

Die Unionsbürgerschaft

Inhaltsübersicht

I. Einführung	1
II. Begriff und Bedeutung	2
III. Rechte und Pflichten	4
IV. Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft.....	5
V. Entwicklungen und Ausblick	9
VI. Fazit.....	10

I. Einführung

Die Unionsbürgerschaft, in das europäische Primärrecht 1992 durch den Vertrag von Maastricht als Art. 17 EG-Vertrag eingeführt, bewegte sich bis vor wenigen Jahren „im Schatten“ der klassischen Grundfreiheiten auf europäischer Ebene und der jeweiligen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene. Durch den Vertrag von Lissabon, vor allem aber durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, hat die Unionsbürgerschaft dieses Schattendasein binnen kürzester Zeit verlassen. Sie ist sogar derart attraktiv geworden, dass man sie – weiterhin vermittelt durch die nationale Staatsangehörigkeit – etwa unter anderem in Malta seit einiger Zeit käuflich erwerben kann.¹ Ungeachtet von Zweifeln an der völkerrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Staatsangehörigkeit qua Einkauf² zeigt die Möglichkeit hierzu nicht nur die gestiegene Bedeutung der Unionsbürgerschaft, sondern auch eine ihrer hervorstechendsten Besonderheiten: Der Bestand bzw. Erwerb der Unionsbürgerschaft ist rein akzessorisch zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats – der Inhalt der Unionsbürgerschaft ist demgegenüber allein Sache des Europarechts. Im Zuge der Ausgestaltung der wenigen primärrechtlichen Vorschriften (Art. 20 ff. AEUV) hat der Europäische Gerichtshof in einigen Aufsehen

¹ FAZ vom 13. November 2013, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union-malta-verkauft-eu-staatsbuergerschaft-fuer-650-000-euro-12662101.html>.

² *IGH*, ICJ Reports 1955, 4 – „Nottebohm“; krit. *Robert D. Sloane*, Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Regulation of Nationality, 50 *Harvard Int. L. J.* 1 (2009); *Hilpold*, NJW 2014, 1071, 1073 ff.

erregenden Urteilen begonnen, einen Kernbereich der Unionsbürgerschaft herauszuarbeiten, der einen Kernbestand von Individualrechten unter gewissen Umständen auch gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat und ohne Erfordernis eines grenzüberschreitenden Sachverhalts schützt. Während die anfängliche Brisanz der Urteile mittlerweile durch verschiedene Einschränkungen wieder ein wenig relativiert wurde, steht außer Frage, dass es sich um eine nicht nur dogmatisch, sondern auch politisch bedeutsame Entwicklung handelt, die es näher zu betrachten und weiterzuvollziehen lohnt.

II. Begriff und Bedeutung

Ein Unionsbürger ist jeder Bürger, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt. Dadurch ist er automatisch auch ein Unionsbürger.³ Seit dem 1. Dezember 2009 ist die Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Lissabon in Art. 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt. Der Rechtsstatus des Unionsbürgers ist seitdem mit identischem Wortlaut ebenso im Vertrag über die Europäische Union (EUV) in Art. 9 Satz 2, Satz 3 EUV aufgeführt, was bereits die mit der Zeit gesteigerte Bedeutung ausdrückt.

Als sie im Jahr 1992 in das Primärrecht eingeführt wurde, wurde die Unionsbürgerschaft zunächst als eine Art Placebo für das Ausbleiben der Politischen Union betrachtet. Mittlerweile hat sich diese Einstellung jedoch gewandelt, da eine vor allem durch die Rechtsprechung geprägte Entwicklung hin zur Gleichstellung aller Unionsbürger auf sämtlichen politischen Ebenen stattgefunden hat.⁴

Der EuGH hat die prinzipielle Bedeutung der Unionsbürgerschaft bereits frühzeitig mit ihrer Umschreibung als grundlegendem Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten hervorgehoben.⁵ Nach dieser Rechtsprechung des EuGH ist

„der Unionsbürgerstatus [...] nämlich dazu bestimmt, 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 Staats-

³ Vgl. z.B. *EuGH*, Urte. v. 11.7.2002 - Rs. C-224/98, D'Hoop/Office national de l'emploi, Slg. 2002, I-6191, Rn.27; *EuR* 2002, 846, 850; *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 20, 57. EL August 2015.

