



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

2018

Sarah Lendle

**Der Brexit als Chance für die  
Europäische Union –  
Überlegungen am Beispiel der  
Unionsbürgerschaft.**

---

Bachelorarbeit bei  
Prof. Dr. Karsten Fischer  
2018

## Gliederung

<b>1. „Citizens first!“ .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Die Europäische Union 2017 .....</b>	<b>2</b>
2.1 Der Ausstieg Großbritanniens (Brexit) .....	4
2.2 Die EU der 27.....	5
<b>3. Die Unionsbürgerschaft.....</b>	<b>6</b>
3.1 Der Begriff des Unionsbürgers .....	10
3.2 Rezeption durch den EuGH .....	11
3.2.1 1993 – 1998: Phase der Nichtbeachtung und Annäherung .....	12
3.2.2 1998 – 2003: Entwicklungs- und Konzeptionalisierungsphase .....	13
3.2.3 2003 bis heute: Konsolidierungsphase .....	15
3.3 Gleichheitsrechtliche versus freiheitsrechtliche Auslegung .....	17
3.4 Krise der Unionsbürgerschaft?.....	19
<b>4. Zukünftige Konzepterweiterungen .....</b>	<b>20</b>
4.1 Erweiterung des Art. 50 EUV durch <i>Rottmann</i> .....	20
4.2 Die assoziierte Unionsbürgerschaft .....	21
4.3 <i>Kurić u.a. gegen Slowenien</i> .....	21
4.4 „De-coupling“ .....	22
4.5 Unionsbürgerliche Pflichten.....	23
4.6 Wohnsitzabhängige Unionsbürgerschaft .....	23
<b>5. Integrationstheoretische Implikationen .....</b>	<b>24</b>
5.1 Europäische Identität.....	24
4.1.1 Deliberative Demokratie nach <i>Habermas</i> : Eine Einführung .....	25
4.1.2 Der <i>Habermas'sche</i> Identitätsbegriff.....	26
4.1.3 Ein europäischer <i>demos</i> ? .....	28
4.1.4 Einfluss der Unionsbürgerschaft .....	28
5.2 Elitenprojekt.....	31
5.3 Rechtssicherheit .....	31
<b>6. Hindernisse .....</b>	<b>32</b>
6.1 Erweiterung des Art. 50 EUV durch <i>Rottmann</i> .....	32
6.2 Die assoziierte Unionsbürgerschaft .....	32
6.3 <i>Kurić u.a. gegen Slowenien</i> .....	33
6.4 „De-coupling“ .....	33
6.5 Unionsbürgerliche Pflichten.....	34
6.6 Wohnsitzabhängige Unionsbürgerschaft .....	34
<b>7. Fazit.....</b>	<b>35</b>
<b>8. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>II</b>
<b>9. Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>	<b>VIII</b>
<b>10. Eigenständigkeitserklärung .....</b>	<b>IX</b>

## 1. „Citizens first!“<sup>1</sup>

Wer angesichts dieser Aussage die Gedanken in ein Land jenseits des Atlantiks schweifen lässt, hat zwar die vermeintliche Intention des Urhebers erkannt, diese jedoch geographisch falsch zugeordnet. Geäußert hat diese bedeutungsschwangere Formulierung der Franzose *Michel Barnier* im Rahmen einer Rede vor der Vollversammlung des Ausschusses der Regionen am 22. März 2017<sup>2</sup> und damit die Devise für die anstehenden Brexit-Verhandlungen ausgegeben. *Barnier*, der als Chefunterhändler der EU für die Austrittsverhandlungen mit dem scheidenden Vereinigten Königreich fungiert, deklariert die Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger als „wichtigstes Anliegen“ der Brexit-Verhandlungen. Er weist damit auf eine der drängendsten Fragen hin, die im Zuge des Brexits aufgekommen sind: Was geschieht angesichts des Wegfalls der Unionsbürgerschaft bzw. der Verkleinerung ihres räumlichen Anwendungsbereichs mit den Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechten britischer Staatsangehöriger sowie der in Großbritannien wohnhaften EU-Bürger?

Dass es gerade diese Fragestellung ist, die europäische Bürger seither umtreibt, verdeutlicht eine beachtliche Leistung und gleichermaßen eine bedenkliche Fehlentwicklung der Union. Trotz aller Kritik ist es gelungen, mit der vermeintlich „wertlosen“ Unionsbürgerschaft ein Rechtsverhältnis zwischen der Union und ihren Bürgern zu konzipieren, dessen drohender Verlust nun schmerzt. Die Unionsbürgerschaft vermittelt einen gern an- und wahrgenommenen Katalog an Rechten und Freiheiten, die ihre Träger im Unionsgebiet ausüben können. Welcher Wert diesen Rechten und Freiheiten beigemessen wird, äußert sich beispielsweise im Vorgehen jener Mitgliederstaaten, die in dem Verkauf von Unionsbürgerschaften ein lukratives Geschäftsmodell vermuteten, da eine hohe Nachfrage nach den durch Art. 20ff. AEUV gewährten Rechten und Freiheiten besteht (bspw. Malta).

Der Aufschrei der über 16 Millionen Briten<sup>3</sup>, die für einen Verbleib in der Union gestimmt haben, illustriert paradoixerweise einen Teilerfolg europäischer Integration.<sup>4</sup> Wer in diesem Aufschrei indessen einen Nachweis für ein gesteigertes europäisches Solidaritäts- und Gemeinschaftsgefühl vermutet, verkennt die Gründe, welche die Briten zum Austritt aus der Union bewogen haben sollen, die stattdessen auf das Gegenteil hinweisen. Dies offenbart die Lücke, welche die Unionsbürgerschaft entgegen ihrer Zielsetzung<sup>5</sup> derzeit nicht zu füllen in der Lage ist, obschon der EuGH mithilfe seiner Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft bemüht ist, die richtigen Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Der Brexit zeigt: Der EuGH hat die europäischen Bürger bei der Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft abgehängt. Denn jener „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“, den er der Unionsbürgerschaft zuschreibt, und ihr damit implizierter identitäts- und gemeinschaftsstiftender Effekt blieben bislang juristische Fiktion statt gefühlte Realität.

Unterdessen kann der Brexit nicht nur Konsequenz eines gering ausgeprägten Gemeinschaftsgefühls in der Union sein, sondern auch der Auslöser eines gegenteiligen Trends sein, wie beispielsweise die gegenwärtige Bewegung „Pulse of Europe“ zeigt. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob man den Brexit nur als bedauerlichen und existenzbedrohenden Rückschlag im europäischen Integrationsprozess begreifen kann, oder ob er das Potenzial besitzt, ein Weckruf für die Fortsetzung ebendieses Prozesses zu werden. Unstrittig ist, dass der Ausstieg Großbritannien allen voran die europäischen Bürger in ihrer individuellen Lebensgestaltung trifft. Dies induziert neue Debatten um den Status der Unionsbürger: er gewinnt an Attraktivität und verleitet zur Reflexion der bislang als selbstständig wahrgenommenen Rechte – ganz nach dem Motto, dass man erst weiß, was man hatte, wenn man es verloren hat, oder erkennt, dass es verloren gehen kann! Findet nun der Übergang der Unionsbürgerschaft von der juristischen Fiktion zur gefühlten

<sup>1</sup> Die vorliegende Arbeit nimmt die Gedanken einer zuvor im Rahmen des Seminars „Der EuGH und die Verrechtlichung Europas“ im Wintersemester 2016/2017 verfassten Seminararbeit zum Ausgangspunkt.

<sup>2</sup> Online abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-723\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-723_de.htm) [Stand: 04.07.2017].

<sup>3</sup> Die genauen Zahlen sind online abrufbar unter [http://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results) [04.07.2017].

<sup>4</sup> So zumindest *Davies*, German Law Journal 17/2016, 7, 9; *Garner*, EUI Working Papers LAW 2016/22, 1, 21.

<sup>5</sup> Vgl. Die Darstellung der Unionsbürgerschaft auf der Seite des Europäischen Parlaments. Online abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa\\_und\\_sie/europa\\_vorstellung/unionsbuergerschaft.html](http://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa_und_sie/europa_vorstellung/unionsbuergerschaft.html) [Stand: 04.07.2017].

Realität als „grundlegender Status“ statt?

Die vorliegende Arbeit widmet sich der Fragestellung, ob der Brexit den Impuls für die Verwirklichung der Rechtsfigur der Unionsbürgerschaft als „grundlegender Status“ der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten geben kann. Hierzu erfolgt eingangs eine Einführung in den aktuellen Zustand der Union, die mit dem Brexit nicht ihren ersten erschütternden Rückschlag erlebt. Vielmehr ist die EU inzwischen durch eine ganze Reihe an Krisen gezeichnet, die sich in ganz unterschiedlichen Politikbereichen manifestieren: Wirtschafts- und Finanzkrise, Eurokrise, Legitimationskrise oder Flüchtlingskrise. Mit dem Brexit sieht sich die Union mit der Frage nach ihrer künftigen Selbstkonzeption konfrontiert, deren Varianten nicht näher bewertet, sondern nur der Vollständigkeit halber vorgestellt werden sollen. Anschließend werden der (juristische) Gehalt der Unionsbürgerschaft sowie ihr legislativer und durch den Europäischen Gerichtshof und seine Generalanwälte etappenweise fortgesetzter Entwicklungsprozess aufgezeigt. Da der Gerichtshof und seine Generalanwälte der Unionsbürgerschaft unterschiedliche Subtexte und Potenziale unterstellen, wird auch dieser Aspekt der Unionsbürgerschaft sowie ihre heutige, womöglich krisenbehaftete Wahrnehmung unter den europäischen Bürgern beleuchtet. In einem nächsten Schritt werden Auszüge aus der Literatur und dem politischen Alltagsdiskurs für die zukünftigen Perspektiven der Unionsbürgerschaft, auch aber nicht ausschließlich im Lichte des Brexits, exemplarisch heraus- und vorgestellt. Angesichts der dieser Arbeit zu Grunde liegenden Frage nach der Verwirklichung der Unionsbürgerschaft als „grundlegender Status“ zeichnen sich die ausgewählten Vorschläge dadurch aus, dass sie die Unionsbürgerschaft in unterschiedliche Richtungen weiterzuentwickeln gedenken. Den Entwicklungsprozess umkehrende Ansätze bleiben konsequenterweise unberücksichtigt. Die integrationstheoretischen Konsequenzen, die sich aus derlei Ergänzungen der Unionsbürgerschaft ergeben können, insbesondere hinsichtlich der vielfach beschworenen europäischen Identität, werden ebenso erörtert wie die der Unionsbürgerschaft entgegenstehenden rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Hindernisse. Dabei bemüht sich diese Arbeit in erster Linie um eine normative Perspektive, die jedoch dort, wo es möglich und sinnvoll ist, durch empirische Bedingungen, Einwände und Erwartungen ergänzt wird. Abschließend werden die Ergebnisse in einem Fazit resumiert.

