsbereich der Verträge nach Art. 18 AEUV verboten sei.<sup>26</sup> Für die Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 18 AEUV rekurriert der Gerichtshof auf Art. 20 und Art. 21 AEUV. Mit Blick auf Art. 20 AEUV weist er darauf hin, dass »der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt [sei], der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen«.<sup>27</sup> Daher könne sich G, wenn er von seinem Unionsbürgerrecht auf Freizügigkeit nach Art. 21 AEUV Gebrauch mache und sich rechtmäßig in Belgien aufhalte, auf das in Art. 18 AEUV verbriefte Diskriminierungsverbot berufen.<sup>28</sup> Im Ergebnis hat G in **Fall 1** also einen Anspruch auf Sozialhilfe vom belgischen Staat auf der Grundlage von Art. 18 i. V. m. Art. 20 f. AEUV.

Sowohl in *Martínez Sala* als auch in *Grzelczyk* entwickelt der EuGH ein »freizügigkeitsakzessorisches Diskriminierungsverbot«.<sup>29</sup> Soweit ein Unionsbürger sein Recht auf Freizügigkeit ausübt und sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, darf er aufgrund seiner Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert werden. Auf die Erwerbstätigkeit des Betroffenen kommt es dabei ebenso wenig an wie auf einen sonstigen wirtschaftlichen Bezug. Vielmehr besteht ein von ökonomischen Aspekten unabhängiger Anspruch auf vollständige Inländergleichbehandlung, der sich aus einer wechselbezüglichen Verklammerung der Art. 18, Art. 20 und Art. 21 AEUV ergibt. Der für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des allgemeinen Diskriminierungsverbots (Art. 18 AEUV) erforderliche unionsrechtliche Bezug<sup>30</sup> wird über die Unionsbürgerschaft in der konkreten Ausprägung des Freizügigkeitsrechts in Art. 21 AEUV hergestellt.<sup>31</sup> Auf diese Weise fungiert die Unionsbürgerschaft i. V. m. Art. 18 und Art. 21 AEUV als

zentraler Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Stellung des einzelnen Unionsbürgers im Unionsrechtsregime.<sup>32</sup>

Beide Entscheidungen sind nicht ohne Kritik geblieben.<sup>33</sup> Insbesondere der dogmatische Rückgriff auf Art. 20 AEUV zur Begründung des für Art. 18 AEUV erforderlichen unionsrechtlichen Bezugs ist nicht unbedenklich, wird damit doch jeder innerstaatliche Regelungsbereich, selbst wenn er in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben ist, potentiell in das Visier des allgemeinen Diskriminierungsverbots gerückt. Ein solcher Rechtszustand ist aber weder dem Wortlaut des Art. 20 AEUV zu entnehmen noch entspricht die extensive Auslegung teleologisch dem (damaligen sowie derzeitigen) Entwicklungsstand des Unionsrechts.<sup>34</sup> Der EuGH hat die von ihm in *Martínez Sala* und *Grzelczyk* eingeschlagene Grundrichtung gleichwohl beibehalten. Zwar hat er in der Folge rechtsprechung uneinheitlich judiziert, indem er teils auf die Verknüpfung von Art. 21 mit Art. 18 AEUV abstellt, teils Art. 20 AEUV mit Art. 18 AEUV verbindet oder gar lediglich allein auf Art. 21 AEUV rekurriert. Unterschiede in der Sache ergeben sich aus diesem »dogmatischen Mosaik« allerdings nicht.<sup>35</sup> Im Ergebnis bekräftigt der EuGH nämlich stets den grundsätzlich umfassenden Anspruch auf Inländergleichbehandlung, soweit ein rechtmäßiger Aufenthalt besteht. Dieses weite Verständnis der Unionsbürgerschaft fungiert seither als »Türöffner«<sup>36</sup> zu verschiedenen Sozialleistungen der Mitgliedstaaten. Konkret umfasst etwa Ansprüche auf Erziehungsgeld,<sup>37</sup> Grundsicherung,<sup>38</sup> Arbeitslosenunterstützung,<sup>39</sup> Studentendarlehen<sup>40</sup> oder auf Unterhaltsstipendien.<sup>41</sup> Den Grundgedanken die-

<sup>32</sup> Huber EuR 2013, 637 (644).

<sup>33</sup> Vgl. z. B. Bode EuZW 2003, 552 (557); Hailbronner NJW 2004, 2185 ff.; ders. JZ 2005, 1138 (1139 ff.); Sander DVBl. 2005, 1014 (1016 ff.); Calliess EuR 2007, Beiheft 1, 7 (32 ff.); Becker EuR 2007, Beiheft 1, 95 (110); Tomuschat ZaöRV 68 (2008), 327 (344); Griller EuR 2015, Beiheft 1, 7 (17 ff.). Positiver hingegen Borchardt NJW 2000, 2057 (2060); Obwexer EuZW 2002, 52 ff.; Scheuing EuR 2003, 744 (777 f.); Kubicki EuR 2006, 489 (502); Wollenschläger ZEuS 2009, 1 (31); Davy ZESAR 2010, 307 (311 f.). Zusammenfassend Stewen Entwicklung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger, 2011, 101 ff.

<sup>34</sup> Sehr kritisch mit Blick auf die sozialrechtliche Gleichstellung Hailbronner ZaöRV 64 (2004), 603 (605 ff.).

<sup>35</sup> Hierzu v. Bogdandy/Bast/Kadelbach Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 636; Tomuschat ZaöRV 68 (2008), 327 (344 f.); Grabenwarter/Wendel (Fn. 31), § 18, Rn. 88.

<sup>36</sup> Sander DVBl. 2005, 1014.

<sup>37</sup> EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Rn. 54 ff. – *Martínez Sala*.

<sup>38</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 27 ff. – *Grzelczyk*.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Rn. 61 ff. – *Collins*.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Rn. 31 ff. – *Bidar*.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-158/07, Slg. 2008, I-8507, Rn. 35 ff. – *Förster*.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 30 – *Grzelczyk*.

<sup>27</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 31 – *Grzelczyk*.

<sup>28</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 33 – *Grzelczyk*.

<sup>29</sup> Wollenschläger Grundfreiheit ohne Markt, 2007, 224.

<sup>30</sup> Hierzu exemplarisch EuGH, Rs. 186/87, Slg. 1989, 195, Rn. 10 – *Cowan*.

<sup>31</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/v. Bogdandy (Fn. 4), Art. 18 AEUV, Rn. 35; Grabenwarter/Schmahl Europäischer Grundrechtsschutz (Enz-EuR II), 2014, § 15, Rn. 69.

ser Rechtsprechung – die Inländergleichbehandlung – hat der EuGH zudem sogar auf andere Sach- und Rechtsgebiete übertragen<sup>42</sup> und nicht nur gegen den Aufnahme-, sondern auch gegen den Herkunftsmitgliedstaat gerichtet.<sup>43</sup>

Die vom EuGH in den Rechtssachen *Martínez Sala* und *Grzelczyk* angestoßene Entwicklung zur weitgehend ungehinderten Wahrnehmung der Freizügigkeit durch die Unionsbürger ist auch vom europäischen Gesetzgeber aufgegriffen worden. Sie findet ihren positivrechtlichen Niederschlag in der UnionsbürgerRL 2004/38/EG,<sup>44</sup> die das primärrechtliche Aufenthaltsrecht der Unionsbürger – unabhängig von der Art der Betätigung – im Sinne der EuGH-Rechtsprechung konkretisiert und dieses mit sozialrechtlichen Ansprüchen flankiert.<sup>45</sup>