⁴ *Huber*, *EuR* 2013, 637, 638, der von einer durch die Rechtsprechung bewirkten „Inklusion“ der Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten in die einzelnen nationalen Rechtsordnungen spricht, die so weit gehe, dass sie an die Grundfesten des nationalen Verfassungsrechts, ja der Nationalstaaten selbst zu rühren drohe.

⁵ *S. Haag*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 9 EUV Rn. 9, 7. Aufl. 2015.

*angehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen.*⁶

Der Vertragstext unterscheidet zwischen der Unions- bzw. Staatsbürgerschaft und der Staatsangehörigkeit.⁷ Auch wenn diese Begriffe weder im nationalen Recht noch im Unionsrecht definiert oder klar abgegrenzt sind und vielfach unterschiedlich verwendet werden, können sie dennoch voneinander unterschieden werden. Danach beziehen sich Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft zwar gleichermaßen auf die rechtlich bestimmte Zuordnung einer Person zu einem Staat; doch geht es bei der Staatsangehörigkeit um den völkerrechtlichen Aspekt der Zuordnung im Verhältnis der Staaten untereinander, bei der Staatsbürgerschaft hingegen um die innerstaatliche Rechtsstellung.⁸ Da die Europäische Union kein Staat im völkerrechtlichen Sinne ist, ist oder begründet die Unionsbürgerschaft auch keine Staatsangehörigkeit.⁹ In diesem Sinne ist die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur nationalen Staatsangehörigkeit.

Die Unionsbürgerschaft tritt gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 3 AEUV (Art. 9 Satz 3 EUV) zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht. Vielmehr setzt die Unionsbürgerschaft den dauerhaften Besitz einer nationalen Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, deren Erwerb sich ausschließlich nach dem jeweiligen nationalen Recht richtet, voraus.¹⁰ Während die Unionsbürgerschaft in ihrem Bestehen akzessorisch zur nationalen Staatsangehörigkeit ist, richtet sich ihre Ausgestaltung nach den im Unionsrecht verankerten und entwickelten Rechten und Pflichten.¹¹

⁶ *EuGH*, Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99 Rudy Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Slg. 2001, I-6229 Rn. 31; *EuR* 2001, 872, 878.

⁷ Der Vertragstext enthält die Unionsbürgerschaft als neuen Begriff, der sich bereits sprachlich von der Kategorie der Staatsangehörigkeit unterscheidet; die sprachliche Unterscheidung wird auch in anderen Vertragsfassungen deutlich; so spricht die englische Vertragsfassung von „citizenship“ und nicht von „nationality“, die französische von „citoyenneté“ und nicht von „nationalité“, die spanische von „ciudadania“ und nicht von „nacionalidad“, vgl. *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 2, 57. EL August 2015.

⁸ *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 20, 2. Aufl. 2012.

⁹ *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 2, 57. EL August 2015.

¹⁰ *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 21, 2. Aufl. 2012.

¹¹ *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 24, 2. Aufl. 2012; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 6.

III. Rechte und Pflichten

Die Unionsbürgerschaft erschöpft sich somit nicht in einem spiegelbildlichen Status zur nationalen Staatsbürgerschaft, sondern sie hat einen eigenen Rechtsgehalt,¹² der in der vertraglichen Verankerung von Rechten besteht. Beispiele sind die nunmehr nicht notwendig wirtschaftlich begründete Freizügigkeit (Art. 20 Abs. 2, Art. 21 AEUV), die Beteiligung an politischen Wahlen in einem anderen als dem eigenen Mitgliedstaat (Art. 20 Abs. 2, Art. 22 AEUV), das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 23 AEUV) und insbesondere die Entwicklungsfähigkeit der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte und Pflichten (Art. 25 AEUV).¹³ Diese im Primärrecht in den Art. 20 bis 25 AEUV geregelten Rechte erschöpfen die Rechtsstellung der Unionsbürger allerdings nicht. Vielmehr sind mit den „in den Verträgen“ vorgesehenen Rechten alle Rechte aus dem gesamten primären und sekundären Unionsrecht gemeint, die Unionsbürgern gewährt werden.¹⁴ So werden beispielsweise ebenso die Diskriminierungsverbote der einzelnen Grundfreiheiten sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot gemäß Art. 18 AEUV von den zur Unionsbürgerschaft gehörigen Rechten umfasst.¹⁵