## 2. Die Europäische Union 2017

Während seiner letzten Rede zur Lage der Union im September 2016 befand *Jean-Claude Juncker* gleich zu Beginn, dass sich die Union in einer „*existenziellen Krise*“ befände.<sup>6</sup> Unrecht hat er damit nicht, denn die Europäische Union befindet sich seit geraumer Zeit in einer Abwärtsspirale. Aus Angst vor den Konsequenzen für die Gemeinschaftswährung und die Union als solche, sah man sich gezwungen, in Not geratene Staaten mit höchst kontroversen (finanziellen) Hilfsprogrammen vor der Zahlungsunfähigkeit zu bewahren – mit mehr oder minder großem Erfolg (bspw. Griechenland oder Zypern). Die internationale Finanz- und Bankenkrise verschonte auch die EU-Mitgliedstaaten nicht: Die europäische Wirtschaft kam zunehmend ins Straucheln und fand sich in einer schweren Rezession wieder. Illustriert wurde diese durch den rapiden Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in der Union<sup>7</sup> und den Rückgang der Wirtschaftsleistung in der Euro-Zone.<sup>8</sup> Die Europäische Union hat seither an vielen Fronten zu kämpfen: Zu den wirtschaftlichen Problemen trat spätestens 2015 der exponentiell angestiegene Flüchtlingsstrom hinzu, der die Mitgliedstaaten zunehmend überforderte. Einige Mitgliedstaaten (bspw. Italien) beklagten daraufhin die vermeintliche Vernachlässigung des Prinzips der Lastenteilung, da sie sich von den übrigen Mitgliedern der Union im Stich gelassen fühlten.

<sup>6</sup> Die autorisierte Fassung der Rede von *Jean-Claude Juncker* ist online abrufbar unter <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1> [Stand: 20.06.2017].

<sup>7</sup> Zahlen online abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/> [Stand: 20.06.2017].

<sup>8</sup> Zahlen online abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188776/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-den-eu-laendern/> [Stand: 20.06.2017].

Seither entlädt sich der Unmut über das Geschehen in der EU-Politik in dem Erstarken populistischer, europakritischer Parteien bei nationalen Wahlen. Sie mobilisieren nationale Interessen, indem sie der europäischen Politik eine vermeintliche Vormundschaft unterstellen. Darüber hinaus bieten die angestiegene Terrorgefahr und -realität einen ausgezeichneten Nährboden für antieuropäische Parolen, die das europäische Kollektiv, sofern es bislang existierte, vor einer Zerreißprobe stellen. Angesichts des Vormarsches solcher Parteien in den EU-Gründungsnationen Frankreich und den Niederlanden schien die EU zu Anfang des Jahres ernsthaft in Gefahr. Mit einem Wahlsieg der von *Geert Wilders* geführten Partij voor de Vrijheid (deutsch: Partei für die Freiheit) oder des Front National von *Marine Le Pen* wäre das europäische Einigungsprojekt zumindest in seiner aktuellen Form aller Wahrscheinlichkeit nach langfristig zum Scheitern verurteilt gewesen.

Das Erstarken der EU-Kritiker illustriert indes den Rückgang der Identifikation der europäischen Bevölkerung mit der Union. Die EU und ihre Institutionen werden zunehmend kritisch betrachtet. Dies zeichnet sich unter anderem an Zahlen des Standard-Eurobarometers<sup>9</sup> ab: Während im Frühjahr 2008 bei 48% der Befragten ein positives Bild hervorrief, sank dieser Wert im Frühjahr 2012 auf 31% und verzeichnete trotz eines kurzfristigen Anstiegs abermals einen Rückgang im Frühjahr 2016.<sup>10</sup> Entsprechend verhielt sich auch das Vertrauen der Bürger in die Union, das gegenüber 50% im Frühjahr 2008 vier Jahre später nur noch bei 31% und sich im Frühjahr 2016 bei 33% eingependelte.<sup>11</sup> Die Krisen der vergangenen Jahre sowie ihre nur mühsame und lückenhafte Bewältigung (bspw. der kontroverse Flüchtlingsdeal mit der Türkei) haben das Zusammengehörigkeitsgefühl in der Union auf die Probe gestellt. Insbesondere die Rettungspolitik und die Frage nach ihrer demokratischen Legitimität hat nach Meinung von *Scharpf* den europäischen Bürgern ein hohes Maß an Solidarität abverlangt und ihr Vertrauen in die EU-Politik erschüttert.<sup>12</sup>

Ein weiterer Indikator für die schwindende Zustimmung ist die tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung bei den Europawahlen. Ins Auge fällt, dass Großbritannien seit jeher eine frappierend unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung aufweist.<sup>13</sup>

Im Rahmen des Spezial-Eurobarometers<sup>14</sup> von 2016 über die Zukunft der EU wurde die Frage aufgeworfen, auf welche Aspekte die EU künftig ihre Schwerpunkte legen sollte. Eine Mehrheit der Befragten sprach sich für die Antwortmöglichkeit „Soziale Gleichheit und Solidarität“ (46% der Befragten) aus.<sup>15</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass nur in einem Land die Antwort „Freier Handel und Marktwirtschaft“ eine Mehrheit fand: wiederum Großbritannien. Die Briten haben traditionell eine ambivalente Haltung gegenüber der europäischen Integration eingenommen; *Stephen George* bezeichnete die Briten deshalb einmal als „awkward partner“<sup>16</sup>. Ihr wichtigstes Anliegen ist der Zugang zum Binnenmarkt. In anderen Bereichen, bspw. der Migrationspolitik, fordern sie eine Rückführung von Kompetenzen auf die nationale Ebene oder sicherten sich sogenannte „Opt-Out“-Klauseln, das heißt Ausnahmeregelungen, die es ihnen ermöglichen, sich in ausgewählten Bereichen der Gemeinschaftspolitik nicht zu beteiligen (bspw. Dritte Stufe der Währungsunion).

<sup>9</sup> Hierbei handelt es sich um halbjährliche Umfragen im Auftrag der GD Presse und Kommunikation der Europäischen Kommunikation. Sie werden in allen Mitgliedstaaten in gleicher Form durchgeführt und umfassen in aller Regel 1000 Menschen pro Mitgliedstaat (in Deutschland 2000 Menschen, Luxemburg 600, Großbritannien 1300, davon 300 in Nordirland) ab einem Alter von 15 Jahren.

<sup>10</sup> Standard-Eurobarometer 85, Frühjahr 2016, S. 93. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2130> [Stand: 19.06.2017].

<sup>11</sup> Standard-Eurobarometer 85, Frühjahr 2016, S. 89.

<sup>12</sup> Vgl. *Scharpf*, Wirtschaftsdienst 13/2014, 35, 37. Online abrufbar unter [http://www.mpifg.de/people/fs/documents/pdf/Legitimierung\\_oder\\_das\\_demokratische\\_Dilemma\\_der\\_Euro-Rettungspolitik.pdf](http://www.mpifg.de/people/fs/documents/pdf/Legitimierung_oder_das_demokratische_Dilemma_der_Euro-Rettungspolitik.pdf) [Stand: 19.06.2017].

<sup>13</sup> Zu den Zahlen siehe Ergebnisse der Europawahlen 2014. Online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turnout.html> [19.06.2017].

<sup>14</sup> Spezial-Eurobarometer umfassen vertiefte Themengebiete, die zu verschiedenen Anlässen relevant sind und in die Umfragen zum Standard-Eurobarometer integriert werden.

<sup>15</sup> Spezial-Eurobarometer 451, Herbst 2016, S. 113. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2131> [Stand: 19.06.2017].

<sup>16</sup> So lautet der Titel des Buches von *George*, 1998.

## 2.1 Der Ausstieg Großbritanniens (Brexit)

Den aktuellen Höhepunkt des fehlenden Rückhalts in der europäischen Bevölkerung erlebte die Union am 23. Juni 2016 mit dem „erfolgreichen“ Referendum der Briten über den EU-Austritt. Mit der Übergabe des Austrittsgesuchs durch den britischen Botschafter *Tim Barrow* am 29. März 2017 an EU-Ratspräsident *Donald Tusk* sind vorerst alle Zweifel beseitigt: Das Verfahren nach Art. 50 EUV ist eingeleitet und der Brexit wird kommen. Auf institutioneller Ebene hat dies zur Folge, dass die Union mit ihrer Verkleinerung statt Vergrößerung konfrontiert wird – ein Novum, das eine Herausforderung für den Integrationsprozess und die bislang sukzessive territoriale Erweiterung der Union bedeutet.<sup>17</sup> Nicht weniger komplex stellt sich die Situation aus individueller Perspektive dar, denn zum ersten Mal droht mit dem Austritt Großbritanniens ein flächendeckender Verlust jener Rechte, die britische Staatsangehörige durch das Gemeinschaftsrecht verliehen bekommen haben.

Dass diese schwerwiegenden Veränderungen zu Unsicherheit auf dem britischen Kontinent führen, ist nachvollziehbar. Die Briten sorgen sich um ihren Zugang zum Binnenmarkt, insbesondere die „*passporting rights*“ der britischen Banken, die ungehinderten Zugang zum europäischen Finanzmarkt ermöglichen, stehen auf dem Spiel. Nicht weniger dramatisch stellt sich der drohende Rechtsverlust der britischen Staatsangehörigen dar: Mit dem Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft kann Großbritannien nicht länger als Bindeglied im Sinne des Art. 20 Abs. 1 AEUV zwischen seinen Staatsangehörigen und der Union fungieren. Kurzum – britische Staatsangehörige verlieren ihren abgeleiteten Rechtsstatus als Unionsbürger und die damit einhergehenden Rechte. Dieser Rechtsverlust betrifft neben den Briten auch alle übrigen Unionsbürger, die ihre (unionsbürgerlichen) Rechte und Freiheiten nicht länger in Großbritannien ausüben können. Zumal geschätzt 3 Millionen Unionsbürger im Vereinigten Königreich und schätzungsweise 1,2 Millionen britische Staatsangehörige im EU-Ausland leben, arbeiten und somit ihre unionsbürgerlichen (Freizügigkeits-)Rechte täglich ausüben.