## 2. Eingrenzungsmöglichkeiten auf der Rechtfertigungsebene

Ungeachtet der sukzessiven tatbestandlichen Ausweitung des Diskriminierungsverbots kann der Anspruch auf Inländergleichbehandlung – insbesondere im Zusammenhang mit dem Zugang zu sozialen Leistungen – nicht grenzenlos gelten,<sup>46</sup> will man die Integrationskraft der und die gegenseitige (finanzielle) Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten nicht überdehnen. Deshalb hat der EuGH anerkannt, dass eine Ungleichbehandlung unter Umständen gerechtfertigt sein kann. Eine Rechtfertigung kommt in Betracht, wenn sie »auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck steht, der

mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird.«<sup>47</sup> Mit Blick auf die Gewährung von sozialen Leistungen hat der EuGH vor allem den Bestand der mitgliedstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit als legitimen Schutzgrund anerkannt; die Gewährung von Sozialleistungen für Unionsbürger dürfe nicht zu einer übermäßigen Belastung für das gesamte mitgliedstaatliche Sozialhilfesystem werden.<sup>48</sup> Daneben verlangt der Gerichtshof für eine Aktivierung der solidarisch-sozialen Verantwortung ein gewisses Maß an »Integration« oder »Beziehung« des Unionsbürgers zum Aufenthaltsmitgliedstaat. Zur näheren Bestimmung dieser Begriffe zieht er sowohl zeitliche (Dauer des Aufenthalts)<sup>49</sup> als auch gegenständliche (Wohnsitzerfordernisse)<sup>50</sup> Komponenten heran.<sup>51</sup> Häufig verfällt der EuGH dabei aber in eine Einzelfallbetrachtung der mitgliedstaatlichen Regelungen und prüft, ob im konkreten Fall eine Belastung des nationalen Sozialhilfesystems in seiner Gesamtheit und/oder ob ein Nachweis der Integration oder Verbindung erbracht ist,<sup>52</sup> ohne generelle und kohärente Kriterien für die Bestimmung des Integrationsgrads aufzustellen, die er freilich seinerseits von den Mitgliedstaaten einfordert.<sup>53</sup>

Erste Tendenzen zu einer kohärenteren Prüfung aufgrund typisierender Kriterien sind allerdings den jüngsten EuGH-Entscheidungen *Dano* (2014) und *Alimanovic* (2015) sowie *García Nieto* (2016) zu entnehmen.

**Fall 2** (angelehnt an Rs. *Alimanovic*): Die schwedische Staatsangehörige A lebt mit ihren drei Kindern einige Jahre in Deutschland, sodann in Schweden. Im Jahr 2014 kehrt die Familie wieder nach Deutschland zurück. A geht zwischen Juni 2014 und Mai 2015 verschiedenen kürzeren Erwerbstätigkeiten nach. Anschließend

<sup>42</sup> Etwa auf Verfahrensvorschriften des Straf- und Zivilprozessrechts (EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Rn. 14 ff. – *Bickel und Franz*; EuGH, Rs. C-274/96, EuZW 2014, 393, Rn. 18 ff. – *Grauel Rüffer*); das Zwangsvollstreckungsrecht (EuGH, Rs. C-224/02, Slg. 2004, I-5763, Rn. 20 ff. – *Pusa*), das Steuerrecht (EuGH, Rs. C-365/02, Slg. 2004, I-7183, Rn. 33 ff. – *Lindfors*), den Zugang zum Studium (EuGH, Rs. C-73/08, Slg. 2010, I-2735, Rn. 30 ff. – *Bressol*) und auf Vorschriften über die Opferhilfe (EuGH, Rs. C-164/07, Slg. 2008, I-4143, Rn. 11 ff. – *Wood*) und die Kriminalitätsbekämpfung (EuGH, Rs. C-524/06, Slg. 2008, I-9705, Rn. 69 ff. – *Huber*).

<sup>43</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191, Rn. 28 ff. – *D’Hoop*; EuGH, Rs. C-403/03, Slg. 2005, I-6421, Rn. 12 ff. – *Schempp*; EuGH, Rs. C-192/05, Slg. 2006, I-10451, Rn. 17 ff. – *Tas-Hagen*.

<sup>44</sup> ABl. EU 2004, Nr. L 158/77.

<sup>45</sup> Eingehend *Schönberger* ZAR 2006, 226 (277 ff.); *Kingreen* EuR 2007, Beiheft 1, 43 (62 ff.); jüngst *Epiney* NVwZ 2015, 777.

<sup>46</sup> Zu beachten sind auch sekundärrechtliche Schranken, vgl. etwa Art. 24 II der UnionsbürgerRL 2004/38. Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer europäischen Sozialunion vgl. *Giegerich/Gstrein/Zeitmann/Schmahl* The EU Between »an Ever Closer Union« and Inalienable Policy Domains of Member States, 2014, 299 ff.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Rn. 27 – *Bickel und Franz*; EuGH, Rs. C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Rn. 66 – *Collins*; EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Rn. 54 – *Bidar*; EuGH, Rs. C-524/06, Slg. 2008, I-9705, Rn. 75 – *Huber*.

<sup>48</sup> Vgl. etwa EuGH, Rs. C-140/12, NZS 2014, 20, Rn. 61 f., 72 – *Brey*.

<sup>49</sup> EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Rn. 59 ff. – *Bidar* (3 Jahre); EuGH, Rs. C-158/07, Slg. 2008, I-8507, Rn. 52 – *Förster* (5 Jahre). Vgl. auch die sekundärrechtliche Konkretisierung in Art. 24 II der UnionsbürgerRL 2004/38, dazu *Hilpold* EuZW 2009, 40 ff.; *Semmelmann* EuR 2009, 683 ff.

<sup>50</sup> EuGH, Rs. C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Rn. 70 – *Collins*; EuGH, Rs. C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Rn. 59 – *Bidar*; EuGH, Rs. C-158/07, Slg. 2008, I-8507, Rn. 50 – *Förster*.

<sup>51</sup> Eingehend *Becker* EuR 2007, Beiheft 1, 95 (110); *Wollenschläger* NVwZ 2014, 1628 (1630); *Thym* NZS 2014, 81 (87 ff.).

<sup>52</sup> Etwa EuGH, Rs. C-140/12, NZS 2014, 20, Rn. 64 – *Brey*; EuGH, Rs. C-75/11, BeckEuRS 2012, 689545, Rn. 62 – *Kommission/Österreich*; EuGH, Rs. C-359/15, NVwZ-RR 2015, 457, Rn. 28 ff. – *Martens*.

<sup>53</sup> Kritisch auch *Thym* NZS 2015, 81 (88); *Devetzi* EuR 2014, 638 (654); *Griller* EuR 2015, Beiheft 1, 7 (30); *Calliess/Ruffert/Epiney* (Fn. 7), Art. 18 AEUV, Rn. 43.

*meldet sie sich arbeitssuchend und beantragt Grundsicherungsleistungen und Kindergeld. Beides wird ihr mit dem Hinweis verwehrt, dass es sich bei den betreffenden Leistungen um solche der beitragsunabhängigen Sozialhilfe handele, auf die arbeitssuchende EU-Ausländer – anders als Inländer – keinen Anspruch hätten. Zu Recht?*

Nachdem der Gerichtshof bereits in der Rechtssache *Dano* anerkannt hatte, dass die Bundesrepublik Deutschland Unionsbürger von dem Genuss von beitragsunabhängigen Sozialleistungen ausschließen dürfe, wenn Personen allein mit dem Ziel einreisen, diese Geldleistungen zur Bestreitung ihrer Grundbedürfnisse zu beziehen,<sup>54</sup> erweitert er diese Feststellung in **Fall 2** nunmehr auch auf Personen, die sich als Arbeitssuchende in Deutschland aufhalten.<sup>55</sup> Die Judikate beziehen sich zwar in erster Linie auf Art. 24 II der UnionsbürgerRL 2004/38/EG<sup>56</sup> in Verbindung mit Art. 70 der Koordinierungs-VO für die Systeme sozialer Sicherheit (EG) Nr. 883/2004,<sup>57</sup> wonach die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, anderen Personen als Arbeitnehmern, Selbstständigen oder Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, Sozialhilfe oder andere Geldleistungen zur Existenzsicherung zu gewähren, die beitragsunabhängig allein durch Steuermittel finanziert werden. Der EuGH hat aber betont, dass er das zu prüfende Sekundärrecht als Konkretisierung von Art. 18 AEUV versteht.<sup>58</sup> Auch wenn der Gerichtshof die zeitlichen und gegenständlichen Integrationsvoraussetzungen, die er in seiner früheren Rechtsprechung aufgestellt hat, in den jüngsten Urteilen nicht explizit thematisiert, zeigt sich hierin doch, dass er das seit *Grzelczyk* immer weiter geöffnete Tor zu sozialen Leistungen vorsichtig wieder schließt, wenn die Beziehung zum Aufenthaltsmitgliedstaat ausschließlich oder wesentlich in einem Ersuchen um soziale Grundsicherung besteht, die die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats belastet.<sup>59</sup> Dies gilt, wie der Gerichtshof anläss-

lich der Sachlage in **Fall 2** und erneut in der Rechtssache *García Nieto* hervorhebt, sogar dann, wenn die beitragsunabhängigen Sozialleistungen zur Bestreitung des Existenzminimums Teil eines Systems sind, das außerdem Leistungen zur Erleichterung der Arbeitssuche vorsieht.<sup>60</sup> Ob in den Urteilen *Dano*, *Alimanovic* und *García Nieto* allerdings tatsächlich eine »Rückkehr zum Marktbürger« zu erblicken ist, wie dies gelegentlich vermutet wird,<sup>61</sup> dürfte angesichts der Spezifität der den Entscheidungen zugrunde liegenden Konstellationen, die auch von den einschlägigen Sekundärrechtsakten als Ausnahmen anerkannt sind, eher zu bezweifeln sein. Gesichert ist aber, dass die EU keine umfassende Sozialunion etabliert, sondern ein gestuftes Konzept in Abhängigkeit zur Stabilität des Aufenthalts bereithält.<sup>62</sup>