Wenngleich Art. 20 Abs. 2 Satz 1 AEUV auch von „Pflichten“ spricht, enthalten die Verträge solche nicht für die Unionsbürger gegenüber der Union. Der Wortlaut ist daher eher als Verweis auf eine allgemeine Rechtsgehorsampflicht zu verstehen.¹⁶ Neben der Pflicht, das Unionsrecht und dessen Grenzen einzuhalten,¹⁷ treffen die Unionsbürger allerdings im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige sie nicht sind, gewisse Bürgerpflichten. So genießen Unionsbürger beispielsweise kein Asylrecht in den anderen Mitgliedstaaten, da die Mitgliedstaaten füreinander als sichere Drittstaaten gelten und damit in ihren Innenbeziehungen aus dem allgemeinen Völkerrecht herauswachsen.¹⁸

¹² Vgl. u.a. GA Poiares Maduro, Schlussanträge in der Rs. C-135/08, Rottmann/Freistaat Bayern, 30.9.2009, Nr. 23.

¹³ *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 24, 2. Aufl. 2012.

¹⁴ *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 11, 4. Aufl. 2011; *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 49, 57. EL August 2015; *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 31, 2. Aufl. 2012.

¹⁵ *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 50, 57. EL August 2015.

¹⁶ *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 60, 57. EL August 2015.

¹⁷ *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 34, 2. Aufl. 2012.

¹⁸ *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 61, 57. EL August 2015; *Zimmermann*, NVwZ 1998, 450, 454.

IV. Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft

Wie gesehen ist bereits im Primärrecht eine Unionsbürgerschaft als „Grundrecht“ angelegt, die – anders als die hergebrachten Grundfreiheiten – nicht an die wirtschaftliche Betätigung einzelner Personen, sondern an einen ohne weitere Voraussetzungen bestehenden Status als Bürger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union und somit dieser selbst anknüpft. Gleichwohl lassen die Formulierungen der Verträge Spielräume offen zur Interpretation und Ausfüllung der Unionsbürgerschaft, und der Europäische Gerichtshof hat die Entwicklung in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren mit einigen Aufsehen erregenden Urteilen vorangetrieben. Entscheidende Neuerung ist dabei, dass sich aus der Unionsbürgerschaft auch dann Rechte ableiten lassen, wenn der Unionsbürger (vereinfacht) nur seinem eigenen Mitgliedstaat gegenübersteht und kein grenzüberschreitender Sachverhalt – wie er für die Geltung von Grundfreiheiten klassischerweise gefordert wird – gegeben ist.

Dieser grundlegende Bedeutungswandel der Unionsbürgerschaft geht vor allem auf das im Jahr 2011 ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache „Ruiz Zambrano“¹⁹ zurück. Die Unionsbürgerschaft dient seitdem nicht mehr nur dem Schutz mobiler Bürger, sondern hat sich zu einem Statusrecht zur Absicherung eines „Kernbereichs“ von Lebensbedingungen aller Bürger entwickelt.²⁰ In diesem „*fundamentalen Konzeptionswechsel*“²¹ nimmt der Europäische Gerichtshof an, dass Art. 20 AEUV dem Unionsbürger über die Einzelverbürgungen des Primär- und Sekundärrechts hinaus einen unbenannten Kernbestand von Rechten gewährt. Diese sind mit dem Status als Unionsbürger, nicht mit einem bestimmten Verhalten verbunden. Danach steht Art. 20 AEUV

*„nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“*²²

In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs besteht allerdings bislang weder über die Herleitung noch über die Tragweite dieser Formel Klarheit.²³ Als

¹⁹ EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-34/09, Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi, Slg. 2011, I-1177; NVwZ 2011, 545 f.

²⁰ Nettesheim, JZ 2011, 1030.

²¹ Hailbronner/Thym, NJW 2011, 2008.

²² EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-34/09, Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi, Slg. 2011, I-1177; NVwZ 2011, 545 f., Rn. 42.

gesichert gilt mit Blick auf diesen Kernbereich jedoch, dass das Aufenthaltsrecht eines EU-Bürgers in seinem Heimatstaat durch Art. 20 AEUV gewährleistet wird und eine Verletzung dieses Rechts dann anzunehmen ist, wenn aufgrund mitgliedstaatlicher Maßnahmen ein faktischer Zwang entsteht, den Aufenthaltsstaat zu verlassen.²⁴ Ebenso zählen staatsangehörigkeitsrechtliche Gehalte zum Kernbereich. Danach unterliegen die Mitgliedsstaaten beispielsweise beim Entzug ihrer Staatsangehörigkeit einer genuin unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung.²⁵ Auch der Bereich des Namensrechts wird nach der Rechtsprechung des EuGH vom Kernbereichsschutz des Art. 20 AEUV umfasst. Danach sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, Unionsbürger gleich zu behandeln durch die gleichmäßige Anwendung ihres Namensrechts, und sie insofern zu privilegieren, als ihnen eine Wahlfreiheit zwischen dem Namensrecht des Aufenthalts- und jenem des Herkunftsstaats eingeräumt wird.²⁶ Die zukünftige Erstreckung des Kernbereichsschutzes auf weitere Bereiche ist zu erwarten.²⁷

Die entscheidende Neuerung im Hinblick auf die Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft besteht seit der Entscheidung „Ruiz Zambrano“ darin, dass die daraus erwachsenden Rechte sich nunmehr auch auf innerstaatliche Sachverhalte erstrecken und grundsätzlich auf einen grenzüberschreitenden Bezug verzichtet wird.²⁸ Begründet wird dieses weite Verständnis der Unionsbürgerschaft damit, dass alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach Art. 20 AEUV zugleich Unionsbürger seien und dieser Status davon unabhängig sei, ob sie die Grenzen ihres Staates überschritten haben oder nicht. Dementsprechend können Unionsbürger den statusbedingten Kernbestand an Rechten auch gegenüber ihrem eigenen Mitgliedstaat geltend machen.²⁹

Allerdings kann die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht dahingehend verstanden werden, dass eine reine Inländerdiskriminierung, wie sie bislang im Bereich der Grundfreiheiten anerkannt ist, auch von ihr allgemein

²³ Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 AEUV Rn. 52, 57. EL August 2015; Nettesheim, JZ 2011, 1030, 1033.

²⁴ Nettesheim, JZ 2011, 1030, 1033, der dazu die Entscheidung „Ruiz Zambrano“ anführt.

²⁵ EuGH, Urt. v. 2.3.2010, Rs. C-135/08, Rottmann/Freistaat Bayern, Slg. 2010, I-1449; NVwZ 2010, 509.

²⁶ EuGH, Urt. v. 2.10.2003 - Rs. C-148/02, Garcia Avello/Belgischer Staat, Slg. 2003, I-11613.

²⁷ So z.B. Nettesheim, JZ 2011, 1030, 1034.

²⁸ Hailbronner/Thym, NJW 2011, 2008.

²⁹ Frenz, ZAR 2011, 221.

verhindert werden soll.³⁰ Der Europäische Gerichtshof weist vielmehr darauf hin, dass die Grundsätze zum Kernbereich der Unionsbürgerschaft

„nicht auf Sachverhalte anwendbar sind, die keine Berührung mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen“³¹.

In der Rechtssache „Ruiz Zambrano“ ging es um einen kolumbianischen Staatsbürger, der vor den Wirren des kolumbianischen Bürgerkriegs nach Belgien geflohen war, wo er dauerhaften Aufenthalt begehrte, der ihm jedoch verwehrt wurde. In Belgien gebar seine Frau zwei Kinder, die die belgische Staatsbürgerschaft erlangten. Herrn Gerardo Ruiz Zambrano war es als Drittstaatenangehörigem nun möglich, aus den Sorgerechtsansprüchen seiner in Belgien geborenen Kinder ein Aufenthalts- und Arbeitsrecht in Belgien abzuleiten, da andernfalls seine Kinder – ihrerseits Unionsbürger – gezwungen gewesen wären, das Gebiet der Union zu verlassen. Es ging somit, wie der EuGH festgehalten hat, für die betreffenden Kinder um *„den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht“*.³² Jenseits der (faktisch) drohenden Ausreise wies die Konstellation für die Kinder, aus deren Unionsbürgerschaft die Rechte ihres Vaters abgeleitet wurden, gerade *keinen* grenzüberschreitenden Sachverhalt auf.

