

# Der Unionsbürgerstatus als der „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“

*Astrid Epiney*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

*Astrid Epiney*, Der Unionsbürgerstatus als der „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“, in: *Liber Amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Brüssel 2015, 163-176. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

## I. Einleitung

Das Konzept der Unionsbürgerschaft hat seit seiner Einführung<sup>1</sup> beachtliche und in dieser Form – wie auch andere Bestimmungen des Unionsrechts – Wirkungen entfaltet, die man 1992 wohl kaum voraussah. Dreh- und Angelpunkt bzw. Ausgangspunkt dieser „Karriere“ – die maßgeblich durch die Rechtsprechung des EuGH geprägt ist – war die schon recht früh erfolgte Qualifizierung des Unionsbürgerstatus‘ als des „grundlegenden Status‘ der Angehörigen der Mitgliedstaaten“.<sup>2</sup> Der Gerichtshof präzierte zwar nicht *in abstracto*, welche rechtlichen Implikationen sich aus dieser Qualifizierung ergeben; allerdings griff er in seiner Rechtsprechung in Bezug auf konkrete Fragestellungen immer wieder auf diese zurück und klärte im Anschluss hieran bzw. darauf aufbauend die sich stellenden konkreten Rechtsfragen und leistete damit einen wesentlichen Beitrag zur Klärung der Konturen und rechtlichen Tragweite der Unionsbürgerschaft und der mit ihnen verbundenen Rechte, ohne dass jedoch bereits alle Fragen geklärt wären.

Vor diesem Hintergrund geht die Zielsetzung des folgenden Beitrags dahin, auf der Grundlage der hier einschlägigen Urteile des EuGH den Versuch zu unternehmen, die zentralen Implikationen der Charakterisierung des Unionsbürgerstatus‘ als grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu systematisieren und (zumindest ansatzweise) zu konkretisieren, wobei auch auf die (noch) offenen Fragen hingewiesen werden wird.

---

<sup>1</sup> Es wurde 1992/1993 mit dem Maastrichter Vertrag in den damaligen EG-Vertrag eingeführt und figuriert heute in den Art. 20 ff. AEUV.

<sup>2</sup> Grundlegend EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193, Rn. 31; s. sodann z.B. EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010, I-1449, Rn. 43; EuGH, Rs. C-256/11 (Dereci), Urt. v. 15.11.2011, Rn. 62; EuGH, Rs. C-364/10 (Ungarn/Slowakei), Urt. v. 16.10.2012, Rn. 40.

Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, alle sich im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft stellenden Rechtsfragen auch nur annähernd vollständig zu erörtern; vielmehr geht es um ausgewählte, aus verfassungsrechtlicher Sicht<sup>3</sup> m.E. besonders bedeutende Aspekte (wobei selbst in diesem Rahmen keine Vollständigkeit angestrebt wird),<sup>4</sup> nämlich im Wesentlichen die Frage nach Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft (II.), grundlegende Fragen der Reichweite des Rechts auf Freizügigkeit (III.) sowie die Implikationen der Unionsbürgerschaft für den Anwendungsbereich des allgemeinen Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (IV.). Der Beitrag schließt mit einer kurzen Schlussbemerkung zur rechtlichen Bedeutung dieser verschiedenen Schichten des Unionsbürgerstatus<sup>5</sup> (V.).

## II. Zu Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft

Nach Art. 20 Abs. 1 AEUV kommt der Unionsbürgerschaft insofern ein akzessorischer Charakter zu, als Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Dies impliziert auch, dass es grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegt festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ihre Staatsangehörigkeit erworben oder verloren geht.<sup>5</sup> Allerdings haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung (auch) dieser Kompetenz auch die ggf.

---

<sup>3</sup> Ein Aspekt, der auch vom Jubilar immer wieder in den Vordergrund gestellt wurde, sind doch weite Teile seines wissenschaftlichen Werks grundlegenden verfassungsrechtlichen Fragen gewidmet.

<sup>4</sup> Vgl. ansonsten aus der mittlerweile sehr umfangreichen Literatur zur Unionsbürgerschaft (wobei nachfolgend weitgehend auf eine im Einzelnen erfolgende Auseinandersetzung mit diesen Werken verzichtet wird, ist doch der Fokus in diesem Beitrag ein spezifischer) z.B. *Myriam Benlolo Carabot*, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles 2007; *Patrick Dollat*, *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruxelles 2008; *Anastasia Iliopoulou*, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruxelles 2008; *Luca Manigrassi*, *Vers une citoyenneté européenne fédérale? Quelques réflexions sur l'arrêt « Zambrano »*, RDUE 2011, 411 ff.; *Jo Shaw*, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, in: Craig/de Burca (éd.), *The Evolution of EU Law*, 2ème éd., Oxford 2011, 575 ff.; *Anne Pieter van der Mei*, *The Outer Limits of the Prohibition of Discrimination on Grounds of Nationality: A Look Through the Lens of Union Citizenship*, MJ 2011, 62 ff.; *Floris de Witte*, *The End of EU Citizenship and the Means of Non-Discrimination*, MJ 2011, 86 ff.; *Dimitry Kochenov/Richard Plender*, *EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text*, ELR 2012, 369 ff.; *Aline Tryfonidou*, *Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The Zambrano, McCarthy and Dereci trilogy*, EPL 2012, 493 ff.; *Danièle Gallo*, *Développements récents en matière de citoyenneté européenne et regroupement familial*, RDUE 2012, 101 ff.; *Erik Sommer*, *Der Einfluss der Freizügigkeit auf Namen und Status von Unionsbürgern*, Jena 2009; *Ferdinand Wollenschläger*, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007; *Christoph Schönberger*, *Unionsbürger*, Tübingen 2005; *David Rabenschlag*, *Leitbilder der Unionsbürgerschaft*, Baden-Baden 2009; *Rosmarie Höfler*, *Die Unionsbürgerfreiheit. Ansprüche der Unionsbürger auf allgemeine Freizügigkeit und Gleichheit unter besonderer Berücksichtigung sozialer Rechte*, Berlin 2009; *Daniel Thym*, *Hindernisse auf dem Weg zur „wahrhaftigen“ Unionsbürgerschaft – Zu den strukturellen Grenzen der EuGH-Rechtsprechung*, ZEuS 2012, 501 ff.