### 3. Zwischenergebnis

Mit der wechselbezüglichen Verklammerung von Art. 18, Art. 20 und Art. 21 AEUV begründet der EuGH nicht nur ein »Recht zum Aufenthalt« für Unionsbürger im Unionsgebiet, sondern gewährt diesen auch weitreichende »Rechte im Aufenthalt«.<sup>63</sup> Das aus der Normtrias vom Gerichtshof »destillierte« Diskriminierungsverbot ist denkbar weit gefasst; es richtet sich sowohl gegen den Aufnahme- als auch gegen den Herkunftsmitgliedstaat und erfasst potentiell sämtliche Regelungsbereiche des nationalen Rechts.

In der Rechtspraxis gelangen die unionsbürgerrechtlichen Diskriminierungsverbote, wie die dargestellten EuGH-Entscheidungen belegen, vorwiegend in Gebieten zur Anwendung, die In- und Auslandssachverhalte unterschiedlichen Rechtsregimen unterwerfen und damit den mobilen Unionsbürger besonders betreffen.<sup>64</sup> Gerade in den materiell-rechtlich nicht vereinheitlichten Rechtsbereichen, die – wie das Sozialrecht – im Wesentlichen in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben sind, ergeben sich auf der Grundlage des weit verstandenen Diskriminierungsverbots nunmehr verschiedene derivative Teilhaberechte für diejenigen Unionsbürger, die von ihrem

<sup>54</sup> EuGH, Rs. C-333/13, NJW 2015, 145, Rn. 78 – *Dano*, hierzu *Frenz* DVBl. 2015, 33 ff.; *Eichenhofer* EuR 2015, 73 ff.; *Schreiber* ZAR 2015, 46 ff.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-67/14, NVwZ 2015, 1517, Rn. 40 ff. – *Alimanovic*; vgl. auch EuGH, Rs. C-299/14, NVwZ 2016, 450, Rn. 36 ff. – *García Nieto*, wo es um ein Sozialhilfesuchen während der ersten drei Monate des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat zum Zweck der Arbeitssuche ging.

<sup>56</sup> Vgl. Fn. 44.

<sup>57</sup> ABl. EU 2004, Nr. L 166/1.

<sup>58</sup> EuGH, Rs. C-333/13, NJW 2015, 145, Rn. 61 – *Dano*. Zum vom EuGH angenommenen Gleichklang von Primär- und Sekundärrecht kritisch *Shuibhne* CMLRev. 52 (2015), 889 (934 ff.); *Devetzi/Schreiber* ZESAR 2016, 15 (18); *Epiney* NVwZ 2016, 503 (504).

<sup>59</sup> In diese Richtung auch *Epiney* NVwZ 2015, 777; *Thym* NJW 2015, 130 (133 f.); *Raschka* ZAR 2015, 331 (336); wohl auch *Kingreen* NVwZ 2015, 1503 (1505 f.). Zurückhaltender *Wollenschläger* NVwZ 2014, 1628

(1629); *Schreiber* infoalso 2015, 3 (4 f.); *Nazik/Ulber* NZS 2015, 369 (372); *Devetzi/Schreiber* ZESAR 2016, 15 (20).

<sup>60</sup> EuGH, Rs. C-67/14, NVwZ 2015, 1517, Rn. 43 f., 46 – *Alimanovic*; EuGH, Rs. C-299/14, NVwZ 2016, 450, Rn. 37 – *García Nieto*.

<sup>61</sup> So *Thym* NJW 2015, 130; ähnlich *Farahat* DÖV 2016, 45 (53).

<sup>62</sup> Vgl. *Frenz* DVBl. 2016, 501 (503).

<sup>63</sup> *Oppermann/Classen/Nettesheim* (Fn. 3), § 16, Rn. 29; *Kingreen* EuR 2007, Beiheft 1, 43 (61).

<sup>64</sup> Ebenso *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 785; *Grabenwarter/Wendel* (Fn. 31), § 18, Rn. 88.

Unionsbürgerrecht auf Freizügigkeit Gebrauch machen.<sup>65</sup> Es liegt auf der Hand, dass mit der über das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV erfolgten Harmonisierung der Anwendungsbereiche des nationalen Sozialrechts<sup>66</sup> ein heikles koordinationsrechtliches Spannungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und progressivem Integrationsauftrag der Unionsbürgerschaft eröffnet ist, das einer sensiblen Ausbalancierung bedarf.<sup>67</sup> Deshalb ist zu begrüßen, dass der EuGH mittlerweile die Notwendigkeit eingrenzender Maßnahmen erkannt hat.<sup>68</sup> Im Gegenzug bleiben freilich eine eingehendere Befassung mit der Zwecksetzung der Sozialrechtskoordinierung sowie eine Präzisierung der Schlüsselbegriffe »Verbindung«, »Integration« oder »Beziehung« zum Aufenthaltsmitgliedstaat erforderlich,<sup>69</sup> auch die fehlende dogmatische Stringenz bei der Rechtfertigungsprüfung erschwert nach wie vor die primärrechtliche Rechtsanwendung.<sup>70</sup>

## II. Die Unionsbürgerschaft abseits von Mobilität

Lange Zeit hat der EuGH die Unionsbürgerschaft (in Kombination mit Art. 18 und Art. 21 AEUV) primär als Instrument zur Gewährleistung einer Mobilitätsgarantie für Unionsbürger im EU-Binnenraum verstanden, auch wenn er seit *Grzelczyk* den »grundlegenden Status der Unionsbürgerschaft« immer wieder betont und damit ein umfassenderes Verständnis schon früh nahegelegt hat. In einer Reihe jüngerer Entscheidungen zeigt der EuGH, dass er seine Formulierung tatsächlich nicht als bloßes rhetorisches Stilmittel verwendet,<sup>71</sup> sondern dass er vielmehr die Unionsbürgerschaft auch zur Absicherung bestimmter Kernbereiche von Lebensbedingungen fernab grenzüberschreitender Bezüge einsetzt.

<sup>65</sup> Originäre Leistungsrechte können auf der Grundlage von Art. 18, Art. 20 und Art. 21 AEUV indes nicht verlangt werden, vgl. *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 64), Rn. 740.

<sup>66</sup> Dazu *Janda* InfAuslR 2015, 108 (110).

<sup>67</sup> Ausführlich *Farahat* Progressive Inklusion: Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht, 2014, 76 ff.

<sup>68</sup> Andere Akzentsetzung bei *Wallrabenstein* JZ 2016, 109 (110 ff.).

<sup>69</sup> *Verschueren* CMLRev. 52 (2015), 377 (380 f.); *Farahat* DÖV 2016, 45 (49 ff.).

<sup>70</sup> Dazu etwa *Shuibhne* CMLRev. 52 (2015), 889 (913 f.).

<sup>71</sup> *Cede* EuR 2015, 79 (81).