In späteren Entscheidungen³³ hat der Gerichtshof angesichts der weitreichenden Konsequenzen dagegen deutlich gemacht, dass er den Kernbestand der Unionsbürgerrechte nur in eng begrenzten Fällen als verletzt ansieht, und damit den Ausnahmecharakter der Kernbestandsregelung betont.³⁴ Der Kernbereich sei nur dann verletzt, wenn die Ausübung der Unionsbürgerrechte nicht nur erschwert, sondern de facto unmöglich gemacht und damit die Unionsbürgerschaft ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werde.³⁵

³⁰ Streinz, JuS 2011, 946, 948.

³¹ EuGH, Urt. v. 5.5.2011, C-434/09, McCarthy/Secretary of State for the Home Department, Slg. 2011, I-3375, Rn. 50, NVwZ 2011, 867.

³² EuGH, Urt. v. 8.3.2011, Rs. C-34/09, Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi, Slg. 2011, I-1177; NVwZ 2011, 545 f., Rn. 45.

³³ EuGH, Urt. v. 5.5.2011, C-434/09, McCarthy/Secretary of State for the Home Department, Slg. 2011, I-3375, Rn. 50, NVwZ 2011, 867; EuGH, Urt. v. 15.11.2011, Rs. C-256/11, Dereci u.a./Bundesministerium für Inneres, NVwZ 2012, 97, 99 f., Rn. 66 f.; EuGH, Urt. v. 8.11.2012, C-40/11, Iida/Stadt Ulm, NVwZ 2013, 357, 360 f., Rn. 76 f.

³⁴ Hilpold, EuR 2015, 133, 145.

³⁵ Haag, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 20 AEUV Rn. 20, 7. Aufl. 2015.

So ging es in der Rechtssache „McCarthy“ um eine Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die zugleich die irische Staatsangehörigkeit besaß. Sie war im Vereinigten Königreich geboren worden und hatte stets dort gelebt, ohne jemals ihr Recht, sich im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten der Union frei zu bewegen und aufzuhalten, ausgeübt zu haben. Nach ihrer Eheschließung mit einem jamaikanischen Staatsangehörigen beantragte Frau McCarthy zum ersten Mal überhaupt einen irischen Reisepass, der ihr ausgestellt wurde. Anschließend beantragte sie als irische Staatsangehörige, die sich im Sinne des Unionsrechts im Vereinigten Königreich aufhalten möchte, bei den britischen Behörden eine Aufenthaltserlaubnis. Ihr Ehemann beantragte eine Aufenthaltserlaubnis als Ehegatte einer Unionsbürgerin. Ihre jeweiligen Anträge wurden mit der Begründung abgelehnt, Frau McCarthy könne ihren Aufenthalt nicht auf das Unionsrecht stützen und sich nicht auf dieses Recht berufen, um den Aufenthalt ihres Ehegatten zu legalisieren, da sie noch nie ihr Recht, sich in anderen Mitgliedstaaten als dem Vereinigten Königreich zu bewegen und aufzuhalten, ausgeübt habe.³⁶

Eine „Kernbestandsverletzung“ war hier aus Sicht des EuGH gerade nicht gegeben, da eine solche erst dann vorliege, wenn *„sich der Unionsbürger de facto gezwungen sieht, nicht nur das Gebiet des Mitgliedstaates, dem er angehört, zu verlassen, sondern das Gebiet der Union als Ganzes“*³⁷. Frau McCarthy war hier weder dazu gezwungen, das Gebiet des Vereinigten Königreichs noch dasjenige der Union zu verlassen, da ihr aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich zustand.³⁸ Es ging somit von vornherein lediglich um ein „Hinzuholen“ eines Nicht-Unionsbürgers. In diesem Fall fehlte daher gerade der für die Argumentation mit dem Kernbestand erforderliche Unionsbezug.³⁹

Anhand der Urteile des EuGH in den Rechtssachen „Ruiz Zambrano“ und „McCarthy“ lässt sich eine für die Rechtsprechung des EuGH charakteristische Vorgehensweise darlegen. Weitreichenden ersten Urteilen (Ruiz Zambrano) folgen später einschränkende und Grenzen aufzeigende Urteile (McCarthy). Auf diese Weise wird vermutlich auch zukünftig der Kernbereich der Unionsbürgerschaft fortentwickelt und präzisiert werden.