*Theresa Mays* Drohung mit einem „Hard Brexit“ bzw. einem Ausstieg ohne Einigung (“No deal is better than a bad deal“) weckt besonders wenig Hoffnung, denn ohne eine Einigung mit der Union würden britische Staatsangehörige zu Drittstaatsangehörigen ohne Privilegien.<sup>18</sup> Angesichts dessen fürchten viele Briten und in Großbritannien wohnhafte EU-Bürger den Ausgang der Verhandlungen. Symptomatisch für diese Verunsicherung ist der deutliche Anstieg von Einbürgerungsanträgen britischer Staatsangehöriger in Mitgliedstaaten der EU-27. Viele Briten – immerhin stimmten 48,1% der Briten für den Verbleib in der EU – möchten aber an ihren Rechten und Freiheiten festhalten. Untermauert wird dies durch eine noch in der Veröffentlichung befindliche Studie der London School of Economics, wonach 60% der befragten Briten angaben, ihre unionsbürgerlichen Rechte und Freiheit auch nach dem Brexit behalten zu wollen und sogar bereit wären, jährlich im Durchschnitt mehr als £400 für ihren Erhalt zu zahlen – paradoxe Weise fast dreimal so viel wie ein britischer Staatsangehöriger derzeit durchschnittlich an die EU zahlt.<sup>19</sup> In der Altersgruppe der 18- bis 34jährigen liegen diese Werte der Studie zufolge mit 85% und jeweils circa £604 sogar noch deutlich höher.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Die Tatsache, dass mit bspw. mit Grönland (1985) oder Algerien (1962) die Gemeinschaft schon zuvor verkleinert wurde, können nicht als Präzedenzfälle oder Analogie zum Brexit herhalten, ausführlich dazu *Mindus, European Citizenship After Brexit*, S. 47ff.

<sup>18</sup> Die EU räumt einigen Drittstaatsangehörigen besondere Privilegien ein. So genießen Staatsangehörige aus Island, Norwegen und Liechtenstein gemäß Art. 326 AEUV, Art. 20 EUV sowie Art. 4 und 28 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum Freizügigkeitsrechte sowie die Anwendung des Art. 18 Abs. 1 AEUV, obwohl sie keine Unionsbürger im Sinne des Art. 20 AEUV sind. Ähnliche Privilegien räumt die EU auch Schweizer Staatsangehörigen ein.

<sup>19</sup> Diese Schätzungen beruhen auf Zahlen der House of Commons Library, die davon ausgeht, dass jeder britische Staatsangehörige im Jahr 2011 £128 an die EU zahlte, vgl. *Thompson/Harari, The Economic Impact of EU Membership on the UK*, S. 25.

<sup>20</sup> Die vollständigen Daten sind unter <http://opinium.co.uk/brits-think-eu-nationals-able-vote/> einsehbar [Stand: 06.07.2017].

Die Sorge der Briten findet inzwischen Einzug in politische Debatten: Noch vor Beginn der Austrittsverhandlungen äußern sich Politiker beider Seiten eifrig zum Erhalt von Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechten und bezeichnen eine Einigung zu diesem Thema als Kernaspekt der Verhandlungen.<sup>21</sup> Auch das Europäische Parlament erklärte in einer (rechtlich unverbindlichen) Entschließung die Klärung des Rechtsstatus britischer Staatsangehöriger sowie der Bürger der EU-27, die im Vereinigten Königreich leben zur obersten Priorität der Austrittsverhandlungen.<sup>22</sup>

Die Tatsache, dass der Ausstieg Großbritanniens den Wert der unionsbürgerlichen Rechte zurück in das Bewusstsein der europäischen Bürger führt und eine Debatte darüber anstößt, wie mit dieser neuen Situation umzugehen ist, könnte sich nach Jahren in denen die EU nur mit negativen Aspekten verbunden wurde, als ein „Phönixmoment“ für die europäische Integration erweisen.<sup>23</sup>

## 2.2 Die EU der 27

Auch auf Seiten der Union löst der Brexit ein Gefühl der Ungewissheit über die Zukunft aus. Unstrittig ist, dass sich die Union angesichts des Austritts Großbritannien fragen muss, wie sie künftig weiterarbeiten möchte. Dies nahm Juncker zu Beginn dieses Jahres zum Anlass für ein neues Weißbuch, in dem er fünf Zukunftsszenarien für die Union entwarf: (1) Weiter wie bisher; (2) Konzentration auf den Schwerpunkt Binnenmarkt; (3) Wer mehr tun will, tut mehr; (4) Weniger, aber effizienter; (5) Viel mehr gemeinsames Handeln.<sup>24</sup>

Erwartungsgemäß beinhaltet keiner der Vorschläge die Rückführung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, wenngleich dies eine Variante ist, die im Lichte des Brexits viel Zuspruch erfährt. Um etwaiger polemischer Einwände vorzugreifen, soll an dieser Stelle noch ein kurzer Blick auf ein weiteres Integrationsmodell geworfen werden, das in Junckers Ausführungen keine Erwähnung fand – die „ever-looser-union“. Nach dieser Ansicht entwickelt sich die Europäische Union bereits seit geraumer Zeit nicht mehr entlang ihrer Zielsetzung aus der Präambel zu einer „immer engeren Union der Völker Europas“, sondern stattdessen zu einer „immer loseren Union der Völker Europas“. Gemeint ist damit ein flexibles Integrationsmodell, das die unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur (tieferen) Integration berücksichtigt. Dabei handelt es sich nicht um ein neues Konzept europäischer Integration, sondern um empirische Realität. Differenzierte Integration realisiert sich in verschiedenen Politikbereichen wie beispielsweise der Euro-Zone oder der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wo einige Mitgliedstaaten sogenannte „Opt-out“-Klauseln aushandeln konnten. Parallel zur zunehmenden Vertiefung des europäischen Integrationsprozess ist auch ein Anstieg differenzierter Integration zu beobachten, das heißt, dass die EU zwar voran geht, dies aber nicht im Gleichschritt tut, sondern eine steigende Zahl der Mitgliedstaaten Ausnahmen für bestimmte Politikbereiche erbitten.<sup>25</sup>

Diese Arbeit behält es sich vor, den Modellen im Allgemeinen zuzustimmen oder sie abzulehnen und kommt dennoch nicht umhin, sich zumindest für eine Tendenz auszusprechen. Die bloße Rückführung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten beeinträchtigt den Gehalt der Unionsbürgerschaft nicht direkt negativ. Sie stellt aber ihre Sinnhaftigkeit in Frage, denn wozu den Bürgerschaftsstatus eines Konstrukts festigen, das aufgrund fortwährender Kompetenzverluste seine Bedeutung einbüßt? Die dieser Arbeit zu Grunde liegende Prämisse ist somit die positive Fortsetzung des Integrationsprozesses, ungeachtet seiner Geschwindigkeit, Intensität und Homogenität.

---

<sup>21</sup> So Michel Barnier unter Verweis auf die Leitlinien der Brexit-Verhandlungen in seiner Rede vor der Vollversammlung des Ausschusses der Regionen vom 22. März 2017. Online abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-723\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-723_de.htm) [Stand: 04.07.2017].

<sup>22</sup> Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments 2017/2593(RSP) vom 29.03.2017. Online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B8-2017-0237+0+DOC+PDF+V0//DE> [Stand: 06.07.2016].

<sup>23</sup> Vgl. Garner, EUI Working Papers LAW 2016/22, 1.

<sup>24</sup> Weißbuch zur Zukunft Europas, Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien. Online abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf) [Stand: 20.06.2017].

<sup>25</sup> Vgl. Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig, Differenzierte Integration, S. 26f.

Dennoch einige Gedanken zur Unionsbürgerschaft in einer „ever-looser-union“: Unter der Annahme, dass die im Folgenden zu untersuchende Unionsbürgerschaft Ausdruck des in der Präambel formulierten Strebens nach der „immer engeren Union der Völker Europas“ ist<sup>26</sup>, ist das Konzept der Unionsbürgerschaft nur bedingt mit flexibler Integration zu vereinbaren. Wenngleich sie neben differenzierter Integration bestehen kann, kann sie dennoch nicht selbst Gegenstand flexibler Integration sein, um ihrem eigenen Anspruch nicht zuwider zu laufen. Sie dient gerade dazu, unionsweit einen gemeinsamen gleichen Status zu begründen, ohne dass einzelne Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen hierzu treffen können.<sup>27</sup> Ihr inhaltlicher Umfang ist dem Zugriff der Mitgliedstaaten entzogen.

### 3. Die Unionsbürgerschaft

Der Vertrag von Maastricht von 1992 gilt als entscheidende Zäsur in der europäischen Integrationsgeschichte. Dass hier die Unionsbürgerschaft ein erstes Mal verschriftlicht und in die Vertragsstruktur aufgenommen wurde, kann als Ausdruck dessen verstanden werden.<sup>28</sup>

Der Ursprung des Konzepts der Unionsbürgerschaft geht aber nicht erst auf den Vertrag von Maastricht 1992 zurück, sondern ist deutlich früher zu suchen.<sup>29</sup> Sie findet ihre Wurzeln in den Überlegungen zur Bildung eines „Europas der Bürger“ neben der Entwicklung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.<sup>30</sup> So sah bereits die Zielsetzung der Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in der Präambel ihres Gründungsvertrages 1951 vor, „durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter den Völkern“ legen zu wollen.<sup>31</sup> Der wenig später geschlossene Vertrag für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) erwähnte die europäischen Völker ebenfalls ausdrücklich<sup>32</sup> und gewährte dem Einzelnen Rechte, auf die er sich vor nationalen Gerichten sowie dem EuGH berufen konnte.<sup>33</sup> Aufgrund der dennoch eng geschnittenen Zielsetzung der EWG, der Errichtung eines gemeinsamen Marktes<sup>34</sup>, etablierte *Hans-Peter Ipsen* 1963 den Begriff des „Marktbürgers“<sup>35</sup>, um das besondere Rechtsverhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Mitgliedstaat sowie dem Einzelnen und der Staatengemeinschaft zu beschreiben.<sup>36</sup> Gemeint ist, dass dem Einzelnen Rechte nur im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Aktivität gewährt wurden; Aktivbürgerrechte auf politischer Ebene besaß er nicht.<sup>37</sup>

Die Idee, das Zusammenwachsen der europäischen Völker durch ein Bürgerschaftskonzept voranzutreiben, kam durch die Europäische Kommission auf, die sich 1961 um die Umsetzung der Arbeitnehmerfreiheit auf europäischer Ebene bemühte. Arbeitnehmer, die den Mitgliedstaaten der EWG angehörten, sollten frei darüber entscheiden können, wo sie wohnen und arbeiten wollten – nicht allein

---

<sup>26</sup> So zumindest *Huber*, EuR 6/2013, 637; vgl. *Hilpold*, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht – Politiken der Union, S. 34.

<sup>27</sup> Streng genommen haben einige Mitgliedstaaten wie bspw. Großbritannien, Zypern oder Dänemark Regelungen getroffen, die in den Status der Unionsbürger eingreifen und diesen im EU-weiten Vergleich verändern. Ein Beispiel ist die Wahrnehmung von Freizügigkeitsrechte über einen gewissen Zeitraum, die in 22 der (derzeit noch) 28 Mitgliedstaaten dazu führen kann, dass Unionsbürger ihr Wahlrecht bei nationalen Parlamentswahlen verlieren.