<sup>5</sup> EuGH, Rs. C-369/90 (Micheletti), Slg. 1992, I-4239, Rn. 10; EuGH, Rs. C-179/98 (Mesbah), Slg. 1999, I-7955, Rn. 29; EuGH, Rs. C-200/02 (Zhu et Chen), Slg. 2004, I-9925; EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010, I-1449, Rn. 39.

einschlägigen Vorgaben des Unionsrechts zu beachten.<sup>6</sup> Zwar könnte sich nach der Lektüre des Art. 20 Abs. 1 AEUV die Schlussfolgerung aufdrängen, hier gäbe es eben keine unionsrechtlichen Vorgaben, so dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Regelung dieser Frage in jeder Beziehung frei wären.

Diesem Ansatz erteilte der EuGH jedoch in der Rs. *Rottmann*<sup>7</sup> – in der es um die Vereinbarkeit des Entzugs der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates mit Art. 20 AEUV ging – eine Absage. Der Betroffene hatte die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erworben und dadurch seine ursprüngliche – österreichische – Staatsangehörigkeit verloren. Da er die deutsche Staatsangehörigkeit durch Täuschung erschlichen hatte, sollte ihm diese wieder entzogen werden, wodurch er staatenlos würde. Der Gerichtshof hielt in diesem Zusammenhang fest, der Umstand, dass die Mitgliedstaaten für die Regelung des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit zuständig sind, ändere nichts daran, dass die einschlägigen nationalen Regelungen in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssten.<sup>8</sup> Der Unionsbürgerstatus sei der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten und ein Entzug der Staatsbürgerschaft führe zum Verlust dieses Status' und der mit ihm verbundenen Rechte. Die Ausübung der den Mitgliedstaaten zukommenden Zuständigkeit zur Regelung der Staatsangehörigkeit unterliege daher immer dann der gerichtlichen Kontrolle am Maßstab des Unionsrechts, wenn sie die vom Unionsrecht verliehenen und geschützten Rechte berühre, wie dies insbesondere bei einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung der Fall sei. Infolgedessen bejaht der Gerichtshof im Ergebnis die Anwendbarkeit des Unionsrechts. Allerdings könne eine Rücknahme der Einbürgerung dann mit dem Unionsrecht vereinbar sein, wenn die Einbürgerung aufgrund einer arglistigen Täuschung erfolgte, die der Betroffene im Rahmen des Verfahrens zum Erwerb der Staatsangehörigkeit begangen hat. Diese Schlussfolgerung werde auch durch die einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit sowie des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit bekräftigt. Eine solche Maßnahme habe jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dieser verlange, dass bei der Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung die möglichen Folgen für den Unionsbürger und ggf. seine Familienangehörigen in Bezug auf

---

<sup>6</sup> Vgl. die entsprechenden Ausführungen des EuGH im Zusammenhang mit Art. 18 AEUV z.B. in EuGH, Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, I-11613; EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Rec. 2005, I-2119; EuGH, Rs. C-224/98 (D'Hoop), Slg. 2002, I-6191; EuGH, Rs. C-158/07 (Förster), Slg. 2008, I-8507; EuGH, Rs. C-103/08 (Gottwald), Slg. 2009, I-9117; EuGH, Rs. C-403/03 (Schempp), Slg. 2005, I-6421; EuGH, Rs. C-145/04 (Spanien/Vereinigtes Königreich), Slg. 2006, I-7917.

<sup>7</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010, I-1449.

<sup>8</sup> Vgl. insoweit bereits die Nachweise in Fn. 6.

den Verlust der mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte zu berücksichtigen seien. Insbesondere sei zu prüfen, ob ein solcher Verlust im Verhältnis zur Schwere des von dem Betroffenen begangenen Verstoßes angemessen sei, welche Zeitspanne zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung liege und welche Möglichkeiten zur Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit bestehen. In Bezug auf den zuletzt genannten Aspekt führe zwar allein der Umstand, dass der Betroffene durch die Rücknahme seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit nicht „automatisch“ wieder erlangt, nicht zur Unzulässigkeit der Rücknahme. Allerdings habe das nationale Gericht zu prüfen, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es nahe lege, dem Betroffenen vor dem Wirksamwerden der Rücknahmeentscheidung eine Frist einzuräumen, damit er versuchen kann, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen.