## 1. Einwirkungen der Unionsbürgerschaft auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht

### a) Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung

Aufgrund der in Art. 20 I 3 AEUV festgelegten Akzessorität der Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsangehörigkeit können Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft nicht isoliert erfolgen, sondern richten sich nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verblieben; Fragen der Staatsangehörigkeit werden allein auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts der EU-Mitgliedstaaten geregelt.<sup>72</sup>

Diese im Vertrag angelegte Struktur hat der EuGH jedoch sukzessive aufgelockert. Schon im Jahre 1989 deutete der EuGH in der Rechtssache *Gullung* an, dass das Recht der Mitgliedstaaten zur autonomen Regelung der Staatsangehörigkeit durchaus unionsrechtlichen Schranken unterliegen kann. Zwar erkennt der Gerichtshof die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Regelung ihrer staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten explizit an; gleichzeitig betont er aber, dass die Anwendung dieser nationalen Vorschriften nicht dazu führen dürfe, die Verwirklichung der im Vertrag niedergelegten Freizügigkeitsrechte zu behindern.<sup>73</sup> Deshalb dürfe ein Mitgliedstaat die Berufung auf Freizügigkeitsbestimmungen den eigenen Staatsbürgern nicht versagen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben, dessen Staatsangehörigkeit sie ebenfalls besitzen.<sup>74</sup> Mit anderen Worten kann also ein »EU-Doppelstaatler« seine Freizügigkeitsrechte gegenüber beiden EU-Heimatstaaten geltend machen; ob der Betroffene tatsächlich eine reale Verbindung zu einem Unionsstaat nachweisen kann, ist nach Ansicht des EuGH unbeachtlich. Damit rückt der EuGH zumindest teilweise von den Regelungen des allgemeinen Völkerrechts ab, wonach es für die Begründung der Staatsangehörigkeit gerade einer solchen hinreichend engen Verknüpfung (»genuine link«) zwischen Staat und Individuum bedarf<sup>75</sup> und macht hiermit zugleich deutlich, dass reine Inlands Sachverhalte bei EU-Mehrstaatlern *a priori* ausgeschlossen sind.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Vgl. den Beschluss des Europäischen Rats ABl. EG v. 31.12.1992, Nr. C 348/2.

<sup>73</sup> EuGH, Rs. 292/86, Slg. 1988, 111, Rn. 12 – *Gullung*.

<sup>74</sup> EuGH, Rs. 292/86, Slg. 1988, 111, Rn. 12f. – *Gullung*.

<sup>75</sup> Dies geht auf den vom IGH entschiedenen *Nottebohm*-Fall zurück (IGH, ICJ Rep. 1955, 15 [23]); hierzu z. B. *Herdegen* Völkerrecht, 14. Aufl. 2015, § 25, Rn. 2ff.

<sup>76</sup> *Schmahl* (Fn. 12), 343; *Ehlers/Kadelbach* Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2014, § 26, Rn. 32; *Zimmermann* EuR 1995, 54 (68).

Auf diese unionsrechtliche Einwirkung auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht weist der EuGH auch in der Rechtssache *Micheletti* (1992) hin. Dort ging es um einen italienisch-argentinischen Kläger, der sich in Spanien auf Antrag als Zahnarzt niederlassen wollte. Unter Hinweis auf fehlende Bindungen zu Italien und dem Umstand, dass der Betroffene zum Zeitpunkt der Antragstellung seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Argentinien hatte, sahen die spanischen Behörden die argentinische Staatsangehörigkeit als maßgeblich an und versagten dem Betroffenen die Berufung auf die im Vertrag geltenden Freizügigkeitsbestimmungen. Nach einem Verweis auf den schon in *Gullung* aufgestellten Unionsvorbehalt bei der Ausgestaltung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts<sup>77</sup> stuft der EuGH das Vorgehen Spaniens allerdings als unionsrechtswidrig ein: die neben der Staatsangehörigkeit zu einem EU-Staat (Italien) zusätzliche Staatsangehörigkeit eines Drittstaates (Argentinien) dürfe dem Betroffenen – ungeachtet der bestehenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten – nicht entgegengehalten werden. Es sei nämlich nicht Sache eines Mitgliedstaates, die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats dadurch zu beschränken, dass eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Blick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten verlangt wird.<sup>78</sup> Maßgeblich ist für den Gerichtshof also alleine der Umstand, dass der Kläger nach italienischem Recht italienischer Staatsangehöriger ist; ob daneben eine weitere (oder gar »effektivere«) Staatsangehörigkeit eines Drittstaats vorliegt, spielt für das Recht auf Ausübung der vertraglichen Freizügigkeitsrechte keine Rolle. Wie schon in *Gullung* weicht der EuGH damit partiell von den Regeln des allgemeinen Völkerrechts zugunsten einer integrationsfreundlichen Perspektive ab. Die wechselseitige und vorbehaltlose Anerkennung ihrer Autonomie in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten, die sich in Art. 9 S. 3 EUV und Art. 20 I 2 AEUV verkörpern, rechtfertige eine solche graduelle Abweichung von den Vorgaben des allgemeinen Völkerrechts und zwingt die Mitgliedstaaten dazu, Entscheidungen der übrigen Mitgliedstaaten in Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts zu respektieren.<sup>79</sup>

Auch in nachfolgenden Entscheidungen hat der EuGH verdeutlicht, dass die mitgliedstaatliche Kompetenzzu-

übung im Rahmen des Staatsangehörigkeitsrechts nicht (mehr) im ausschließlichen Ermessen der Mitgliedstaaten steht,<sup>80</sup> sondern von dieser Zuständigkeit nur unter Beachtung des Unionsrechts Gebrauch zu machen ist.<sup>81</sup> Diese bis dato eher grundsätzlichen Aussagen zu den Einwirkungen der Unionsbürgerschaft auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht hat der EuGH in der Rechtssache *Rottmann* (2010) erstmals konkretisiert.

**Fall 3** (angelehnt an Rs. *Rottmann*): *Der österreichische Staatsbürger R zieht von Wien nach München; einige Jahre später erhält er auf seinen Antrag die deutsche Staatsangehörigkeit. Aufgrund einer österreichischen Regelung verliert R durch diesen Erwerb die österreichische Staatsangehörigkeit. Kurz darauf erfährt die zuständige deutsche Behörde, dass R im Rahmen seines Einbürgerungsverfahrens ein Ermittlungsverfahren verschwiegen hat, das gegen ihn in Österreich eingeleitet worden war, bevor er nach Deutschland übersiedelte. Aufgrund dieser Täuschung will die Behörde dem R die deutsche Staatsangehörigkeit wieder entziehen. Da ein Wiederaufleben der österreichischen Staatsangehörigkeit im innerstaatlichen Recht nicht vorgesehen ist, droht R nicht nur die Staatenlosigkeit, sondern auch der Verlust der Unionsbürgerschaft. Darf die Behörde unter Berufung auf die Täuschung des R trotzdem die Einbürgerung zurücknehmen?*

In seinem Urteil verweist der EuGH auf die mitgliedstaatliche Autonomie in staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen, stellt jedoch gleichzeitig heraus, dass diese unionsrechtlichen Schranken unterliege.<sup>82</sup> Dieser Unionsvorbehalt sei berührt, wenn der Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit zugleich den Verlust der Unionsbürgerschaft und der hieraus erwachsenden Rechte zur Folge habe; eine solche Situation falle ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht.<sup>83</sup> Das Ermessen der Mitgliedstaaten bei einem Entzug der Staatsangehörigkeit ist nach Auffassung des EuGH also grundsätzlich am Maßstab des Unionsrechts überprüfbar, wobei der hierfür erforderliche europarechtliche Bezug unmittelbar aus der Natur der Unionsbürgerschaft selbst herrührt.<sup>84</sup> Andererseits stellt der Gerichtshof klar, dass innerstaatliche Regelungen, die den Verlust der Staatsangehörigkeit und zugleich jenen der Unionsbürgerschaft zur Folge haben, durchaus zulässig sein können, wenn dieser Verlust durch einen im Allgemeininteresse liegenden Grund ge-

<sup>80</sup> *Deinhard* Das Recht der Staatsangehörigkeit unter dem Einfluss globaler Migrationserscheinungen, 2015, 298.

<sup>81</sup> Vgl. etwa EuGH, Rs. C-179/98, Slg. 1999, I-7955, Rn. 29 – *Mesbah*; EuGH, Rs. C-192/99, Slg. 2001, I-1237, Rn. 19 – *Kaur*; EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Rn. 28 – *García Avello*; EuGH, Rs. C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Rn. 37 – *Zhu und Chen*.

<sup>82</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 39-41, 45 – *Rottmann*.

<sup>83</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 42 – *Rottmann*.

<sup>84</sup> Vgl. *Kahl JURA* 2011, 364 (367, 368); kritisch *Berlit FS Hailbronner*, 2013, 282 (283).

<sup>77</sup> EuGH, Rs. C-369/90, Slg. 1992, I-4239, Rn. 10 – *Micheletti*.

<sup>78</sup> EuGH, Rs. C-369/90, Slg. 1992, I-4239, Rn. 10 – *Micheletti*. Bestätigt in EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Rn. 28 – *García Avello*.