<sup>28</sup> Vgl. bspw. *Hilpold*, in: Odendahl (Hrsg.), Europäische (Bildungs-)Union?, S. 149.

<sup>29</sup> So *Haag*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 20 Rn. 1.

<sup>30</sup> So *Scholz*, Freilaw, 3/2014, 1.

<sup>31</sup> Vgl. 5. Erwähnung der Präambel des EGKS-Vertrags.

<sup>32</sup> In der Präambel des EWG-Vertrages heißt es ausdrücklich: „[...] in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen.“ Diese Einbeziehung des Einzelnen in die Vertragsziele kommt daneben in dem Auftrag zur Einführung allgemeiner direkter Wahlen zum Europäischen Parlament zum Ausdruck – inzwischen in Art. 223 Art. 1 AEUV festgeschrieben, ursprünglich Art. 138 Abs. 3 EWGV.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 24 – *van Gend & Loos*.

<sup>34</sup> Siehe hierzu Art. 2 EWGV in der Fassung vom 25.03.1957.

<sup>35</sup> 2. FIDE-Kongress Den Haag, siehe auch *Ipsen/Nicolaysen*, NJW 1964, 339, 340; *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, S. 250ff.

<sup>36</sup> Vgl. *Clemens*, Würzburger Online-Schriften zum Europarecht, 4/2014, 1, 7. Online abrufbar unter <https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor/index/index/docId/10492> [Stand: 20.06.2017].

<sup>37</sup> *Grabitz*, Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, S. 88; vgl. auch *Scholz*, Freilaw, 3/2014, 1, 2; *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 20 AEUV Rn. 7

aus wirtschaftlichen Gründen, sondern aufgrund kultureller, persönlicher oder sonstiger Interessen.<sup>38</sup> Diese Freizügigkeitsrechte beschrieb die Kommission damals als „*le premier aspect d'une citoyenneté européenne*“<sup>39</sup> [deutsch: „Der erste Aspekt/Wesenszug einer europäischen Bürgerschaft“]. Dass die Personenfreizügigkeit mehr Potenzial besaß, erkannte auch der damalige Vizepräsident der Kommission, der ihr bescheinigte, „etwas Höheres und Anspruchsvollereres als die bloße Beweglichkeit eines Produktionsfaktors“ zu sein. Sie sei ein „*erster Keim, eine noch unvollkommene Gestalt des europäischen Bürgerrechts.*“<sup>40</sup>

Dieser Haltung folgend, nahm das Projekt der Herausbildung einer bürgerschaftlichen Dimension der Individualrechte zunehmend Fahrt auf und mündete während der Haager Gipfelkonferenz 1969 in das prägende Motiv eines „Europa der Bürger“, das den Bürger auf die „Titelseite Europas“ zu befördern gedachte.<sup>41</sup> Im April 1972 wandte sich der Präsident der Kommission *Mansholt* schließlich an das Europäische Parlament, dass man auf dem nächsten Gipfeltreffen an die Staats- und Regierungschefs appellieren wolle, eine europäische Bürgerschaft einzurichten.<sup>42</sup> Es dauerte dennoch bis zum Gipfeltreffen 1974 in Paris, bis die Staats- und Regierungschefs sich des Vorschlags inhaltlich annahmen und zwei Arbeitsgruppen einrichteten, die sich mit der Gewährung „besonderer Rechte“ für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sowie der Schaffung einer Passunion auseinandersetzen sollten.<sup>43</sup> Indes gingen die Staats- und Regierungschefs noch einen Schritt weiter und einigte sich über die Einführung allgemeiner direkter Wahlen zum Europäischen Wahlen, wie im EWG-Vertrag in Art. 138 Abs. 3 angestrebt.<sup>44</sup>

Während die Arbeitsgruppe der Kommission zu dem Ergebnis kam, dass dem Einzelnen als „besondere Rechte“ ein aktives und passives Wahlrecht auf Kommunalebene sowie der Zugang zu gewissen öffentlichen Ämtern ermöglicht werden sollte<sup>45</sup>, erhielten die Bemühungen der Kommission weitere Unterstützung von Seiten des Tindemans-Berichts vom 29. Dezember 1975. Benannt nach dem damaligen belgischen Premierminister *Leo Tindeman* behandelte der Bericht erneut das Konzept eines „Europas der Bürger“. Hiernach sollte die politische Integration des Einzelnen zusätzlich zu den von der Kommission vorgeschlagenen Rechten insbesondere durch ein individuelles Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof, den sukzessiven Abbau der Grenzkontrollen, die gegenseitige Anerkennung von Studienabschlüssen sowie der Förderung des Schüler- und Studentenaustausches vorangetrieben werden.<sup>46</sup> Zentraler Ansatzpunkt des Tindemans-Bericht ist unter anderem der Vorschlag, dass die Gemeinschaft dem Einzelnen nicht bloß Rechte zuerkennt, sondern diese als schützenswert erachtet. Anders als das Europäische Parlament, das die Ergebnisse dieses Berichts unterstützte<sup>47</sup>, zeigte sich der Rat wenig angetan.<sup>48</sup> Überhaupt erwies sich das Europäische Parlament als Motor im Bürgerschaftsdiskurs. Beispielsweise schlug es 1975, wenn auch ohne spürbare Folgen, die Einführung einer „Charta der Bürgerrechte der EG“ vor.<sup>49</sup> Folgenreicher erwies sich hingegen die Arbeitsgruppe, die sich mit der Einführung einer Passunion auseinandergesetzt hatte: Im Jahr 1982 vereinbarten die Mitgliedstaaten die Errichtung einer Passunion innerhalb von drei Jahren.<sup>50</sup> Durch die

<sup>38</sup> Vgl. die Antwort der Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 23.08.1971, ABl. C. 84/3 auf die schriftliche Anfrage Nr. 122/71 der Abgeordneten *Carettoni Romagnoli* und *Bermani*; vgl. *Evans*, Modern Law Review, 45, 497, 499.

<sup>39</sup> Europäische Kommission, P.E. Deb., No. 48, 135 – 22. November 1961.

<sup>40</sup> *Levi-Sandri*, Bull.-EG 11/1968, 5, 6; *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 20 AEUV Rn. 8; *Evans*, Modern Law Review, 45, 497, 501.

<sup>41</sup> *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 20 AEUV Rn. 9; *Magnette*, La Citoyenneté Européenne, S. 109ff; ähnlich auch *Hilpold*, in: *Odendahl* (Hrsg.), Europäische (Bildungs-)Union?, S. 150.

<sup>42</sup> P.E.Deb., No. 149, 107 – 19. April 1972.

<sup>43</sup> Communiqué zum Treffen der Staats- und Regierungschefs, Paris 9. und 10. Dezember 1974, abgedruckt in: 8. Gesamtbericht (1974), S. 337ff., Ziff. 10 und 11.; vgl. auch *Evans*, Modern Law Review, 45, 497, 506.

<sup>44</sup> Communiqué, aaO (Fn. 19), Ziff. 12. Die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament fanden nach Zustimmung des Rates 1976 im Juni 1979 statt, vgl. *Haag*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Art. 20 AEUV Rn. 3.

<sup>45</sup> Bull-EG 7/1975, 5ff., 23ff.

<sup>46</sup> Näheres Bull.-EG 1/1976, 29ff.; *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 20 AEUV Rn. 12.

<sup>47</sup> Entschließung vom 16.11.1977 zur Zuerkennung besonderer Rechte an die Bürger der Europäischen Gemeinschaft in Durchführung des Beschlusses der Gipfelkonferenz von Paris vom Dezember 1974, ABl. 1977 C 299/26f.

<sup>48</sup> *Schönberger*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 20 AEUV Rn. 12.

<sup>49</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.07.1975 zur Unionsbürgerschaft, ABl. 1975 C 179/30.

<sup>50</sup> Ministerratsbeschlüsse v. 23.06.1981 und 30.06.1982; vgl. *Scholz, Freilaw*, 3/2014, 1, 2.

Ausstellung einheitlicher europäischer Pässe in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wurde diese ab 1985 sukzessive umgesetzt.<sup>51</sup>

Trotz der teils intensiven Überlegungen zur Entwicklung individueller Rechte des Einzelnen fand der Begriff der Unionsbürgerschaft erst 1984 im Rahmen des sog. Spinelli-Entwurfs zur Gründung einer Europäischen Union Erwähnung.<sup>52</sup> Art. 3 des Entwurfs sah vor, dass die Bürger der Mitgliedstaaten gleichzeitig Bürger der Union seien, wobei die Zugehörigkeit zur Union von dem Status des Einzelnen als Angehöriger eines Mitgliedstaates abhängig sei.<sup>53</sup> Vor dem Hintergrund dieser Dynamik um die Einführung einer bürgerschaftlichen Rechtsfigur in der Gemeinschaft beschloss der Europäische Rat noch im selben Jahr die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses „Europa der Bürger“. Aufgabe der Gruppe um *Pietro Adonnino* war es, identitätsstiftende Maßnahmen der Gemeinschaft vorzubereiten, um das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger nach innen wie nach außen zu stärken.<sup>54</sup> In den im März und Juni 1985 vorgelegten Berichten schlug die Gruppe eine Reihe von Maßnahmen vor. Zu nennen sind insbesondere der Abbau von Grenzkontrollen, die Einführung des Wahlrechts von EG-Bürgern im Aufenthaltsstaat, die Einräumung der Rede- und Versammlungsfreiheit für EG-Bürger, eine Vereinfachung und Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts, die Einrichtung von Anhörungs- und Informationsrechten des Einzelnen, ein allgemeines Aufenthaltsrecht für jeden Bürger der Gemeinschaft, sofern der Einzelne den Nachweis erbringt, über einen angemessenen Versicherungsschutz und Versorgung zu verfügen sowie der Ausbau der konsularischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.<sup>55</sup>

Auch der Rat gab seine im Vergleich zum Europäischen Parlament und der Kommission zurückhaltende Position bei bürgerschaftlichen Initiativen zunehmend auf und verwies erstmals in einem Sekundärrechtsakt, namentlich dem Erasmus-Beschluss, auf das „Europa der Bürger“<sup>56</sup>, das 1988 als allgemeines Vertragsziel der EG anerkannt wurde.<sup>57</sup> Überdies erfuhr das bislang ökonomisch ausgestaltete Freizügigkeitsrecht 1990 durch den Rat eine Ausweitung auf nichterwerbstätige EG-Bürger<sup>58</sup> (Studenten<sup>59</sup>, Rentner<sup>60</sup> und Familienangehörige von Arbeitnehmern<sup>61</sup>).