Versucht man auf der Grundlage dieses Urteils die Konturen eines „europäischen Unionsbürgerstatusrechts“ – soweit Erwerb und Verlust betroffen sind – zu umreißen, so erscheinen folgende Aspekte zentral:

- Der Unionsbürgerstatus wird den Unionsbürgern durch das Unionsrecht verliehen, und mit ihm ist eine Reihe von Rechten verbunden. Daher fällt eine nationale Entscheidung, die zu Erwerb oder Verlust des Unionsbürgerrechts führt, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts bzw. ist auch Gegenstand unionsrechtlicher Vorgaben, eine Schlussfolgerung, die der Gerichtshof auch aus der Charakterisierung des Unionsbürgerstatus‘ als grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten ableitet. Damit wird aus dem Umstand, dass sich aus der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten auch unionsrechtlich begründete Rechte ergeben, geschlossen, das Unionsrecht sei bei der Regelung dieser Thematik zu beachten. Letztlich impliziert dieser Ansatz eine gewisse Relativierung des akzessorischen Charakters der Unionsbürgerschaft, denn er führt dazu, dass das nationale Staatsangehörigkeitsrecht vom Unionsrecht „überformt“ wird. Dieser Ansatz ist im Ergebnis überzeugend, denn sobald das Unionsrecht Einzelnen Rechte einräumt, ist nicht nur deren Tragweite, sondern auch der Kreis der Berechtigten unter Heranziehung bzw. Beachtung unionsrechtlicher Prinzipien zu bestimmen.
- In Bezug auf die Eingrenzung derjenigen Vorgaben des Unionsrechts, die bei der Ausgestaltung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts relevant sind (zu der sich der Gerichtshof nicht in allgemeiner Form äußerte), liegt es nahe, an Art. 51 Grundrechtecharta und die diesbezügliche Rechtsprechung des Gerichtshofs im

Zusammenhang mit der Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundfreiheiten<sup>9</sup> anzuknüpfen, geht es doch letztlich (ähnlich wie bei der Einschränkung von Grundfreiheiten) um die Ausübung mitgliedstaatlicher Kompetenzen im Anwendungsbereich des Unionsrechts. Im Wesentlichen wird es hier daher um die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Verhaltens, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Grundrechte, gehen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten auch die in der Grundrechtecharta verankerten Rechte zu beachten haben, wenn sie im Hinblick auf den Schutz des gegenseitigen Loyalitätsverhältnisses zwischen Staat und Staatsbürger – das bei der Regelung von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit regelmäßig im Vordergrund steht – Regelungen betreffend Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit erlassen. Diese mitgliedstaatliche Pflicht entfaltet nicht nur Auswirkungen bei der Frage nach der Zulässigkeit des Entzugs der Staatsangehörigkeit,<sup>10</sup> sondern wohl auch bei derjenigen nach den Voraussetzungen ihres Erwerbs. Die Ausführungen des Gerichtshofs legen aber auch nahe, dass in Bezug auf den Verlust im Ergebnis weitergehende Vorgaben zum Zuge kommen bzw. ein strengerer Maßstab zur Anwendung kommt, da in diesem Falle bereits existierende Rechte verloren gehen. Jedoch könnte wohl auch eine willkürliche Verweigerung einer Einbürgerung mit dem Unionsrecht unvereinbar sein. Im Einzelnen dürften hier aber die genauen Schranken des (verbleibenden) mitgliedstaatlichen Spielraums noch zu präzisieren sein.

### **III. Zur Reichweite des Rechts auf Freizügigkeit**

Es dürfte nicht übertrieben sein, das Recht auf Freizügigkeit (Art. 21 Abs. 1 AEUV) als das wichtigste Recht der Unionsbürger und damit ihres Status‘ anzusehen. So überrascht es denn auch nicht, dass der Gerichtshof in der Rs. *Baumbast*<sup>11</sup> die unmittelbare Anwendbarkeit dieses Rechts auch unter Rückgriff auf die Charakterisierung des Unionsbürgerstatus‘ als den grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten entwickelte. Interessant ist diese Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 21 Abs. 1 AEUV weniger deshalb,

---

<sup>9</sup> Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-368/95 (Familiapress), Slg. 1997, I-3689; EuGH, Rs. C-112/00 (Schmidberger), Slg. 2003, I-5659.

<sup>10</sup> Die übrigens auch im Falle einer Regelung, wonach ein auf Antrag erfolgter Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit automatisch den Verlust der ursprünglichen Staatsangehörigkeit zur Folge hat, vorliegt.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-413/99 (Baumbast), Slg. 2002, I-7091; s. auch EuGH, Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573.

weil das Freizügigkeitsrecht als hinreichend präzise angesehen wird, denn angesichts des „Vorbehalts“ in Art. 21 Abs. 1 AEUV, wird das Recht auf Freizügigkeit doch (nur) „vorbehaltlich“ der u.a. in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen gewährleistet. Der Gerichtshof geht damit offenbar davon aus, dass das in Art. 21 Abs. 1 AEUV garantierte Freizügigkeitsrecht als solches bereits ein „echtes“ Recht ist, das von den Einzelnen geltend gemacht und von den Behörden zu beachten ist. Die sekundärrechtlichen Bestimmungen können damit nichts an der Tragweite des primärrechtlich niedergelegten Freizügigkeitsrechts ändern, so dass sie letztlich nur die sich schon aus Art. 21 Abs. 1 AEUV ergebenden inhärenten Beschränkungen niederlegen dürfen.