³⁶ EuGH, Urt. v. 5.5.2011, C-434/09, McCarthy/Secretary of State for the Home Department, Slg. 2011, I-3375, NVwZ 2011, 867 ff.

³⁷ EuGH, Urt. v. 5.5.2011, Rs. C-434/09, McCarthy/Secretary of State for the Home Department, Slg. 2011, I-3375, NVwZ 2011, 870 Rn. 57.

³⁸ EuGH, Urt. v. 5.5.2011, Rs. C-434/09, McCarthy/Secretary of State for the Home Department, Slg. 2011, I-3375, NVwZ 2011, 870 Rn. 29.

³⁹ Frenz, ZAR 2011, 221.

Kritik verdient die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Kernbereichsschutz insofern, als er in den Urteilen keine methodische Grundlage für dieses neue Rechtsinstitut benennt.⁴⁰ Der Europäische Gerichtshof löst sich geradezu vom europäischen Primär- und Sekundärrecht, da er in diesem keinen Anknüpfungspunkt für seine Kernbereichsdoktrin findet bzw. einen solchen nicht herausarbeitet, sondern lediglich festlegt, dass es einen Kernbereich der Unionsbürgerschaft gibt. Allein die im Laufe der Zeit ergangenen Urteile des EuGH haben aufgrund der darin vorgenommenen Konkretisierung dazu beigetragen, die „Kernbereichsdoktrin“ näher bestimmen zu können.

V. Entwicklungen und Ausblick

Wie die Europäische Union wird sich wohl auch die Unionsbürgerschaft als Rechtsinstitut stets weiterentwickeln. Die Absicht hierzu folgt zum einen daraus, dass die Unionsbürgerschaft die Entschlossenheit der Mitgliedstaaten kennzeichnet, „*den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas*“⁴¹ weiterzuführen, und daher von ihrer Struktur her dynamisch angelegt ist.⁴² Die Unionsbürgerschaft ist dabei sowohl Gegenstand kontinuierlicher Anpassung und Fortentwicklung als auch die treibende Kraft, die dieser Dynamik weiterhin Antrieb und Richtung verleiht.⁴³

Zum anderen kommt dem Unionsbürgerstatus mit der Bestimmung, „*der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein*“⁴⁴, für jeden einzelnen Unionsbürger eine bedeutende Position für die Ausübung von Rechten zu.⁴⁵ Für den Einzelnen bringt dieses Konzept vor allem Vorteile im Bereich der Ausübung des Freizügigkeitsrechts mit sich. Die Unionsbürgerschaft zählt damit aufgrund ihrer Anknüpfung an jeden einzelnen Bürger der Europäischen Union zu den „*integrationspolitischen Kronjuwelen*“⁴⁶ der Union. Wenngleich das Konzept der Unionsbürgerschaft ein wichtiges Instrument zur Beschleunigung des Integrationsprozesses war, so war diese Entwicklung zugleich keine lineare. Vielmehr spiegeln

⁴⁰ Hailbronner/Thym, NJW 2011, 2008, 2010.

⁴¹ Vgl. den 13. Erwägungsgrund in der Präambel des EUV.

⁴² Kluth, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 7, 4. Aufl. 2011; Hilpold, NJW 2014, 1071, 1073.

⁴³ Hilpold, NJW 2014, 1071, 1073.

⁴⁴ EuGH, Urt. v. 20.9.2001, Rs. C-184/99 Rudy Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Slg. 2001, I-6229 Rn. 31; EuR 2001, 872, 878.