Im Zuge der Regierungskonferenzen zur Vorbereitung des Vertrags von Maastricht spielte die Einführung der Unionsbürgerschaft in das Vertragswerk zunächst keine Rolle. Erst ein belgisches<sup>62</sup> und insbesondere ein spanisches<sup>63</sup> Memorandum ließen die Aufnahme der in den Jahren zuvor ausgemachten „besonderen Rechte“ der EG-Bürger in die Verhandlungen einfließen und verliehen der Debatte neuen Antrieb.<sup>64</sup> Der Vorstoß

<sup>51</sup> Vgl. *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 11.

<sup>52</sup> *Scholz*, *Freilaw*, 3/2014, 1, 2.

<sup>53</sup> Art. 3 Spinelli-Vertragsentwurf: „Die Bürger der Mitgliedstaaten sind als solche Bürger der Union. Die Unionsbürgerschaft ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaaten gebunden; sie kann nicht selbstständig erworben oder verloren werden. Die Unionsbürger nehmen am politischer Leben der Union in den durch diesen Vertrag vorgesehenen Formen teil, genießen die ihnen durch die Rechtsordnung der Union zuerkannten Rechte und unterliegen den Normen dieser Rechtsordnung.“, ABl. 1984 C 77/33.

<sup>54</sup> Europa der Bürger, Schlussfolgerung des Vorsitzes, abgedruckt in: Bull. EG Beil. 7/1985, S. 20f.; vgl. *Schneider*, Die Rechte- und Pflichtenstellung des Unionsbürgers, S. 3.

<sup>55</sup> Vgl. aaO, S. 19ff.

<sup>56</sup> Vgl. Erasmus-Beschluss 87/327 des Rates, ABl. 1987 L 166, S. 20ff.

<sup>57</sup> EuGH, Rs. 242/87, Slg. 1989, I-1425, Rn. 29 – *Kommission/Rat*; vgl. auch *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 18.

<sup>58</sup> Vgl. *Scholz*, *Freilaw*, 3/2014, 1, 2.

<sup>59</sup> RL 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. 1990 L 180/30 bzw. RL 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. 1993 L 317/59. Grund für die fast identische Neufassung der Richtlinie war, dass für die Richtlinie nach Ansicht des EuGH nicht die Abrundungskompetenz nach Art. 235 EWGV (heute: Art. 352 AEUV) in Frage kam, sondern bereits das allgemeine Diskriminierungsverbot die Grundlage für die Richtlinie bilde, vgl. EuGH, Rs. C-357/89, Slg. 1992, I-1027, Rn. 34 – *Raulin*; vgl. auch *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Fn. 12 (Seite 7 zu Art. 20 AEUV).

<sup>60</sup> RL 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen, ABl. 1990 L 180/28.

<sup>61</sup> RL 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft, ABl. 1968 L 257, S. 13ff.

<sup>62</sup> Abgedruckt in: *Laursen/Vanhoonacker*, The Intergovernmental Conference, S. 269ff.

<sup>63</sup> Abgedruckt in: aaO, S. 325ff.

<sup>64</sup> *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 19; vgl. auch *Hipkold*, EuR 2015, 133f.

zahlte sich aus: Die Unionsbürgerschaft wurde im Vertrag von Maastricht erstmals vertraglich in Art. 8 EGV festgeschrieben.

In der Fassung vom 07.02.1992 fand sich die folgende Formulierung zur Unionsbürgerschaft:

Art. 8 EGV<sup>65</sup>

- (1) <sup>1</sup>Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. <sup>2</sup>Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.
- (2) <sup>1</sup>Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten.

Länger Bestand hatte jedoch die durch den Vertrag von Amsterdam konsolidierte Fassung vom 02.10.1997, die Art. 17 EG (ehemals: Art. 8 EGV) um einen Satz 3 ergänzt:

Art. 17 EG

- (1) <sup>1</sup>Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. <sup>2</sup>Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. <sup>3</sup>Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.
- (2) <sup>1</sup>Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten.

Abseits dieser Ergänzung erfuhr die Unionsbürgerschaft durch die Verträge von Amsterdam und später Nizza keine wesentliche Änderung; der Rechtekanon der Art. 18 – 22 EG wurde nur punktuell und kaum spürbar modifiziert.<sup>66</sup>

Die bis heute letzte schriftliche primärrechtliche Veränderung erfolgte durch den Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat. Wenngleich nicht im ersten Moment zu erkennen und im Regelungsbestand kaum spürbar, führte er zu weitaus folgenreicheren Änderungen der Vertragskonstruktion und -systematik rund um die Unionsbürgerschaft. Die zuvor in Art. 17 – 22 EG aufgelisteten unionsbürgerlichen Rechte wurden zusätzlich zu den Art. 21 – 25 AEUV unter Art. 20 AEUV zusammenfassend gebündelt und einem gemeinsamen Kapitel mit den Artikeln zum Diskriminierungsverbot sowie den Antidiskriminierungsmaßnahmen zugeordnet:

Art. 20 AEUV

- (1) <sup>1</sup>Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. <sup>2</sup>Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. <sup>3</sup>Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.
- (2) <sup>1</sup>Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. <sup>2</sup>Sie haben unter anderem
  - a) das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten;
  - b) in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats;
  - c) im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates;
  - d) das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, sowie das Recht, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.

Diese Rechte werden unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt, die in den Verträgen und durch die in Anwendung der Verträge erlassenen Maßnahmen festgelegt sind.

---

<sup>65</sup> Normen, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner älteren Fassung vom 07.02.1992 entstammen werden mit dem Kürzel EGV versehen. Die Artikel der konsolidierten Fassung vom 02.10.1997 sind mit der Abkürzung EG gekennzeichnet.

<sup>66</sup> Der Vertrag von Amsterdam fasste Art. 18 Abs. 2 EG neu, wodurch das Zustimmungsverfahren durch das Mitentscheidungsverfahren für den Erlass von Vorschriften zur Vereinfachung der Aufenthalts- und Bewegungsfreiheit ersetzt wurde. Im Übrigen erhielt Art. 21 EG einen neuen Abs. 3, der den Unionsbürgern das Recht einräumt, sich mit Anliegen an die dort genannten Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen zu wenden. Der Vertrag von Nizza führte abermals zu einer Neufassung des Art. 18 Abs. 2 EG, die das Einstimmigkeitserfordernis des Rates beseitigte. Überdies erhielt Art. 18 EG einen Abs. 3, der die Anwendung von Abs. 2 für abschließend gelistete Bereiche ausschloss, vgl. Haag, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 20 AEUV Rn. 5.

Parallel dazu findet sich die Unionsbürgerschaft nahezu wortgleich in Art. 9 Satz 2 und 3 EUV sowie unter Titel V, Art. 39–46 der GrCh. Frappierend ist zudem, dass das über Jahre in Art. 17 EG verwandte Verb „ergänzen“ in Art. 20 Abs. 1 AEUV durch „hinzutreten“ ersetzt wurde.<sup>67</sup> Daneben betont Art. 20 Abs. 2 AEUV, dass die dort aufgeführten Rechte der Unionsbürger nur unter den Bedingungen und in den Grenzen des Unionsrechts gewährt werden.

### 3.1 Der Begriff des Unionsbürgers

Heute beschreibt die Unionsbürgerschaft ein innerstaatliches Rechte- und Pflichtenverhältnis zwischen dem Unionsbürger und der EU sowie dem Unionsbürger und dem Mitgliedstaat. Sie verfolgt nicht den Zweck, das Verhältnis des Einzelnen zur Union und dem Mitgliedstaat bloß terminologisch zu erfassen, sondern begründet einen eigenen Status in Verbindung mit eigenen Rechten und Pflichten, die primärrechtlich fixiert sind. Die Begründung einer mit der Staatsangehörigkeit vergleichbaren Rechtsposition beansprucht die Unionsbürgerschaft hingegen zunächst nicht – was ihr ohnehin nicht gelingen würde und worauf bereits die sprachliche Differenzierung der beiden Begriffe hindeutet.<sup>68</sup> Während die Staatsangehörigkeit die völkerrechtliche Zuordnung zu einem Staat im Verhältnis der Staaten untereinander regelt, beschreibt die Staatsbürgerschaft bzw. im vorliegenden Fall die Unionsbürgerschaft die innerstaatliche Rechtsstellung des Einzelnen.<sup>69</sup> Der Europäischen Union fehlt es ohnehin an der nötigen Staatsqualität – nach der Dreielemente-Lehre von *Georg Jellinek* weist die Union weder die nötige Staatsgewalt noch ein Staatsvolk in diesem Sinne<sup>70</sup> auf –, sodass sich eine Staatsangehörigkeit von ihr ableiten ließe. Des Weiteren erfordert die Staatsangehörigkeit eine hinreichende Intensität der Rechtsbeziehung zwischen dem Einzelnen und der Union.<sup>71</sup> So knüpft die Unionsbürgerschaft zwar „zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes Band“, das dazu geeignet ist, die demokratische Legitimation der europäischen Institutionen zu ermöglichen; ein direktes Treueverhältnis zwischen dem Einzelnen und der Union löst sie aufgrund ihrer Abhängigkeit von der nationalen Staatsangehörigkeit hingegen nicht aus.<sup>72</sup> Die Union verfügt ferner über keine eigenen Kompetenzen, um den Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft selbstständig zu regeln. Diesbezügliche Entscheidungen unterstehen gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV allein den Mitgliedstaaten, da sich die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur nationalen Staatsangehörigkeit verhält und diese wiederum in den autonomen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt.

Indes obliegt es der Union, die Unionsbürgerschaft inhaltlich auszugestalten.<sup>73</sup> Heute erfasst die Unionsbürgerschaft in ihrer aktuellen Fassung die Freizügigkeit (Art. 20 Abs. 2 lit. a), Art. 21 AEUV), ein aktives wie passives Kommunalwahlrecht am Wohnort (Art. 20 Abs. 2 lit. b), Art. 22 AEUV) sowie ein Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament (Art. 20 Abs. 2 lit. b), Art. 22 Abs. 2 AEUV), das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz (Art. 20 Abs. 2 lit. c), Art. 23 AEUV), das Recht zur Einleitung einer Bürgerinitiative (Art. 24 Abs. 1 AEUV, Art. 11 EUV), ein Petitions- und Beschwerderecht sowie das Recht der schriftlichen Kommunikation in einer der Amtssprachen der Union mit den Organen und Einrichtungen der Union (Art. 20 Abs. 2 lit. d), Art. 24 AEUV). Daneben verstehen sich sämtliche Rechte des Primär- und Sekundärrechts als Teil der Unionsbürgerschaft.<sup>74</sup> Gemeint sind damit insbesondere die Marktfreiheiten im Wirtschaftsverkehr (Art. 45ff. AEUV), das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV, die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die der EuGH herausgearbeitet hat sowie sämtliche durch die

<sup>67</sup> Diese begriffliche Änderung ist nicht auf eine vermeintlich falsche Übersetzung ins Deutsche zurückzuführen und taucht genauso in anderen Fassungen des Vertrags auf. So wurde im Englischen „to complement“ durch „to be additional to“ ersetzt, im Französischen spricht der Vertrag nicht länger von „compléter“ sondern inzwischen von „s’ajouter“.