Im Anschluss daran bezeichnete der Gerichtshof das in Art. 21 Abs. 1 AEUV niedergelegte Freizügigkeitsrecht als „Grundfreiheit“<sup>12</sup> und präzisierte seine Tragweite, wobei in erster Linie zwei grundsätzliche Aspekte von Bedeutung sind:

- Art. 21 Abs. 1 AEUV steht allen Maßnahmen entgegen, die sich nachteilig auf die Attraktivität der Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts auswirken können oder dessen Ausübung erschweren können. In einer mittlerweile reichhaltigen Rechtsprechung wandte der Gerichtshof Art. 21 Abs. 1 AEUV auf so unterschiedliche Bereiche wie steuerliche Regelungen, Aufenthaltserfordernisse als Voraussetzung für die Berechtigung zum Bezug bestimmter sozialer Leistungen, „Wegzugshindernisse“ oder namensrechtliche Regelungen an, wobei er gleichzeitig betont, derartige Beschränkungen könnten aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls unter Wahrung der Anforderungen der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden.<sup>13</sup> Man wird hieraus ableiten können, dass im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen mit Art. 21 Abs. 1 AEUV grundsätzlich parallele Prinzipien zur Anwendung kommen wie bei den Grundfreiheiten.
- Interessant ist darüber hinaus jedoch, dass der Gerichtshof offenbar davon ausgeht, dass der „Wesensgehalt“ des Freizügigkeitsrechts keinesfalls angetastet werden darf. So hielt er in einem Urteil *Kommission/Belgien*<sup>14</sup> fest, es stelle einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 AEUV dar, wenn das Versäumnis eines Unionsbürgers, die für die Erteilung der

---

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, I-6191, Rn. 29; EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119, Rn. 33; s. auch EuGH, Rs. C-200/02 (Zhu und Chen), Slg. 2004, I-9925, Rn. 33, wo der Gerichtshof von „Grundrecht“ spricht.

<sup>13</sup> S. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-406/04 (de Cuyper), Slg. 2006, I-6947; EuGH, Rs. C-520/04 (Turpeinen), Slg. 2006, I-10685; EuGH, Rs. C-345/05 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-10633; EuGH, verb. Rs. C-11/06, C-12/06 (Morgan), Slg. 2007, I-9161; EuGH, Rs. C-544/07 (Rüffler), Slg. 2009, I-3389; EuGH, Rs. C-522/10 (Reichel-Albert), Urt. v. 19.7.2012; EuGH, Rs. C-33/07 (Jipa), Slg. 2008, I-5157; EuGH, Rs. C-208/09 (Sayn-Wittgenstein), Urt. v. 22.12.2012.

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-408/03 (Kommission/Belgien), Slg. 2006, I-2647.

Aufenthaltserlaubnis erforderlichen Nachweise fristgerecht vorzulegen, ohne Weiteres zum Erlass einer Ausweisungsverfügung führt. Denn damit werde der „Wesensgehalt“ des Aufenthaltsrechts angetastet, und jedenfalls liege eine unverhältnismäßige Maßnahme vor, da der Betroffene die Umstände seines Versäumnisses nicht erläutern und nicht den Nachweis erbringen könne, dass er die Bedingungen für einen Aufenthalt erfüllt. Obwohl die Formulierungen des Gerichtshofs hier nicht wirklich klar sind (bleibt doch offen, ob auch eine Beeinträchtigung des „Wesensgehalts“ des Freizügigkeitsrechts gerechtfertigt werden kann, da der Gerichtshof auch auf die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme hinweist), spricht doch Vieles dafür, dass mit der Bezugnahme auf den Wesensgehalt des Freizügigkeitsrechts nicht lediglich eine „normale“ Beschränkung gemeint ist, sondern dass es offenbar eine Schicht des Freizügigkeitsrechts geben soll, die nicht eingeschränkt werden kann, so dass insoweit keine Rechtfertigungsmöglichkeit besteht. Diese Konstruktion erinnert an die Grundrechtstheorie: So ist nach Art. 52 Abs. 1 Grundrechtecharta der „Wesensgehalt“ (interessant ist hier die Parallelität der Begriffe) unantastbar. In Bezug auf das Freizügigkeitsrecht fragt es sich jedoch, wie dieser Wesensgehalt umschrieben werden kann, präzisierte der Gerichtshof doch nicht, was er darunter versteht. Jedenfalls berührt nicht schon jedes Einreiseverbot den Wesensgehalt in diesem Sinn, ist doch anerkannt, dass das Freizügigkeitsrecht u.a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beschränkt werden kann. Vieles dürfte hier dafür sprechen, insbesondere bei „Automatismen“, die zu einer Beschränkung des Freizügigkeitsrechts führen (wie die in der Rs. *Kommission/Belgien* zur Debatte stehende Regelung) diesen Wesensgehalt als berührt anzusehen, wird damit doch das Recht auf Freizügigkeit unter den vorgesehenen Voraussetzungen *per se* verneint. Immerhin ist aber darauf hinzuweisen, dass bereits der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie das vom Gerichtshof entwickelte und nunmehr auch in der RL 2004/38 (Unionsbürgerrichtlinie) niedergelegte Erfordernis des Abstellens auf ein persönliches Verhalten in aller Regel zur Unzulässigkeit einer solchen Maßnahme führen dürfte. Insofern bleibt es zumindest beim derzeitigen Stand der Dinge noch etwas im Dunkeln, welche praktischen Auswirkungen die Anerkennung eines Wesensgehalts des Freizügigkeitsrechts, der keinesfalls angetastet werden darf, hätte, ganz abgesehen davon, dass die Konturen dieses Begriffs präzisierungsbedürftig sind.