⁴⁵ Die große Bedeutung der Unionsbürgerschaft wird auch von der Kommission in ihrem „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013“ betont, KOM(2013) 269 endg. v. 8.5.2013.

⁴⁶ Hilpold, NJW 2014, 1071, 1073.

sich in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft die Höhen und Tiefen der europäischen Integration wider.⁴⁷

Insbesondere in den jüngsten Entscheidungen des EuGH⁴⁸ im Bereich der Gewährung von Sozialleistungen für Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat zeigt sich ein erhebliches Spannungsverhältnis zwischen dem Gleichbehandlungsanspruch und der Freizügigkeit aller Unionsbürger auf der einen und dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten nach Schutz ihrer Sozialsysteme vor unbeschränktem Zugang und übermäßiger Inanspruchnahme auf der anderen Seite.⁴⁹ Der EuGH hat hier einen im Vergleich zur vorangegangenen Kernbereichs-Rechtsprechung eher restriktiven Weg im Hinblick auf die Gewährung von mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Sozialrechten eingeschlagen.⁵⁰ Von einer „solidarischen Sozialunion“⁵¹ hat sich der EuGH in diesen jüngsten Entscheidungen eher entfernt.

Es bleibt also abzuwarten, wie der EuGH künftig derart einander gegenüberstehende Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger auslotet und dabei zugleich nicht außer Acht lässt, welche Bedeutung der Unionsbürgerschaft im Hinblick auf die „Stärkung der europäischen Identität“⁵² beigemessen werden kann.

VI. Fazit

Durch sein Urteil in der Rechtssache „Ruiz Zambrano“ hat der Europäische Gerichtshof mit dem Kernbereich der Unionsbürgerschaft eine neue, dogmatisch und inhaltlich bedeutsame Rechtsfigur im Europarecht geschaffen. Dass diesem „Paukenschlag“ Relativierungen folgten, ist in der Rechtsprechung des EuGH ebenso wenig überraschend wie der Umstand, dass sich weder für das eine noch für das andere konkrete Anhaltspunkte in den Verträgen finden. Einer zusammenwachsenden Union entspricht das Bild eines gemeinsamen, staatenübergreifenden Bürgerschaftsstatus, der – zumindest in seinem Kernbereich – auch dem „eigenen“ Mitgliedstaat gegenüber geltend gemacht werden kann. Andererseits hat auch die Unionsbürgerschaft ihren Ursprung in und weiterhin eine gewisse Nähe zur Freizügigkeit und können daher weder das Europarecht noch der Europäische Gerichtshof ganz auf das Erfordernis eines grenzüberschreitenden Sachverhalts

⁴⁷ *Hilpold*, EuR 2015, 133, 134.

⁴⁸ *EuGH*, Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano/Jobcenter Leipzig*, NJW 2015, 145; *EuGH*, Urt. v. 15.9.2015 - C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln/Alimanovic*, NVwZ 2015, 1517.

⁴⁹ *Raschka*, ZAR 2015, 331.

⁵⁰ Kritisch dazu u.a. *Kingreen*, NVwZ 2015, 1503, 1504.

⁵¹ *Kingreen*, NVwZ 2015, 1503, 1504.

⁵² *Nettesheim*, JZ 2011, 1030, 1037.

verzichten. Während der Kernbereich im Hinblick auf Staatsangehörigkeits-, Aufenthalts- und Namensrecht durch verschiedene Urteile ausgestaltet wurde, wurde der nächste entscheidende Schritt, nämlich hin zum Recht auf Sozialleistungen, vom EuGH gerade nicht getan. Auch im Übrigen wird zu beobachten sein, inwiefern die Unionsbürgerschaft und ihr Kernbereich in den nächsten Jahren nicht nur konkret ausgestaltet, sondern auch weiterentwickelt werden, zumal angesichts der Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten, die fortschreitende Integration zu verlangsamen bzw. sogar zurückzudrehen. Selbst wenn es im Kern bei einer Konzentration auf staatsbürgerschaftliche Rechte bleibt und soziale Rechte anderweitig ihre Grundlage finden müssen, dürfte die Unionsbürgerschaft nicht an ihrer Attraktivität einbüßen und dem einen oder anderen sogar eine gewisse Investition wert sein.