<sup>79</sup> Vgl. *Schönberger* (Fn. 4), Art. 20 AEUV, Rn. 40; *Giegerich* (Fn. 17), § 9, Rn. 27 f.



rechtfertigt ist.<sup>85</sup> Den Verlust auf Grundlage der Täuschung durch R in **Fall 3** stuft der EuGH als einen solchen Grund ein; es sei legitim, dass ein Mitgliedstaat das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität schützen wolle.<sup>86</sup> Allerdings müsse, so der EuGH, aufgrund des gleichzeitigen Verlusts der Unionsbürgerschaft zusätzlich geprüft werden, ob die Rücknahmeentscheidung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahre.<sup>87</sup> Dabei seien insbesondere die möglichen Folgen der Entscheidung für den Betroffenen und seine Angehörigen, die Schwere des Verstoßes, die Zeit, die zwischen Einbürgerungs- und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist und die Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen, zu berücksichtigen.<sup>88</sup>

#### b) Überlappung zwischen Unionsbürgerschaft und mitgliedstaatlicher Autonomie im Staatsangehörigkeitsrecht

Die Konstituierung eines unionsrechtlichen Vorbehalts in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten durch den EuGH ist vereinzelt auf Kritik gestoßen,<sup>89</sup> zu Recht aber überwiegend begrüßt worden.<sup>90</sup> Auch wenn es zutrifft, dass das Staatsangehörigkeitsrecht im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verblieben ist, so hat doch die Einfügung der Unionsbürgerschaft einen Integrationsverbund mit Bürgerschaftsfähigkeit begründet, der nicht nur zwischen den einzelnen Staaten besteht, sondern spezifisch die EU-Bürger in den Blick nimmt.<sup>91</sup> Hinzu tritt der Umstand, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des in Art. 20 I 2 AEUV verankerten Grundsatzes der Akzessorietät mittelbaren Einfluss auf die Unionsbürgerschaft und die Unionsbürgerrechte ausüben können.<sup>92</sup> Daher ist es nur konsequent, wenn die Mitgliedstaaten ihrerseits unionsrechtlichen Einschränkungen bei der Ausgestaltung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts unterliegen. Staatsangehörig-

keitsrechtliche Entscheidungen der Mitgliedstaaten haben auch eine unionsbürgerschaftliche Dimension, weshalb es ein Mindestmaß an unionsrechtlicher Kontrollbefugnis bei der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts geben muss.<sup>93</sup>

Weniger überzeugen kann jedoch die dogmatische Verortung eines solchen Unionsvorbehalts in der Unionsbürgerschaft selbst, wie dies der EuGH in der Rechtssache *Rottmann* favorisiert. Art. 20 AEUV spricht an keiner Stelle davon, dass die mitgliedstaatlichen Kompetenzen in staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen unter Beachtung des Unionsrechts auszuüben sind. Indem der EuGH die Unionsbürgerschaft als Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit staatlicher Maßnahmen heranzieht, kehrt er zudem die im Vertrag angelegte Akzessorietät um. Denn nach Maßgabe der EuGH-Begründung rechtfertigt allein der Verlust der Unionsbürgerschaft die Überprüfung staatlicher Maßnahmen anhand des Unionsrechts; ein solches Stufenverhältnis lässt sich Art. 20 AEUV aber gerade nicht entnehmen.<sup>94</sup> Dogmatisch stringenter erscheint es daher, den Vorbehalt in dem in Art. 4 III EUV niedergelegten Grundsatz der Unionstreue zu verankern.<sup>95</sup> Danach haben die Mitgliedstaaten – auch bei der Wahrnehmung der ihnen verbliebenen Kompetenzen – alle Maßnahmen zu unterlassen, die ganz allgemein der Verwirklichung der Unionsziele und im vorliegenden Kontext konkret der Etablierung eines bürgernahen Europas entgegenstehen.<sup>96</sup> Die Anbindung des unionsrechtlichen Vorbehalts an die Unionstreue gemäß Art. 4 III EUV erleichtert ferner die nähere inhaltliche Bestimmung des unionsrechtlichen Prüfungsmaßstabs bei staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten. Grenzen mitgliedstaatlicher Autonomie können sich dann etwa aus der Unionsbürgerschaft im Rahmen des Erwerbs,<sup>97</sup> des Verlustes und der

<sup>85</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 51 – *Rottmann*.

<sup>86</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 51 – *Rottmann*.

<sup>87</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 55 – *Rottmann*.

<sup>88</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 56 – *Rottmann*.

<sup>89</sup> Etwa *Berlit* (Fn. 84), 282ff.; teilweise auch *Hailbronner StAZ* 2011, 1 (2f., 4).

<sup>90</sup> Vgl. z. B. *Kahl JURA* 2011, 364 (368ff.); *Tewocht ZAR* 2010, 143 (145f.); *Lämmermann NVwZ* 2012, 75 (79).

<sup>91</sup> *Kotalakidis* Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft, 2000, 315; *Milej BayVBl.* 2015, 361 (363).

<sup>92</sup> *Kahl JURA* 2011, 364 (369).

<sup>93</sup> *Schmahl* (Fn. 12), 345; *Schönberger* (Fn. 4), Art. 20 AEUV, Rn. 44. Entsprechendes gilt bei nationalen Wahlverfahrensvorschriften, die ebenfalls mittelbaren Einfluss auf das Wahlrecht zum EP zeitigen, vgl. EuGH, Rs. C-650/13, EuGRZ 2015, 651 (654f.) – *Delvigne*; dazu *Gundel EuR* 2016, 176 (184).

<sup>94</sup> Kritisch auch *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 64), Rn. 770; *Tewocht ZAR* 2010, 143 (145); *Kubicki GPR* 2011, 279 (281).

<sup>95</sup> So auch *Kahl JURA* 2011, 364 (369); *Giegerich* (Fn. 17), § 9, Rn. 26; *Calliess EuR* 2007, Beiheft 1, 7 (19).

<sup>96</sup> *Grabitz/Hilf/Nettesheim/v. Bogdandy/Schill* (Fn. 4), Art. 4 EUV, Rn. 56 f.; *Schmahl* (Fn. 12), 345; *Kahl JURA* 2011, 364 (369).

<sup>97</sup> Unionsrechtliche Einwirkungen auf den Erwerb werden relevant, wenn EU-Mitgliedstaaten durch besonders großzügige nationale Vorgaben die Einbürgerung von Drittstaatlern ermöglichen (hierzu *Hilpold NJW* 2014, 1071ff. m. w. N.). Soweit solche Maßnahmen die EU-Einwanderungspolitik wesentlich erschweren, werden diese überwiegend als unvereinbar mit Art. 4 III EUV angesehen, vgl. nur *Schwarze/Hatje* (Fn. 10), Art. 20 AEUV, Rn. 5; *Giegerich* (Fn. 17), § 9, Rn. 26.

Nichtanerkennung der Staatsangehörigkeit, aus Grundrechten sowie allgemeinen Rechtsgrundsätzen und nicht zuletzt aus den Freizügigkeitsrechten ergeben.<sup>98</sup> Der Rückgriff auf den unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den der EuGH auch für den Unionsvorbehalt in *Rottmann* vorgenommen hat, erlaubt schließlich eine flexible Steuerung der Prüfungsintensität, die sich nach den konkreten Einwirkungen der mitgliedstaatlichen Maßnahmen auf den Status des Unionsbürgers bemisst.

### c) Zwischenergebnis

Insbesondere die Entscheidung *Rottmann* verdeutlicht, dass die bei den Mitgliedstaaten verbliebene Regelungskompetenz in Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts nicht losgelöst von unionsrechtlichen Bezügen zu beurteilen und der EuGH durchaus gewillt ist, seine Jurisdiktionskompetenz partiell auch auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht auszuweiten. Inhaltlich ist die Reichweite des unionsrechtlichen Vorbehalts noch relativ unbestimmt; gleichwohl – oder gerade deswegen – birgt er verfassungsrechtlichen Sprengstoff. Denn es ist nicht auszuschließen, dass der EuGH künftig weitergehende europarechtliche Schranken für die Ausgestaltung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts entwickelt.<sup>99</sup> Sollte dies der Fall sein, wird voraussichtlich die vom BVerfG entwickelte *ultra vires*-Kontrolle relevant; immerhin haben die Karlsruher Richter in der *Lissabon*-Entscheidung das Staatsangehörigkeitsrecht als elementaren Teilbereich der »Verfassungsidealität« ausgemacht.<sup>100</sup>

## 2. Unionsbürgerliche Statusrechte jenseits des grenzüberschreitenden Moments

Die dynamische Interpretation, die der EuGH der Vorschrift des Art. 20 AEUV hat zuteilwerden lassen, ist nicht auf die partielle Steuerung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts beschränkt. Vielmehr entnimmt der Gerichtshof Art. 20 AEUV auch originäre Statusrechte, indem er die Unionsbürgerschaft von der Anbindung an Art. 21 AEUV löst.<sup>101</sup> EU-Bürger sollen sich auch dann auf Unionsbürgerrechte berufen können, wenn sie das Recht auf Freizügigkeit niemals ausgeübt haben.