<sup>68</sup> Nicht nur im Deutschen tritt diese Unterscheidung hervor. Beispielsweise spricht die englische Fassung des AEUV bei der Unionsbürgerschaft von „citizenship“ statt von „nationality“, im Französischen erfolgt die Abgrenzung zwischen der „citoyenneté“ und der „nationalité“.

<sup>69</sup> BVerfGE 89, 155, 188; vgl. auch *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 20f.

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155, Rn. 108 – zitiert nach juris.

<sup>71</sup> Vgl. *Haag*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 20 AEUV Rn. 11.

<sup>72</sup> BVerfGE 89, 155, Rn. 97 – zitiert nach juris; vgl. *Clemens*, Würzburger Online-Schriften zum Europarecht, 4/2014, 1, 6.

<sup>73</sup> *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 24.

<sup>74</sup> Vgl. *Schönberger*; in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 60f.

Rechtsgrundsätze und die Grundrechtecharta eingeräumten Grundrechte (Art. 6 EUV).<sup>75</sup>

Obwohl in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 AEUV auch von unionsbürgerlichen Pflichten die Rede ist, sucht man deren ausdrückliche Erwähnung im übrigen Primärrecht vergeblich.<sup>76</sup> Nach allgemeiner Überzeugung trifft den Unionsbürger somit eine allgemeine Rechtsgehorsamspflicht. Das gesamte Pflichtenspektrum erschließt sich jedoch erst unter Berücksichtigung derjenigen Rechtspositionen, die der Unionsbürger im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedstaaten einbüßt, obwohl sie gegenüber Drittstaaten weiterhin Bestand haben.<sup>77</sup> Hierunter fallen beispielsweise der Wegfall des Asylrechts innerhalb der Union<sup>78</sup>, da die Mitgliedstaaten füreinander als sichere Drittstaaten gelten, sowie das Fehlen eines Auslieferungsverbots unter den Mitgliedstaaten.<sup>79</sup>

### 3.2 Rezeption durch den EuGH

Obwohl erst 1992 mit der Unionsbürgerschaft primärrechtlich fixiert, wusste der EuGH den Bürgerschaftsdiskurs in der Gemeinschaft schon deutlich früher in seine Rechtsprechung zu integrieren. Den Grundstein legte er mit seiner Entscheidung zu *van Gend & Loos*, indem er dort den Einzelnen neben den Mitgliedstaaten gleichrangig als Rechtssubjekt der neuen Rechtsordnung anerkannte:

*„Die EWG stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“<sup>80</sup>*

Hierdurch schuf der EuGH dem Einzelnen eine Rechtsposition, die ihn in eine unmittelbare politische Beziehung zur Gemeinschaft stellte und ihm eine eigenständige europäische Rechtssubjektivität verlieh. Das Individuum hatte nach Ansicht des EuGHs in der EWG eigene, subjektiv-öffentliche Rechte erworben, auf die es sich vor nationalen Gerichten berufen konnten. Indem der EuGH nur ein Jahr später den Rang der EWG-Rechtsordnung als eigenständige Rechtsordnung bekräftigte und ihr im Kollisionsfall einen Anwendungsvorrang gegenüber nationalen Recht bescheinigte (*Costa/ENEL*)<sup>81</sup>, stärkte er der Position des Einzelnen erneut den Rücken.

Im weiteren Verlauf der Diskussion um die bürgerschaftlichen Dimension der europäischen Gemeinschaft hielt sich der EuGH nach seinen wegweisenden Entscheidungen zu Beginn der 60er Jahre zurück und beschränkte sich auf dezente Hinweise zu den Freizügigkeitsrechten der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten.<sup>82</sup> Deutlicher in Erscheinung trat der Gerichtshof erst wieder 1987, als er angesichts der fortschreitenden Konkretisierung der bürgerschaftlichen und politischen Dimension das „Europa der Bürger“ als allgemeines Vertragsziel der Gemeinschaft anerkannte.<sup>83</sup>

---

<sup>75</sup> Magiera, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 20 AEUV Rn. 31.

<sup>76</sup> Grundsätzliche Pflichten der nationalen Staatsbürger sind auch im europäischen Vergleich der nationalen Verfassungen nicht konsistent normiert und sind heute durchaus selten. Beispiele für verfassungsrechtlich verankerte Pflichten sind die Wahlpflicht in Luxemburg, Art. 9 der spanischen Verfassung, der den spanischen Staatsangehörigen die Pflicht auferlegt, Steuern zu zahlen, oder auch Art. 12a GG, der die Möglichkeit einer Wehr- und Ersatzdienstpflicht offen lässt, siehe hierzu näher Kadelbach, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 642f.; Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 60.

<sup>77</sup> Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 61.

<sup>78</sup> Protokoll Nr. 29 zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, veröffentlicht als Anhang zum Vertrag von Amsterdam, ABl. 1997 C 340/103.

<sup>79</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. 2002 L 190/1.

<sup>80</sup> EuGH, Rs. C-26/62, Slg. 1963, I-1, Rn. 10 – *van Gend & Loos*.

<sup>81</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-6/64, Slg. 1964, I-1254, 3. Leitsatz – *Costa/ENEL*.

<sup>82</sup> So beispielsweise in EuGH, Rs. C-118/75, Slg. 1976, I-1185 – *Lynn Watson and Alessandro Belmann*; EuGH, Rs. C-36/75, Slg. 1975, 1219 – *Rutili*. Einer der Richter, *Lord Mackenzie Stuart*, verglich den hier gewählten Ausdruck der „Personen, die unter dem Schutz des Gemeinschaftsrecht stehen“ mit dem britischen Bürgerschaftskonzept, vgl. Evans, Modern Law Review, 1984, 497, 512.

<sup>83</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-242/87, Slg. 1987, I-1425 – *Kommission/Rat*.

### 3.2.1 1993 – 1998: Phase der Nichtbeachtung- und Annäherung

*„Since the concept of European Union is a dynamic one encompassing the idea of a process leading to a final objective, European citizenship is also a dynamic and evolving concept. The progress made towards the final objective of the Union will simultaneously add substance to the status of European Citizenship.“<sup>84</sup>*

Trotz dieser emphatischen Diagnose seitens des spanischen Ministerpräsident *Felipe Gonzales* blieb die entsprechende Resonanz in der Lehre und der Rechtsprechung zunächst aus.<sup>85</sup> Insbesondere führende Europawissenschaftler standen der Unionsbürgerschaft überaus kritisch gegenüber<sup>86</sup> und attestierten ihr den Mehrwert eines „symbolischen Spielzeugs“<sup>87</sup>, das als Trostpfaster für den fehlgeschlagenen Ausbau der Politischen Union dienen müsse.<sup>88</sup> Anlass der fehlenden Begeisterung für das Bürgerschaftskonzept bot der konservative Ansatz, der bei der Kodifizierung der ihrem Namen nach verheißungsvollen Unionsbürgerschaft verfolgt worden war. Die neu geschaffene Rechtsfigur erfasste in ihrer Formulierung nur den Kern der traditionellen bürgerschaftlichen Rechte, wohingegen die Menschenrechte beispielsweise kein Bestandteil der Unionsbürgerschaft wurden.<sup>89</sup> Angesichts dieses Mangels sprach *Habermas* gar von einem „funktionalistisch reduzierten Personenkonzept.“<sup>90</sup>

Weniger abgeneigt erwiesen sich die Generalanwälte des Gerichtshofs, die das Potenzial des neuen Bürgerschaftskonzepts schon früh erkannten. Der Gerichtshof tat sich zu Anfang jedoch schwer darin, sich den teils empathischen Ausführungen seiner Generalanwälte anzuschließen und beschränkte sich im Zweifelsfall darauf, die weniger strittigen Grundfreiheiten weit auszulegen, um Berührungspunkte mit der Unionsbürgerschaft zu vermeiden. Anschaulich werden diese divergenten Ansätze im Fall *Konstantinidis*<sup>91</sup> 1993, noch bevor der Maastrichter Vertrag überhaupt in Kraft trat: Hier wehrte sich der in Deutschland als Masseur arbeitende griechische Staatsangehörige *Christos Konstantinidis* gegen die von ihm als untragbar empfundene Transliterierung seines Namens in Folge seiner Eheschließung, da diese zur religiösen und ethnischen Unkenntlichkeit seines Namens geführt habe.

GA *Jacobs* knüpfte eifrig an das Konzept der Unionsbürgerschaft an und brachte eine Ausweitung des Grundrechtsschutzes im Namen der Unionsbürgerschaft ins Spiel. Er argumentierte, dass im Fall *Konstantinidis* ein Grundrechtseingriff liege, der bereits durch seinen Status als Unionsbürger abgewehrt werden könne. So sei er berechtigt sich auf seine Stellung als Unionsbürger zu berufen: „*civis europeus sum*“<sup>92</sup> – in Anlehnung an „*civis romanus sum*“. Die Richter schlossen sich dieser empathischen Ausführung nicht an und wichen stattdessen auf die Niederlassungsfreiheit (damals Art. 52 EGV) aus, die sie beherzt weit interpretierten und so zum gleichen Ergebnis wie GA *Jacobs* gelangten.<sup>93</sup>

Ähnlich verhielt es sich wenig später im Fall *Boukhalfa*<sup>94</sup>, als GA *Léger* den EuGH ausdrücklich dazu aufforderte, das Potenzial der Unionsbürgerschaft zu erkennen und zu verwirklichen:

*„Sie hatten noch nicht Gelegenheit, zu dem ‚neuen‘ Begriff der Unionsbürgerschaft Stellung zu nehmen, der in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen wurde. Die Anerkennung einer [Unionsbürgerschaft] hat einen stark symbolischen Wert und stellt wahrscheinlich einen herausragenden Teil der europäischen Konstruktion dar. [...] Zwar erfasst dieser Begriff in Wirklichkeit Aspekte, die durch die Gemeinschaftsordnung bereits überwiegend verwirklicht worden sind, und stellt insoweit eine Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes dar. Es obliegt aber dem Gerichtshof, dem Begriff seine volle Bedeutung zu geben.“*

<sup>84</sup> Abgedruckt in: *Laursen/Vanhoonacker*, The Intergovernmental Conference, S. 329.

<sup>85</sup> Vgl. *Hilpold*, EuR 2015, 133, 134.

<sup>86</sup> Exemplarisch *Weiler*, Jean Monnet Working Paper 1996/3, 11: “[...] little more than a cynical exercise in public relations.“

<sup>87</sup> *Jessurun D’Oliveira*, in: *Rosas/Antola* (Hrsg.), A Citizens’ Europe, S. 82.

<sup>88</sup> So *Huber*, EuR 2013, 637.