Im Übrigen hat der Gerichtshof die tatbestandliche Einschlägigkeit des Art. 21 Abs. 1 AEUV in zwei, miteinander zusammenhängende Richtungen ausgedehnt:

- Erstens hielt er erstmals in der Rs. *Zhu und Chen*<sup>15</sup> fest, das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers könne auch ein Aufenthaltsrecht anderer Personen (unter Einschluss von Drittstaatsangehörigen) implizieren, dies unter der Voraussetzung, dass der Unionsbürger sein Aufenthaltsrecht nur unter der Voraussetzung (auch) des Aufenthalts einer weiteren Person effektiv wahrnehmen kann. Bejaht wurde dies im Falle eines Kleinkindes, das Unionsbürger war und für dessen effektiven Aufenthalt in der Union die Anwesenheit auch eines Elternteils notwendig war. Damit sind aus Art. 21 Abs. 1 AEUV also auch unmittelbar „Annexrechte“ abzuleiten, wobei – wohl auch vor dem Hintergrund des Unionsbürgerstatus‘ als grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten – letztlich die Effektivität des Freizügigkeitsrechts ausschlaggebend sein muss. Offen bleibt dabei, ob die Voraussetzung, dass der Aufenthalt einer anderen Person für die Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts des Unionsbürgers notwendig ist, auch in anderen Situationen als in denjenigen von Kleinkindern vorliegen kann. M.E. ist diese Frage klar zu bejahen, dies nicht nur bei älteren, aber gleichwohl noch minderjährigen und auf eine erwachsene Bezugsperson angewiesenen Kindern, sondern auch z.B. bei einer pflegebedürftigen oder nicht handlungsfähigen Person.
- Zweitens und im Anschluss an die erwähnte Rechtsprechung stellte der Gerichtshof fest, Maßnahmen, die den tatsächlichen Genuss des „Kernbestands“ der Rechte, die den Unionsbürgern zustehen, verwehren, stünden nicht mit Art. 20, 21 AEUV in Einklang. Dieser Genuss des Kernbestands der Unionsbürgerrechte erachtete der Gerichtshof in einer Konstellation, in der einem drittstaatsangehörigen Elternteil, der seinen Kindern (die Unionsbürger sind) Unterhalt gewährt, der Aufenthalt verweigert wurde, als betroffen, dies auch in der Ausgangskonstellation, in der die Kinder immer in ihrem Heimatstaat gelebt hatten und nie von ihrem Freizügigkeitsrecht innerhalb der Union Gebrauch gemacht hatten (Rs. *Ruiz Zambrano*).<sup>16</sup> Denn diese Maßnahme ziehe die Konsequenz nach sich, dass die Kinder gezwungen wären, das Unionsgebiet zu verlassen, um ihre Eltern zu begleiten. Damit nimmt der Gerichtshof im Falle der Beeinträchtigung des Kernbestands der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht eines drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines Unionsbürgers auch dann an, wenn kein grenzüberschreitender Bezug vorliegt, eine Frage, die der Gerichtshof im Urteil *Zhu und Chen* offen lassen konnte, da die Unionsbürgerin Irin war und sich in Nordirland aufhalten wollte, womit der

<sup>15</sup> EuGH, Rs. C-200/02 (*Zhu und Chen*), Slg. 2004, I-9925.

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-34/09 (*Ruiz Zambrano*), Urt. v. 8.3.2011.



grenzüberschreitende Bezug gegeben war. In der Folgerechtsprechung präzisierte der Gerichtshof die Konzeption des „Kernbestands“ der Unionsbürgerrechte dahingehend, dass dieser nur dann berührt sein, wenn der Unionsbürger gezwungen ist, das gesamte Unionsgebiet zu verlassen. Diese Voraussetzung sei z.B. nicht erfüllt, wenn dem Ehegatten eines Unionsbürgers, der immer in seinem Heimatstaat gelebt hat, die Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, da diese Maßnahme nicht dazu führe, dass der Unionsbürger das Unionsgebiet verlassen muss.<sup>17</sup> Ebenso wenig sei der Kernbestand der Unionsbürgerschaft betroffen, wenn es für einen Bürger eines Mitgliedstaats lediglich aus wirtschaftlichen Gründen oder zur Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft im Gebiet der Union wünschenswert erscheinen könnte, dass sich drittstaatsangehörige Familienangehörige mit ihm zusammen im Unionsgebiet aufhalten können, sei der Unionsbürger dadurch doch nicht gezwungen, das Unionsgebiet zu verlassen, wenn dem Familienangehörigen kein Aufenthaltsrecht gewährt würde.<sup>18</sup>