<sup>98</sup> Ausführlich *Hailbronner* StAZ 2011, 1 (3 ff.).

<sup>99</sup> So *Oppermann/Classen/Nettesheim* (Fn. 3), § 16, Rn. 8.

<sup>100</sup> BVerfGE 123, 267 (347).

<sup>101</sup> Hierzu *Schmahl* (Fn. 12), 346 ff.

### a) Vom »Marktbürger« zum »Unionsbürger«?: »Zambrano« und die Folgen

Eine solche Loslösung der Unionsbürgerschaft von dem Erfordernis der Grenzüberschreitung deutete sich bereits in den Fällen *Akrich* (2003) und *Metock* (2008) an.<sup>102</sup> In beiden Entscheidungen war der vom EuGH ansonsten geforderte grenzüberschreitende Bezug für die Gewährung von Freizügigkeits- und Unionsbürgerrechten nur noch ganz schwach ausgeprägt.<sup>103</sup> Das Urteil in der Rechtssache *Zambrano* (2011) knüpft an diese Abkehr vom »Europa der Marktbürger« an, indem in bestimmten Konstellationen vom Erfordernis eines Mobilitätsbezugs gänzlich abgesehen wird.

**Fall 4** (angelehnt an Rs. *Zambrano*): *Die Eheleute Z, die beide die kolumbianische Staatsangehörigkeit besitzen, beantragen bei der zuständigen Behörde Asyl in Belgien. Dieser Antrag wird abgelehnt; von einer Abschiebung sieht die Behörde jedoch aufgrund der bürgerkriegsähnlichen Zustände in Kolumbien vorläufig ab. In der Zwischenzeit geht der Z (trotz fehlender Erlaubnis) einer Beschäftigung nach; während des Aufenthalts in Belgien bekommen die Eheleute zudem die Kinder A und B, die beide nach belgischem Recht die belgische Staatsangehörigkeit erhalten. Vater Z verweist nun auf den Unionsbürgerstatus seiner Kleinkinder (die Belgien noch nie verlassen haben), um Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zu erwerben. Zu Recht?*

Der Gerichtshof nimmt zunächst<sup>104</sup> Bezug auf seine seit der *Grzelczyk*-Entscheidung beständig wiederholte Formulierung, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt sei, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein. Dieser Status stehe grundsätzlich nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte verwehrt werde, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleihe.<sup>105</sup> Ein Eingriff in diesen Kernbereich liege jedenfalls vor, wenn einem Drittstaatler in dem Mitgliedstaat des Wohnsitzes ihrer minderjährigen Kinder, die diesem Mitgliedstaat angehören, Aufenthalt und Arbeitserlaubnis verweigert würden.<sup>106</sup> Die Verweigerung der Aufenthaltsgenehmigung für Z habe nämlich zur Folge, dass sich in **Fall 4** die Unionsbürger A und B gezwungen sähen, das Unionsgebiet zu

<sup>102</sup> Hierzu *Thym* EuR 2015, 135 (139 ff.); *Milej* BayVBl. 2015, 361 (362).

<sup>103</sup> EuGH, Rs. C-109/01, Slg. 2003, I-9607, Rn. 55 f. – *Akrich*; EuGH, Rs. C-127/08, Slg. 2008, I-6421, Rn. 61 ff. – *Metock*. Vgl. jüngst auch EuGH, Rs. C-218/14, NVwZ 2015, 1431 – *Singh u. a.*

<sup>104</sup> Die FreizügigkeitsRL 2004/38/EG hält der EuGH für nicht einschlägig, da es sich um einen innerstaatlichen Sachverhalt handele, vgl. EuGH, Rs. C-34/09, Slg. 2011, I-1177, Rn. 39 – *Ruiz Zambrano*; kritisch *Hailbronner/Thym* NJW 2011, 2008 (2010).

<sup>105</sup> EuGH, Rs. C-34/09, Slg. 2011, I-1177, Rn. 42 – *Ruiz Zambrano*.

<sup>106</sup> EuGH, Rs. C-34/09, Slg. 2011, I-1177, Rn. 43 – *Ruiz Zambrano*.

verlassen, um ihre Eltern zu begleiten.<sup>107</sup> Auf diese Weise würde A und B der Genuss des Kernbestands an Rechten verwehrt, die sich aus dem Unionsbürgerstatus ergeben.

Die Entscheidung des EuGH in *Zambrano* etabliert zwei neuartige Argumentationsstränge, die das Fundament für die Gewährung genuiner unionaler Statusrechte bilden. Erstens erkennt der Gerichtshof an, dass aus dem Unionsbürgerstatus ein Kernbestand an originären Rechten für den Unionsbürger erwächst, der über die Einzelverbürgungen des Primär- und Sekundärrechts hinausreicht. Dieser Kernbereich ist berührt, wenn der Mitgliedstaat dem Unionsbürger den tatsächlichen »Genuss des Kernbestands« dieser Rechte verwehrt. Zweitens modifiziert der EuGH die Anforderungen an das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs, da die beiden Unionsbürger, die Kinder A und B, Belgien niemals verlassen hatten. Für die Eröffnung des sachlichen Anwendungsbereichs genügt innerhalb des Kernbereichs (hier: Aufenthaltsrecht) nun allein der Unionsbürgerstatus, wenn anderenfalls die Ausübung der Unionsbürgerrechte faktisch oder rechtlich unmöglich gemacht würde; ein Mobilitätsbezug ist nicht erforderlich.

Der EuGH konstruiert in *Zambrano* also subjektive Rechtspositionen, die grundrechtsähnlichen Charakter haben,<sup>108</sup> ohne die dogmatischen Grundlagen dieser Kernbereichsdoktrin sowie ihren Anwendungsbereich näher zu umschreiben.<sup>109</sup> Mit der Etablierung eines unbedingten Aufenthaltsrechts der Unionsbürger A und B im Unionsgebiet zieht der EuGH letztlich eine Parallele zum Aufenthaltsrecht als natürlichem Statuskern eines Staatsangehörigen im Staatsgebiet seines Heimatstaates.<sup>110</sup> Dieser subjektivrechtliche Schutzgehalt folgt nach Ansicht des Gerichtshofs unmittelbar aus dem Wesen der Unionsbürgerschaft selbst.<sup>111</sup> Dem ist prinzipiell zuzustimmen. Auch wenn originäre Statusrechte dem Wortlaut des Art. 20 AEUV nicht zu entnehmen sind,<sup>112</sup> schließt die Unionsbürgerschaft nicht aus, dass sich aus ihr auch ungeschriebene Rechte ergeben können. Zudem würde das Konzept der Unionsbürgerschaft insgesamt obsolet, würde Art. 20 AEUV neben dem bloß deklaratorischen Verweis auf die

im Vertrag garantierten Rechte nicht einen Mindeststandard an elementaren Bürgerrechten gewährleisten.