<sup>89</sup> *Hilpold*, in: *Niedobitek* (Hrsg.), Europarecht – Politiken der Union, S. 39f.

<sup>90</sup> *Habermas*, in: ders., Die postnationale Konstellation, S. 142.

<sup>91</sup> EuGH, Rs. C-168/91, Slg. 1993, I-1191 – *Konstantinidis*.

<sup>92</sup> GA *Jacobs*, Schlussanträge von 09.12.1992 in der Rs. C-168/91, Slg. 1993, I-1191, Rn. 24 – *Konstantinidis*.

<sup>93</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-168/91, Slg. 1993, I-1191 – *Konstantinidis*.

<sup>94</sup> EuGH, Rs. C-214/94, Slg. 1996, I-2253 – *Boukhalfa*.

Doch auch dieses Mal umging der EuGH den Rückgriff auf die Unionsbürgerschaft. Stattdessen nahm er den Generalanwälten den Wind aus den Segeln, indem er sich in *Uecker und Jacquet*<sup>95</sup> zwar zur Unionsbürgerschaft äußerte, dabei aber bloß konstatierte, dass sie nicht dazu gedacht sei, den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrecht auf allein nationale Sachverhalte auszudehnen, die keinen Bezug zu dieser Rechtsordnung vorweisen.<sup>96</sup> Gleichesmaßen banalisiert wurde die Unionsbürgerschaft durch den EuGH in *Skanavi*<sup>97</sup>, als er Art. 8a EGV (heute Art. 21 AEUV) eine lediglich nebенächliche Position im Vergleich zu den übrigen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen bescheinigte. Der EuGH verweigerte freilich nicht den Schutz des Unionsbürgers per se. Vielmehr reizte er nach wie vor die Auslegung der Grundfreiheiten bis aufs Äußerste aus und stellte auch in *Bickel und Franz*<sup>98</sup> entgegen der Ansicht des GA *Jacobs* nicht auf die naheliegende Unionsbürgerschaft ab, sondern verwies in konservativer Tradition auf die passive Dienstleistungsfreiheit. Im konkreten Fall ging es um einen deutschen und einen österreichischen Staatsangehörigen, die in Südtirol straffällig geworden waren und einen deutschsprachigen Prozess einforderten, der jedoch nur italienischen Staatsangehörigen vorbehalten war. Dogmatisch betrachtet ist ein aus der passiven Dienstleistungsfreiheit hergeleiteter Anspruch somit zwar kein Fehler im engeren Sinne, der direkte Weg über die Unionsbürgerschaft wäre aber in sich schlüssiger gewesen – schützt doch die Unionsbürgerschaft gerade davor, nicht aufgrund der eigenen Staatsangehörigkeit diskriminiert zu werden.<sup>99</sup>

### 3.2.2 1998 – 2003: Entwicklungs- und Konzeptionalisierungsphase

Einen ersten bedeutenden Versuch einer Zäsur startete der EuGH im Fall *Martinez Sala*<sup>100</sup>. Der in Deutschland wohnhaften spanischen Staatsbürgerin war unter Verweis auf ihre fehlende Aufenthaltsgenehmigung Erziehungsgeld für ihr neugeborenes Kind verweigert worden. Da eine Herleitung des Anspruchs aus der Arbeitnehmerfreiheit im vorliegenden Fall aufgrund der fragwürdigen Arbeitnehmereigenschaft der Klägerin voraussichtlich ins Leere geführt hätte, wich der EuGH erstmals ausdrücklich auf die Unionsbürgerschaft aus. So folgte er den Ausführungen des GA *La Pergola*, der den sachlichen Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot eröffnet sah.<sup>101</sup> Art. 17 EG schützte die Unionsbürger vor der Verweigerung von Sozialleistungen durch einen Mitgliedsstaat wegen eines fehlenden Aufenthaltstitels, da sich andernfalls eine nach Art. 18 EG iVm. Art. 12 EG inakzeptable Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit realisiere.<sup>102</sup> Folglich gewährte er den Unionsbürgern ein beinahe universelles Zugangsrecht zu Sozialleistungen der Mitgliedstaaten<sup>103</sup> und konkretisierte das bislang gemiedene Unionsbürgerschaftskonzept um eine erste Komponente.

Seither hat sich die Unionsbürgerschaft in ihrer Tragweite gravierend von ihrer ursprünglichen Bedeutung emanzipiert. Der EuGH schuf Abhilfe für die als bescheiden wahrgenommene Ausstattung der Unionsbürgerschaft und entfaltete die durch sie verbrieften Rechte immer enthusiastischer. Besondere Symbolkraft verlieh der Gerichtshof dem Unionsbürgerschaftskonzept durch sein Urteil im Fall *Grzelczyk*.<sup>104</sup> Anlass war der französische Staatsangehörige *Rudy Grzelczyk*, dessen Antrag auf Sozialhilfe zur Gewährung des Existenzminimums im vierten Jahr seines Hochschulstudiums in Belgien abgelehnt worden war, da er weder belgischer Staatsangehöriger, noch Berechtigter nach VO 1612/68<sup>105</sup> gewesen sei. Dies nutzte der EuGH um die Reichweite des Art. 17 EG neu festzulegen und die Unionsbürgerschaft in Anlehnung an die Ausführungen des GA *La Pergola*<sup>106</sup> zu *Martinez Sala* zum „grundlegenden Status der Angehörigen der

<sup>95</sup> EuGH, Rs. C-64/96, Slg. 1997, I-3171 – *Uecker und Jacquet*.

<sup>96</sup> Vgl. außerdem *Hilpold*, EuR 2015, 133, 135.

<sup>97</sup> EuGH, Rs. C-193/94, Slg. 1996, I-929 – *Skanavi*.

<sup>98</sup> EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637 – *Bickel und Franz*.

<sup>99</sup> Vgl. *Haltern*, Europarecht und das Politische, S. 459.

<sup>100</sup> EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 – *Martinez Sala*.

<sup>101</sup> GA *La Pergola*, Schlussanträge vom 01. Juli 1997 in der Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 – *Martinez Sala*.

<sup>102</sup> EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 – *Martinez Sala*; vgl. *Haltern*, Swiss Political Science Review, 11/2005, 87, 97.

<sup>103</sup> Vgl. *Haltern*, Swiss Political Science Review, 11/2005, 87, 97.

<sup>104</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – *Grzelczyk*.

<sup>105</sup> Verordnung über die Freizügigkeit des Arbeitnehmers in der Gemeinschaft vom 15.10.1968.

<sup>106</sup> GA *La Pergola*, Schlussanträge vom 01. Juli 1997 in der Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 – *Martinez Sala*.

Mitgliedstaaten“ zu befördern:

„Der Unionsbürgerstatus ist 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 Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen.“<sup>107</sup>

Besonders bemerkenswert, dass der Gerichtshof 13 Jahre zuvor in einem ähnlichen Fall (*Brown*) gänzlich anders geurteilt hatte, als er den sachlichen Anwendungsbereich des Art. 12 EGV für Lebensunterhalts- und Ausbildungszuwendungen an Studenten nicht eröffnet sah.<sup>108</sup> Doch was hatte sich seither verändert? Der EuGH selbst identifiziert das Unionsbürgerschaftskonzept als den entscheidenden, richtungsändernden Faktor.<sup>109</sup>

Der Gerichtshof urteilte, dass bei Vorliegen eines gültigen Aufenthaltstitels der Unionsbürger Anspruch auf Sozialleistungen durch den Aufnahmestaat habe und dass dem Entzug bzw. der Nichterteilung des Aufenthaltstitels höhere Schranken gesetzt sind als bisher seitens der Mitgliedstaaten angenommen. Den Mitgliedstaaten könne ein Mindestmaß an Solidarität abverlangt werden, sofern die Gewährung von Sozialleistungen die öffentlichen Finanzen nicht übermäßig belaste.<sup>110</sup> Mit dieser plakativen Einschätzung der Unionsbürgerschaft als Schlüssel zu den Sozialleistungssystemen der Mitgliedstaaten katapultierte der EuGH das noch jugendliche Konzept in eine andere Liga.<sup>111</sup> Das Kriterium der Staatsangehörigkeit bzw. zumindest eines nationalen Aufenthaltstitel zur Geltendmachung eines (Sozial-)Leistungsanspruchs zerschmolz weitgehend. Der sachliche Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts war nun aufgeweicht, was blieb, war der räumliche Anwendungsbereich und das Erfordernis des grenzüberschreitenden Sachverhalts, da Art. 17 EG Abs. 2 iVm. Art. 12 EG kein Verbot der Inländerdiskriminierung enthielt.

Dieser Voraussetzung widmete sich der EuGH 2002 im Fall *D'Hoop*<sup>112</sup>. Der Gerichtshof setzte sich mit der belgischen Staatsangehörigen *Nathalie d'Hoop* auseinander, deren Antrag auf Überbrückungsgeld nach ihrer Schulausbildung in Frankreich und ihrem Hochschulstudium in Belgien abgelehnt worden war. Der belgische Staat führte an, dass Grund für die Ablehnung der fehlende belgische Schulabschluss sei. Der EuGH wandte sich gegen diese Begründung und stellte fest, dass der Einzelne sich auch gegen heimatstaatliche Maßnahmen, die zunächst keinen konkret grenzüberschreitenden Charakter haben, wenden könne, sofern diese geeignet seien, die Ausübung der durch Art. 17 Abs. 2 EG gewährten Rechte weniger attraktiv zu machen oder gar zu behindern. Andernfalls verlöre Art. 17 Abs. 2, insb. iVm. Art. 18 EG seine Wirksamkeit.<sup>113</sup> Durch diese extensive Interpretation des grenzüberschreitenden Kriteriums schuf der EuGH eine Möglichkeit, die bislang nicht von der Unionsbürgerschaft erfasste Inländerdiskriminierung in den Schutzbereich von Art. 17 EG zu integrieren. Gleichwohl erkannte er das grundsätzliche Regelungsinteresse Belgiens an und erteilte lediglich dem hier gewählten Kriterium, der Ort des Erwerbs des Schulabschlusses, eine Absage.<sup>114</sup> Angesichts dieser Vorgehensweise wird der Ansatz deutlich, den der EuGH zunehmend verfolgte: Um besonders die Sozialleistungssysteme den neuen Umständen anzupassen, sollten Maßnahmen der Mitgliedstaaten im vermeintlichen Kollisionsfall mit unionsbürgerlichen Rechten einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden.<sup>115</sup>

<sup>107</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 Rn. 31 – *Grzelczyk*.

<sup>108</sup> EuGH, Rs. C-197/86, Slg. 1988, I-3205, Rn. 18 – *Brown*.

<sup>109</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193, Rn. 35 – *Grzelczyk*.