Deutlich wird damit, dass eine Beeinträchtigung des „Kernbestands“ der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht, letztlich nur dann gegeben ist, wenn der Unionsbürger *de facto* gezwungen ist, das Unionsgebiet zu verlassen. Ob diese Voraussetzung auch in anderen Konstellationen als in derjenigen der Rs. *Ruiz Zambrano* vorliegen kann, ergibt sich nicht klar aus der Rechtsprechung. Die Folgerechtsprechung lässt allerdings erkennen, dass grundsätzlich andere Konstellationen hier kaum vorstellbar sind, da offenbar eine faktische Unmöglichkeit des Verbleibens im Unionsgebiet verlangt wird. Alle Abgrenzungsfragen sind aber auch hiermit nicht geklärt. So könnte sich z.B. die Frage stellen, ob im Falle eines pflegebedürftigen erwachsenen Unionsbürgers, der von seinen drittstaatsangehörigen Familienangehörigen gepflegt wird, deren Ausweisung den erwähnten Kernbestand der durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte berührt, und ob es auf diese Beurteilung einen Einfluss hat, ob sich die Betroffenen eine Pflege durch Dritte wirtschaftlich erlauben können bzw. könnten.

Darüber hinaus bleibt noch festzuhalten (was in den Urteilen aber nicht angesprochen wurde), dass in denjenigen Konstellationen, in denen – wie in der Rs. C-34/09 (*Ruiz Zambrano*) – ein aus dem Unionsbürgerstatus abzuleitendes Aufenthaltsrecht eines drittstaatsangehörigen Familienangehörigen zu bejahen ist, dieses Recht wohl aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beschränkt werden kann. Hierbei wären dann jedenfalls die Unionsgrundrechte gemäß Art. 51 GRCh zu beachten, da es

---

<sup>17</sup> EuGH, Rs. C-434/09 (McCarthy), Urt. v. 5.5.2011.

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-256/11 (Dereci), Urt. v. 15.11.2011.

um die Beschränkung eines aus dem Unionsrecht abgeleiteten Rechts geht. Im Übrigen erscheint es schwer vorstellbar, dass der erwähnte „Kernbestand“ der Unionsbürgerrechte durch rein finanzielle Erwägungen – also insbesondere eine Sozialhilfeabhängigkeit des Familienangehörigen – beschränkt werden kann.

Schließlich wird aus der Rechtsprechung nicht ganz klar, in welchem Verhältnis das Konzept des Kernbestands der Unionsbürgerrechte zu demjenigen des Wesensgehalts des Freizügigkeitsrechts steht. Vieles könnte dafür sprechen, dass der erstgenannte Ansatz es letztlich erlaubt, sich auch gegen seinen „eigenen“ Mitgliedstaat und / oder ohne das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs auf die Unionsbürgerschaft und insbesondere das Freizügigkeitsrecht zu berufen, während es beim Wesensgehalt letztlich um eine allgemein anwendbare „absolute“ – wenn auch noch präzisierungsbedürftige – Schranke für mitgliedstaatliche Maßnahmen geht, so dass im Falle des Berührens des Wesensgehalts von vornherein eine Rechtfertigung ausgeschlossen ist (was bei der „Kernbestandskonstellation“ nach der hier vertretenen Ansicht nicht der Fall ist).

#### **IV. Zum Anwendungsbereich der Verträge im Sinne des Art. 18 AEUV**

Das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger spielt schließlich eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Frage, ob der Anwendungsbereich der Verträge im Sinne des Art. 18 AEUV eröffnet ist und damit das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zum Zuge kommt. Der Gerichtshof betont diesbezüglich in ständiger Rechtsprechung, dass sich ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig in dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhält, in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts erfassten Fällen auf Art. 18 AEUV berufen könne.<sup>19</sup> Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung ist regelmäßig die Aussage, der Unionsbürgerstatus sei der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten, wobei dem Freizügigkeitsrecht selbstredend eine besondere Bedeutung zukommt.

Offenbar geht der Gerichtshof also davon aus, dass die Konzeption der Unionsbürgerschaft im Allgemeinen und das Freizügigkeitsrecht im Besonderen ein Recht auf Nichtdiskriminierung

---

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-164/07 (Wood), Slg. 2008, I-4143 (in Bezug auf das französische Opferhilfegesetz); EuGH, Rs. C-158/07 (Förster), Slg. 2008, I-8507 (in Bezug auf einen „Teilhabeanspruch“ auf die Gewährung von Unterhaltsbeihilfen für Studierende); EuGH, Rs. C-524/06 (Huber), Slg. 2008, I-9705 (in Bezug auf die Speicherung bestimmter personenbezogener Daten mit dem Ziel der Kriminalitätsbekämpfung); EuGH, Rs. C-103/08 (Gottwald), Slg. 2009, I-9117 (in Bezug auf die Zurverfügungstellung einer Jahresvignette für Straßen für behinderte Personen).

aus Gründen der Staatsangehörigkeit impliziert, ein Ansatz, der im Grundsatz überzeugt, so dass die Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts ein Element der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Verträge im Sinne des Art. 18 AEUV darstellt. Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang noch bemerkt, dass es grundsätzlich auch denkbar wäre, Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit als Beschränkungen des Freizügigkeitsrechts anzusehen, könnten sie doch dazu führen, dass die Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts weniger attraktiv ist. Allerdings könnten auf diese Weise sicherlich nicht alle Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit erfasst werden, da ein Zusammenhang mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts nicht immer feststellbar sein dürfte.