Problematisch ist hingegen, dass das unionsbürgerrechtliche Statusrecht die – trotz europarechtlicher Überformung – im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verbliebenen Kompetenzen im Aufenthaltsrecht beschneidet. Diese Kompetenzbeschränkungen lassen sich nicht alleine mit dem Hinweis auf Art. 20 AEUV rechtfertigen. Ähnlich wie bei der Rechtssache *Rottmann* lässt sich jedoch auch hier aus der Kombination von Art. 4 III EUV und Art. 20 AEUV eine mitgliedstaatliche Pflicht zur Beachtung der Unionsbürgerschaft entwickeln.<sup>113</sup> Der damit einhergehende Anspruch auf Integration für das drittstaatenangehörige Familienmitglied (in **Fall 4** für Z) ist dann lediglich ein Rechtsreflex, der durch die Unterlassungspflicht gegenüber dem Unionsbürger (in **Fall 4** für A und B) eintritt.<sup>114</sup> Freilich – und dies gilt es zu betonen – vermag auch diese Lösung nicht alle Bedenken bezüglich der Kompetenzkonflikte zwischen EU und Mitgliedstaaten im unionsrechtlichen Gefüge zu beseitigen. Denn für Drittstaatenangehörige gelten nicht die binnenmarktrechtlichen Vorschriften der Unionsverträge, sondern der Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts, der nach Art. 79 AEUV weitergehende Spielräume für mitgliedstaatliche Regulierung vorsieht als die binnenmarktrechtlichen Bestimmungen.<sup>115</sup>

#### b) »Post-Zambrano«-Judikatur: Eingrenzung des Kernbereichsschutzes

Die Proklamation des Kernbereichsschutzes suggerierte einen großen Wurf; im Anschluss an *Zambrano* wurde teilweise die Entstehung einer europäischen »wahrhaften Bürgerschaft« mit originären Rechten – nicht nur im Rahmen des Familiennachzugs – postuliert.<sup>116</sup> Aufgrund der apodiktischen Begründung und der Unschärfe des Kernbereichsbegriffs in *Zambrano*<sup>117</sup> blieb allerdings unklar, wie die weitere Entwicklung verlaufen würde. Eine erste Möglichkeit zur Präzisierung seiner Kernbereichsrechtsprechung bot sich dem EuGH schon relativ bald in der Rechtssache *McCarthy* (2011).

<sup>107</sup> EuGH, Rs. C-34/09, Slg. 2011, I-1177, Rn. 44 – *Ruiz Zambrano*.

<sup>108</sup> *Kubicki* GPR 2011, 279 (280).

<sup>109</sup> Insbesondere deswegen ist die Entscheidung *Zambrano* überwiegend kritisch begleitet worden; zu den Reaktionen vgl. nur *Schmahl* (Fn. 12), 347 m. w. N.

<sup>110</sup> *Schönberger* (Fn. 4), Art. 20 AEUV, Rn. 53.

<sup>111</sup> Ausdrücklich EuGH, Rs. C-356/11, NVwZ 2013, 419, Rn. 45 – *O und S*; EuGH, Rs. C-86/12, NVwZ-RR 2013, 1017, Rn. 32 – *Alokpa*. Der *Zambrano*-Entscheidung lässt sich nicht entnehmen, ob die Kernbereichsdoktrin aus Art. 20 oder Art. 21 AEUV folgt, vgl. *Marx* ZAR 2014, 125 (128).

<sup>112</sup> Kritisch daher etwa *Hailbronner/Thym* NJW 2011, 2008 (2011).

<sup>113</sup> Ähnlich *Kahl* JURA 2011, 364 (369).

<sup>114</sup> Vorsichtiger *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 64), Rn. 770; *Kubicki* GPR 2011, 279 (281).

<sup>115</sup> *Thym* ZEuS 2012, 501 (520); *Schwarze* EuR 2013, 253 (265).

<sup>116</sup> Vgl. nur *Wendel* DÖV 2014, 133 (135, 140 f.); *Deinhard* (Fn. 80), 305 ff.

<sup>117</sup> Kritisch etwa *Vitzthum* EuR 2011, 550 (554).

**Fall 5** (angelehnt an Rs. McCarthy): *C, die sowohl die britische als auch die irische Staatsangehörigkeit besitzt, wurde im Vereinigten Königreich geboren und bezieht dort staatliche Sozialleistungen; ihre unionsvertraglichen Freizügigkeitsrechte hat sie nicht ausgeübt. C heiratet den jamaikanischen Staatsangehörigen J, der im Vereinigten Königreich nicht aufenthaltsberechtigt ist. Unter Berufung auf das Unionsrecht beantragt C nun ein Aufenthaltsrecht für J bei der zuständigen Behörde in London. Hat ein solcher Antrag Aussicht auf Erfolg?*

Die Konstellationen in **Fall 4** und **Fall 5** sind insoweit vergleichbar, als es in beiden Fällen um das Aufenthaltsrecht für einen familienangehörigen »Drittstaatler« geht. Der Unterschied besteht aber darin, dass es in **Fall 5** um das Aufenthaltsrecht eines drittstaatenangehörigen Ehegatten und nicht, wie in **Fall 4**, eines drittstaatenangehörigen Elternteiles geht. In seiner Entscheidung nimmt der EuGH daher zwar zunächst Bezug auf die in *Zambrano* entwickelte Kernbereichslehre und die damit einhergehenden Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht.<sup>118</sup> Sodann aber verneint er eine Verletzung des Kernbereichs und damit auch ein Aufenthaltsrecht für J; der tatsächliche Genuss des Kernbestands der mit ihrem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte werde der C nicht verwehrt.<sup>119</sup> Denn im Gegensatz zu den Kindern des Beschwerdeführers *Zambrano* werde ihr Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, nicht berührt. Selbst wenn J nach Jamaika zurückkehren müsste, stünde es C als erwachsener Person frei, im Unionsgebiet zu verbleiben.<sup>120</sup> Auch wenn der EuGH in *McCarthy* seine Kernbereichsrechtsprechung weiter festigt, beschränkt er doch gleichzeitig ihren Anwendungsbereich: die Annahme eines faktischen Ausreisezwangs erfordert ein hohes Maß an Abhängigkeit des Unionsbürgers von dem Drittstaatenangehörigen.

Diese restriktive Lesart der Kernbereichsdoktrin in *McCarthy* hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Dereci* erneut aufgegriffen und um dogmatische Präzisierungen ergänzt. In den verbundenen Verfahren begehrt mehrere Drittstaatenangehörige, die jeweils gemeinsam mit ihren österreichischen Familienangehörigen leben wollten, ein Aufenthaltsrecht in Österreich. Unter Bezugnahme auf *Zambrano* und *McCarthy* bestätigt der EuGH zunächst ein derivatives Aufenthaltsrecht für drittstaatenangehörige Familienmitglieder eines Unionsbürgers, sofern dieser sich ansonsten *de facto* gezwungen sehe, das Unionsgebiet zu verlassen.<sup>121</sup> Allerdings begegnet der Gerichtshof nunmehr

explizit den Befürchtungen, wonach die Kernbereichsrechtsprechung das spezielle Vertragsregime für Drittstaaten (vgl. Art. 79 AEUV) unterlaufen könne: Die bloße Tatsache, dass es für einen EU-Bürger aus wirtschaftlichen Gründen oder zur Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft wünschenswert erscheine, sich gemeinsam mit drittstaatenangehörigen Familienmitgliedern im Gebiet der Union aufzuhalten, rechtfertige für sich genommen nicht die Annahme, dass der Unionsbürger gezwungen sei, das Gebiet der Union zu verlassen.<sup>122</sup> Vielmehr betont der EuGH den derivativen Charakter des Aufenthaltsrechts; es handele sich lediglich um vom Unionsbürgerstatus abgeleitete Rechte, die »Drittstaatler« als Familienangehörige des berechtigten Unionsbürgers erwerben.<sup>123</sup> Im Ergebnis verneint der Gerichtshof ein Aufenthaltsrecht für sämtliche Drittstaatenangehörige.

In *Dereci* stellt der EuGH also klar, dass drittstaatenangehörige Familienmitglieder nur von einem Rechtsreflex profitieren und selbst gerade nicht unmittelbar geschützt werden. Außerdem unterstreicht er, dass aus Art. 20 AEUV kein allgemeines Recht auf Familienzusammenführung für den Unionsbürger folge, sondern ein Aufenthaltsrecht in Anbindung an Art. 20 AEUV nur in existenziellen Ausnahmekonstellationen, etwa zur Fürsorge minderjähriger Kinder, anzunehmen sei.<sup>124</sup> Ein allgemeines Recht auf Aufenthalt könne sich zwar aus den Unionsgrundrechten (vgl. Art. 7 GRCh) ergeben; diese setzten aber einen Unionsrechtsbezug voraus (vgl. Art. 51 GRCh), der in den relevanten Konstellationen nicht gegeben war.<sup>125</sup> Auch in anschließenden Verfahren hat der EuGH diese Sichtweise konsequent beibehalten. So hat er in *O und S* sowie in *Aloпка* (2013) seine Entscheidung in *Zambrano* bestätigt und ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für diejenigen »Drittstaatler« aus Art. 20 AEUV konstatiert, deren minderjährige Kinder die Unionsbürgerschaft besitzen.<sup>126</sup> Gleichzeitig bleibt er seiner Linie aus *McCarthy* und *Dereci* treu, wenn er in den Rechtssachen *Iida* und *Ymeraga* (2013) feststellt, dass wirtschaftliche Gründe oder der bloße Wunsch auf Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft die Annahme eines faktischen Ausreisezwangs gerade nicht rechtfertigen.<sup>127</sup>

<sup>118</sup> EuGH, Rs. C-434/09, Slg. 2011, I-3375, Rn. 67 – *McCarthy*.

<sup>119</sup> EuGH, Rs. C-434/09, Slg. 2011, I-3375, Rn. 49 – *McCarthy*.

<sup>120</sup> *Vitzthum* EuR 2011, 550 (556); *Kochenov* ELJ 2013, 502 (509); *Pfersich* ZAR 2011, 401 (404).

<sup>121</sup> EuGH, Rs. C-256/11, Slg. 2011, I-11315, Rn. 63 ff. – *Dereci*.

<sup>122</sup> EuGH, Rs. C-256/11, Slg. 2011, I-11315, Rn. 68 – *Dereci*.

<sup>123</sup> EuGH, Rs. C-256/11, Slg. 2011, I-11315, Rn. 67 – *Dereci*.

<sup>124</sup> Ebenso *Nettesheim* JZ 2011, 1030 (1033); *Lohse* EuGRZ 2012, 693 (697); *Hilpold* EuR 2015, 133 (145); *Cede* EuR 2015, 79 (90); Ehlers/*Kadelbach* (Fn. 76), § 26, Rn. 36.

<sup>125</sup> Ausführlicher *Thym* EuR 2015, 135 (149 ff.).

<sup>126</sup> EuGH, Rs. C-356/11, NVwZ 2013, 419, Rn. 49 ff. – *O und S*; EuGH, Rs. C-86/12, NVwZ-RR 2013, 1017, Rn. 32 f. – *Aloпка*.

<sup>127</sup> EuGH, Rs. C-40/11, NVwZ 2013, 357, Rn. 66 ff. – *Iida*; EuGH, Rs. C-87/12, BeckEuRS 2013, 726205, Rn. 38 ff. – *Ymeraga*.

### c) Zwischenergebnis

Insgesamt hat der EuGH den Anwendungsbereich des Kernbereichsschutzes, der unmittelbar aus Art. 20 AEUV abgeleitet wird und als eigenständiges subjektives Recht neben den Einzelverbürgungen des Primär- und Sekundärrechts besteht, zu Recht auf eng umgrenzte Sonderfälle (»ganz besondere Sachverhalte«)<sup>128</sup> beschränkt. Der materiell-rechtliche Gewährleistungsgehalt dieser Kernbereichsdoktrin ist mittlerweile denkbar eng gefasst und dürfte auch die geäußerten kompetenzrechtlichen Einwände weitestgehend entkräften. Der Schutzbereich des Art. 20 AEUV ist lediglich eröffnet, wenn die Ausübung der Unionsbürgerrechte nicht nur erschwert, sondern *de facto* unmöglich gemacht wird. Dies verlangt einen qualifizierten Druck zu Lasten eines Unionsbürgers oder eine spezifische Abhängigkeitssituation zwischen Unionsbürger und Drittstaatenangehörigem.<sup>129</sup> Gerade bei minderjährigen Unionsbürgern ist das Wohl des Kindes zentrales und tragendes Begründungselement für ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht der Eltern im Unionsgebiet.

Die Kernbereichsjudikatur ist prinzipiell auf andere Fallkonstellationen übertragbar; sie fungiert als genereller Schutz der Grundbedingungen für die Inanspruchnahme der Unionsbürgerrechte.<sup>130</sup> Denn das der Kernbereichslehre immanente Grundprinzip, wonach die Bürger gegen diejenigen Statusverletzungen ihres Heimatstaates geschützt werden sollen, die der Unionsbürgerschaft ihre praktische Wirksamkeit rauben,<sup>131</sup> gilt auch jenseits aufenthaltsrechtlicher Konstellationen. Allerdings wird die Eröffnung des Schutzbereichs hier ebenfalls auf außergewöhnliche Sonderfälle beschränkt sein und allenfalls ein eng umgrenztes Lebensumfeld erfassen, das für die Realisierung eines selbstbestimmten Lebens unbedingt gewährleistet sein muss.<sup>132</sup>

<sup>128</sup> Ausdrücklich EuGH, Rs. C-40/11, NVwZ 2013, 357, Rn. 71 – *Iida*.

<sup>129</sup> EuGH, Rs. C-356/11, NVwZ 2013, 419, Rn. 56 – *O und S*. Vgl. auch *Cede* EuR 2015, 79 (85); *Almhofer* NVwZ 2013, 1134 (1135 f.); *dies.* ZEuS 2015, 95 (102 f.).

<sup>130</sup> Ebenso *Wendel* DÖV 2014, 122 (143); Hatje/Müller-Graff/Wollenschläger *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, 2014, § 8, Rn. 146; *Cede* EuR 2015, 79 (82); wohl auch *Kochenov* ELJ 2013, 502 (516). A. A. *Almhofer* ZEuS 2015, 95 (104 f.).

<sup>131</sup> v. *Bogdandy et al.* ZaöRV 72 (2012), 45 (62 f.).

<sup>132</sup> *Nettesheim* JZ 2011, 1030 (1034); restriktiv auch *Kluth* RdJB 2012, 178 (189 f.); *Milej* BayVBl. 2015, 361 (365).

## D. Fazit und Ausblick

Die Europäische Union hat sich – ungeachtet aller gegenwärtigen Schwierigkeiten – über die Jahrzehnte zu einem Erfolgsprojekt entwickelt. Dem einzelnen Unionsbürger steht heute ein Bündel unionsbürgerschaftlicher Rechte zu, die überwiegend auf die richterliche Rechtsfortbildung aus »Luxemburg« zurückzuführen sind. Das zu Beginn weithin als wenig ambitioniert eingestufte Projekt einer »Unionsbürgerschaft« hat sich zu einem »integrationspolitischen Kronjuwel« der Union herauskristallisiert.<sup>133</sup> Der Einzelne wird nicht mehr nur als Marktbürger, sondern zunehmend als Teil einer europäischen Bürgerschaft, als Unionsbürger, betrachtet. Die Unionsbürgerschaft ist damit ein wesentlicher Faktor, der den in der Präambel zu den Unionsverträgen hervorgehobenen »Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas« vorantreibt. Vereinzelt Korrekturen, die die sozialrechtliche Freizügigkeit infolge der jüngsten Rechtsprechung des EuGH erfahren hat, vermögen an der integrierenden Qualität der Unionsbürgerschaft auch jenseits des Marktes nichts Grundlegendes zu ändern.

Der Entwicklungsprozess der unionsbürgerschaftlichen Rechte verlief bislang keineswegs linear; vielmehr hat der Gerichtshof seiner anfänglichen progressiven Interpretation spätere Limitierungen entgegengesetzt – wohl auch, um die notwendige rechtspolitische Unterstützung in den Mitgliedstaaten für sein integrationsfreundliches Ansinnen nicht zu verlieren.<sup>134</sup> Dies ist ein nicht untypisches Merkmal der EU; häufig erfolgt der Weg zu Erkenntnisgewinnen auf verschlungenen und nicht stolperfreien Pfaden.<sup>135</sup> In besonderem Maße zeigt sich dies bei der Unionsbürgerschaft, die sich in einem prekären Spannungsfeld zwischen fortschreitender Integration einerseits und den Grenzen der nationalen Verfassungsidentität andererseits bewegt, die auch die Union gemäß Art. 4 II EUV zu achten hat. In Anbetracht der bisherigen Schritte sowie der anstehenden Herausforderungen darf im Lichte von Art. 25 AEUV, der die Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft zum Gegenstand hat, jedenfalls gewiss sein: Das Konzept der Unionsbürgerschaft wird auch in Zukunft im Zentrum politischer und rechtlicher Auseinandersetzungen stehen.

<sup>133</sup> *Hilpold* NJW 2014, 1071 (1073).

<sup>134</sup> Ähnlich *Hilpold* EuR 2015, 133 (134, 146).

<sup>135</sup> Vgl. *Kingreen* NVwZ 2015, 1503 (1506).