Trotz der erwähnten, inzwischen gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs sind hier durchaus noch nicht alle Fragen geklärt. Hinzuweisen ist in erster Linie auf zwei Aspekte:

- Zunächst fragt es sich, ob der sachliche Anwendungsbereich der Verträge allein im Zuge bzw. aufgrund des rechtmäßigen Aufenthalts eines Unionsbürgers in einem anderen Mitgliedstaat eröffnet ist, ohne dass darüber hinaus noch eigens geprüft werden müsste, ob der Bereich, in dem nach der Staatsangehörigkeit unterschieden wird, selbst in einem irgendwie gearteten Bezug zu diesem Aufenthalt steht oder selbst in den sachlichen Anwendungsbereich der Verträge fällt. Die jüngere Rechtsprechung könnte diese Sicht stützen, stellt der Gerichtshof doch mitunter lediglich fest, der Betroffene habe von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht, so dass der Anwendungsbereich der Verträge eröffnet sei, ohne dass noch eigens geprüft wird, ob die betreffende Materie (ebenfalls) vom sachlichen Anwendungsbereich der Verträge erfasst wird.<sup>20</sup> Dieser Ansatz impliziert, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit umfassend in Bezug auf alle Lebensbereiche von sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhaltenden Unionsbürgern geltend gemacht werden kann, auch in Bereichen, die in der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit liegen und in denen (ansonsten) keine unionsrechtliche Vorgaben bestehen. Allerdings wird in anderen Urteilen neben der Erwähnung des Umstands, dass es um eine Person geht, die von ihrem Freizügigkeitsrecht als Unionsbürger Gebrauch gemacht hat, eigens geprüft, ob der jeweilige Bereich, in dem eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zur Debatte steht, in den sachlichen Anwendungsbereich der

---

<sup>20</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 19.

Verträge fällt.<sup>21</sup> Dieser Ansatz wurde in einem jüngeren Urteil aufgegriffen, in dem es um Beschränkung von Fahrpreisermäßigungen auf Studierende, deren Eltern österreichische Familienbeihilfen beziehen, ging. Der Gerichtshof hielt zunächst fest, jeder Unionsbürger könne sich im sachlichen Anwendungsbereich des Vertrages auf Art. 18 AEUV berufen, wobei der sachliche Anwendungsbereich eröffnet sei, wenn es um die Ausübung der durch Art. 21 AEUV verliehenen Grundfreiheit gehe. Sodann prüfte der Gerichtshof aber noch eigens die Frage, ob Fahrpreisermäßigungen in den sachlichen Anwendungsbereich der Verträge im Sinne des Art. 18 AEUV fallen und bejahte dies, da eine solche Ermäßigung zumindest mittelbar der Deckung der Unterhaltskosten für das Studium diene und für diese der sachliche Anwendungsbereich des Vertrages bereits in anderen Urteilen bejaht worden sei.<sup>22</sup> Damit prüft der Gerichtshof nicht nur, ob es sich um einen sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhaltenden Unionsbürger handelt, sondern fragt auch danach, ob die in Frage stehende Regelung (*in casu* die Fahrpreisermäßigung) in den (offenbar sachlichen) Anwendungsbereich der Verträge fällt. Offenbar soll also ein rechtmäßiger Aufenthalt allein nicht für die Eröffnung des sachlichen Anwendungsbereichs der Verträge ausreichen, wobei sich aber auch aus diesem Urteil nicht wirklich erschließt, unter welchen Voraussetzungen dies zu bejahen sein soll. Denkt man den Ansatz der Rechtsprechung zu Ende, so dürfte aber auch dieses Erfordernis in aller Regel erfüllt sein, denn ein Bezug zum rechtmäßigen Aufenthalt müsste jedenfalls ausreichend sein; dieser aber ist bei zahlreichen Regelungen gegeben bzw. es ist kaum denkbar, dass er verneint wird, so dass die Anwendbarkeit des Art. 18 AEUV letztlich nur bei aus anderen Gründen klar nicht in den Anwendungsbereich der Verträge fallenden Konstellationen (wie Wahlen zum nationalen Parlament) zu verneinen sein wird.

- Sodann ist auf einen spezifischen Aspekt im Zusammenhang mit der Rechtfertigung von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinzuweisen: Falls es um den Zugang zu staatlichen Leistungen geht, geht die Rechtsprechung<sup>23</sup> davon aus, dass von den Mitgliedstaaten zwar eine „gewisse finanzielle Solidarität“ gegenüber den

<sup>21</sup> Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Rec. 2005, I-2119; EuGH, Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, I-6191.

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-75/11 (Kommission/Österreich), Urt. v. 4.10.2012.

<sup>23</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-224/98 (D’Hoop), Slg. 2002, I-6191; EuGH, Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573; EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Slg. 2005, I-2119; EuGH, Rs. C-406/04 (De Cuyper), Slg. 2006, I-6947; EuGH, verb. Rs. C-11/06, C-12/06 (Morgan), Slg. 2007, I-9161; EuGH, Rs. C-164/07 (Wood), Slg. 2008, I-4143; EuGH, Rs. C-158/07 (Förster), Slg. 2008, I-8507; EuGH, Rs. C-103/08 (Gottwald), Slg. 2009, I-9117; EuGH, Rs. C-503/09 (Stewart), Urt. v. 21.7.2011; EuGH, Rs. C-75/11 (Kommission/Österreich), Urt. v. 4.10.2012.

Mitgliedstaaten zu erwarten sei. Jedoch sei es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, zu große finanzielle Belastungen, die das gesamte Niveau der gewährten finanziellen Leistungen beeinflussen könnten, zu vermeiden. Hiermit wird letztlich der in der Rechtsprechung im Zusammenhang mit medizinischen Dienstleistungen entwickelte Rechtfertigungsgrund des finanziellen Gleichgewichts der Systeme sozialer Sicherheit aufgegriffen. Die Mitgliedstaaten könnten daher den Kreis der Berechtigten einschränken, wobei dies nach sachlichen Kriterien erfolgen muss, die aber durchaus materiell nach der Staatsangehörigkeit diskriminieren können. Als solch ein sachliches Kriterium wird – im Gegensatz zur Staatsangehörigkeit im formellen Sinn, die als solche einen Ausschluss von einer finanziellen Leistung keinesfalls zu begründen vermag – eine gewisse Integration der Leistungsberechtigten in den bzw. eine Verbundenheit derselben mit dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannt. M.a.W. geht der EuGH im Ergebnis davon aus, dass die Mitgliedstaaten denjenigen Personen, die eine gewisse Verbundenheit mit dem jeweiligen Mitgliedstaat aufweisen, weitergehende Leistungen gewähren können als sonstigen Personen.

Dabei bleibt die genaue dogmatische Konstruktion dieses „Verbundenheitserfordernisses“ etwas im Dunkeln: Insbesondere fragt es sich, ob dieses einen eigenen Rechtfertigungsgrund darstellt oder ob es im Zusammenhang mit einem (anderen) zwingenden Grund des Allgemeinwohls (z.B. der Wahrung des finanziellen Gleichgewichts und damit der Funktionsfähigkeit bestimmter Leistungssysteme oder der Förderung der Mobilität und der Integration Behinderter) einen sachlichen Grund für eine Differenzierung bzw. eine (materielle) Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt. Die besseren Gründe dürften für die zuletzt genannte Ansicht sprechen, ist es doch nur schwer nachvollziehbar, warum in einem Binnenmarkt die „Verbundenheit“ einer Person mit einem bestimmten Mitgliedstaat einen „Selbstzweck“ darstellen kann. M.a.W. werden die Kriterien, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichts des Systems für die Versagung eines Anspruchs auf eine finanzielle Leistung heranziehen können, entsprechend beschränkt. Auch die Rechtsprechung des EuGH kann zumindest in diese Richtung ausgelegt werden, da der Gerichtshof im Zusammenhang mit dem „Verbundenheitserfordernis“ immer auch auf (andere) Rechtfertigungsgründe Bezug nimmt, wobei sich sein Hinweis darauf, dass es „legitim“ sei, den Zugang zu Leistungen aufgrund einer gewissen Verbundenheit zum Staat einzuschränken, nicht durch seine dogmatische Klarheit auszeichnet.

## V. Schluss

Insgesamt legt die Rechtsprechung des EuGH damit den Schluss nahe, dass in Bezug auf die Implikationen des Unionsbürgerstatus‘ als der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten und damit die rechtliche Tragweite der Unionsbürgerschaft insbesondere zwischen zwei „Kategorien“ von Rechten bzw. Aspekten unterschieden werden kann:

- Einerseits hat die Unionsbürgerschaft ein eigentliches „Statusrecht“ geschaffen, dies trotz ihres grundsätzlich akzessorischen Charakters. Daher sind nicht nur Verlust und Erwerb dieses Status‘ an unionsrechtlichen Grundsätzen zu messen, sondern es ist auch der Kerngehalt der durch diesen Status eingeräumten Rechte zu wahren. Dies bedeutet zwar nicht, dass diese Rechte nicht eingeschränkt werden könnten; jedoch sind derartige Maßnahmen – wie dargelegt – an unionsrechtlichen Maßstäben zu messen.
- Zweitens stellt insbesondere das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger – auch in Verbindung mit dem Recht auf Nichtdiskriminierung – ein grundrechtsähnliches Recht dar, was sich auch darin äußert, dass der Wesensgehalt des Freizügigkeitsrechts nicht beeinträchtigt werden darf und dass Beschränkungen nur durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt werden können.

Die erstgenannte „Schicht“ des Unionsbürgerstatus‘ dürfte zweifellos die im Gesamtzusammenhang der Unionsbürgerrechte bedeutendere bzw. originellere darstellen. Hiermit soll keineswegs die sehr große Bedeutung des Freizügigkeitsrechts und des damit in Zusammenhang stehenden Rechts auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit relativiert werden; jedoch stehen die diesbezüglich entwickelten Grundsätze im Wesentlichen in einer Linie mit der Rechtsprechung zu den Grundfreiheiten, wenn sie auch in ihrem Anwendungsbereich ausgeweitet wurden. Dagegen dürfte mit dem Statusrecht der Unionsbürger, das auch und gerade „gegen“ den „eigenen“ Staat unabhängig vom Vorliegen eines irgendwie gearteten grenzüberschreitenden Elements geltend gemacht werden kann, auch qualitativ in Bezug auf die den Unionsbürgern zustehenden Rechte ein bedeutender weiterer Schritt gemacht worden sein, der nicht nur die den Unionsbürgern zustehenden Rechte, sondern auch ihren „Status“ betrifft.