<sup>110</sup> Der Gerichtshof fügte dem Solidaritätsfordernis im Fall *Trojani* noch eine weitere Komponente hinzu, indem er Solidarität dort fordert, wo zwischen dem Mitgliedstaat und dem Unionsbürger eine Nähebeziehung besteht, vgl. EuGH, Rs. C-456/02, Slg. 2004, I-7573 – *Trojani*; *Hilpold*, EuR 2015, 133, 138.

<sup>111</sup> *Hilpold* spricht beispielsweise von einem „Dammbruch“, in: Odendahl (Hrsg.), Europäische (Bildungs-)Union?, S. 162.

<sup>112</sup> EuGH, Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191 Rn. 18 – *D'Hoop*.

<sup>113</sup> Vgl. *Haltern*, Swiss Political Science Review, 11, 87, 99.

<sup>114</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-22/98, Slg. 2002, I-6191, Rn. 38f. – *D'Hoop*.

<sup>115</sup> Ähnlich gelagert war auch der Fall *Collins*, wo der EuGH das Wohnsitzerfordernis als alleiniges Kriterium für die Gewährung von Zuwendungen für Arbeitssuchende als zu eng und daher unverhältnismäßig einstuft, vgl. EuGH, Rs. C-138/02, Slg. 2004, I-2703 – *Collins*.

### 3.2.3 2003 bis heute: Konsolidierungsphase

Mit der Einstufung der Unionsbürgerschaft als „grundlegenden Rechtsstatus“ der Bürger der Union und dem Aufweichen des grenzüberschreitenden Elements bei der Geltendmachung unionsbürgerlicher Rechte hatte der Gerichtshof sich die nötige Basis aufgebaut, um das nun zum Leben erweckte Bürgerkonzept inhaltlich auszustaffieren und zu präzisieren. Er begab sich dabei auf eine kontinuierliche Gratwanderung mit der Anerkennung mitgliedsstaatlicher Regelungsbereiche und nationaler Souveränität. Maßgeblicher Anknüpfungspunkt war die Forderung nach Solidarität unter den Mitgliedstaaten bei der Inklusion der Unionsbürger, die ihre in Art. 17ff. EG fixierten Rechte ausübten<sup>116</sup> – insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen.<sup>117</sup>

Illustriert durch Fälle wie *Zhu und Chen*<sup>118</sup> übertrug der EuGH die erzielten Ergebnisse inzwischen auch auf mitgliedsstaatliche Regelungen zum Aufenthaltsrecht – die er bislang zu umgehen versucht hatte (vgl. beispielsweise *Martinez Sala*). Vorliegend ging es um die chinesische Staatsangehörige *Frau Chen*, die in der Absicht, die chinesische Ein-Kind-Politik zu umgehen, nach Irland reiste, um dort ihre Tochter zur Welt zu bringen. Aufgrund des dort geltenden *ius soli*-Prinzips erwarb ihre Tochter die irische Staatsangehörigkeit, woraufhin *Frau Chen* eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung für sich und ihre Tochter im Vereinigten Königreich beantragte. Die dortigen Behörden lehnten ihren Antrag unter Verweis auf einen vermeintlich missbräuchlichen Erwerb des Unionsbürgerstatus' sowie der unzureichend vorhandenen Existenzmittel<sup>119</sup> auf Seiten der Tochter ab. Demgegenüber sprach der EuGH Mutter wie Tochter ein Aufenthaltsrecht zu, indem er *Frau Chen* gemäß des *effet utile* ein derivatives Aufenthaltsrecht einräumte, um das Freizügigkeitsrecht ihrer minderjährigen Tochter nicht seiner praktischen Wirksamkeit zu berauben.<sup>120</sup> So vergrößerte der EuGH die Reichweite der Rechtsfigur aus Art. 17 EG erneut bedeutend, indem er der Unionsbürgerschaft das Potenzial zuerkannte, einen Aufenthaltstitel sogar für Drittstaatsangehörige zu begründen. Bemerkenswert waren ferner die Ausführung zum vermeintlich missbräuchlichen Erwerb der Staatsangehörigkeit, die der EuGH als Ausschlussgrund für die Erteilung des Aufenthaltstitels ablehnte. Es stehe keinem Mitgliedstaat zu, die Auswirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit durch einen anderen Mitgliedstaaten zu beeinflussen, indem er zusätzliche Voraussetzungen für ihre Anerkennung schaffe.<sup>121</sup>

Einige Jahre später äußerte sich der EuGH abermals zur Regelungshoheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit – und damit der Unionsbürgerschaft – im Zusammenhang mit der Rechtssache *Rottmann*<sup>122</sup>. Dieser Fall war jedoch anders gelagert: Hier wandte sich *Janko Rottmann* gegen die deutschen Behörden, die ihm infolge einer arglistigen Täuschung bei seiner Einbürgerung über ein gegen ihn in seinem ursprünglichen Heimatstaat Österreich laufendes Strafverfahren die Staatsangehörigkeit entzogen. *Rottmann* hatte mit seiner Einbürgerung in Deutschland die österreichische Staatsangehörigkeit aufgegeben und drohte nun, staatenlos zu werden. Obwohl er grundsätzlich anerkannte, dass Entscheidungen hinsichtlich des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit (und ob ihrer Akzessorietät auch der

<sup>116</sup> Vgl. *Huber*, EuR 2013, 637, 645.

<sup>117</sup> Der Gerichtshof entfaltete die Unionsbürgerschaft aber nicht nur anhand von Sachverhalten, die den Zugang zu sozialen Leistungen zum Gegenstand hatten. In *Micheletti* befasste er sich bspw. mit mitgliedsstaatlichen Regelungen, die den Erwerb der nationalen Staatsangehörigkeit und damit der Unionsbürgerschaft betreffen und entschied in *Garcia Avello* unter Rückgriff auf die Unionsbürgerschaft über das Namensrecht, vgl. *Schiffner*, in: Attila/Belling (Hrsg.), Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert, S. 263, 269; *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 100.

<sup>118</sup> EuGH, Rs. C-200/02, Slg. 2004, I-9925 – *Zhu und Chen*.

<sup>119</sup> Diese Begründung geht darauf zurück, dass das Aufenthaltsrecht sekundärrechtlich durch die RL 90/364 geregelt war, die in Art. 1 Abs. 1 vorsah, dass das Aufenthaltsrecht der Unionsbürger nicht schrankenlos gewährt werde, sondern an das Bestehen einer Krankenversicherung sowie das Vorliegen ausreichender Existenzmittel knüpfte, um die Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten nicht uferlos zu belasten, vgl. *Haltern*, Europarecht und das Politische, S. 474.

<sup>120</sup> Weiter heißt es: „Offenkundig setzt nämlich der Genuss des Aufenthaltsrechts durch ein Kind im Kleinkindalter voraus, dass sich die für das Kind tatsächlich sorgende Person bei diesem aufhalten darf und dass es demgemäß dieser Person ermöglicht wird, während dieses Aufenthalts mit dem Kind zusammen im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen.“, EuGH, Rs. C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Rn. 45 – *Zhu und Chen*.

<sup>121</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Rn. 39, zitiert nach *juris* – *Zhu und Chen*.

<sup>122</sup> EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449 – *Rottmann*.

Unionsbürgerschaft) dem Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten zuzuordnen seien, müssen sie im Einklang mit dem Unionsrecht getroffen werden und unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 4 Unterabs. 1 EUV. Demzufolge müsse die mitgliedsstaatliche Maßnahme geeignet sowie erforderlich zur Erreichung des angestrebten Ziels sein, das heißt, es dürfe kein milderes Mittel vorhanden sein, das den angestrebten Zweck zumindest ebenso zufriedenstellend erfüllen würde und die mit der Maßnahme einhergehende Beeinträchtigung muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen.<sup>123</sup> Der Gerichtshof stützte das genuine Recht der Mitgliedstaaten, den Erwerb sowie den Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit zu regeln, somit zurecht und baute die „Durchschlagskraft“ der Unionsbürgerschaft weiter aus.

Ein Jahr später erweiterte er die Unionsbürgerschaft anlässlich des Falles *Ruiz Zambrano* um einen sogenannten „Kernbestand an Rechten“, der unabhängig von seinem individuellen Verhalten jedem Unionsbürger seines Status‘ wegen zusteht. Bei *Gerardo Ruiz Zambrano* handelt es sich um einen kolumbianischen Staatsangehörigen, der im Vorfeld des kolumbianischen Bürgerkriegs mit seiner Frau nach Belgien geflohen war und dessen dort begehrter Aufenthaltstitel abgelehnt worden war. Ähnlich wie in der Rechtssache *Zhu und Chen* erwarb *Zambrano* mit der Geburt zweier Kinder in Belgien ein derivatives Aufenthaltsrecht durch seine Kinder, die mit ihrer Geburt belgische Staatsangehörige und somit Unionsbürger wurden. Der EuGH stellte fest, dass

„Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen, das heißt auch Entscheidungen, mit denen Familienangehörigen eines Unionsbürgers der Aufenthalt verweigert wird, entgegensteht, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“<sup>124</sup>

Die Präzisierung dieses Kernbereichs der Lebensbedingungen ließ der EuGH indes vermissen. Dessen ungeachtet vollzog der Gerichtshof nach Ansicht *Hailbronnens* und *Thyms* einen „fundamentalen Konzeptionswechsel“<sup>125</sup>, indem er das bislang zwar aufgeweichte, aber dennoch zentrale Mobilitätssegment hinter den Rechtsstatus als solchen zurücktreten ließ und Art. 20 AEUV auch dort zur Anwendung brachte, wo keine grenzüberschreitende Situation gegeben ist. Dass Eltern aus dem Rechtsstatus ihrer Kinder Konsequenzen für das eigene Aufenthaltsrecht ziehen, fällt grundsätzlich in den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts. Der Union fehlt es den Verträgen zufolge schlicht an den Kompetenzen, um selbstständig einen Status zu begründen, dessen Auswirkungen derart weitreichend sein kann. Damit unterläuft der Gerichtshof streng genommen das in den Verträgen formulierte Verhältnis zwischen der Unionsbürgerschaft und der nationalen Staatsangehörigkeit, wonach erstere nur zur Staatsangehörigkeit hinzutritt und sie nicht ersetzt.<sup>126</sup> Der derivative Charakter der Unionsbürgerschaft wird in einen eigenständigen, zur Staatsangehörigkeit nun reziproken Status umgedeutet.<sup>127</sup>

Angesichts der weitreichenden Konsequenzen dieser Entscheidung bemühte sich der Gerichtshof anschließend in *McCarthy*<sup>128</sup> und *Dereci*<sup>129</sup>, den Kernbestand zu präzisieren und aus der Unionsbürgerschaft kein allgemeines Recht auf Familienzusammenführung<sup>130</sup> reifen zu lassen. Vielmehr sei ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht nur in Ausnahmefällen denkbar, wenn der Unionsbürger das Unionsgebiet andernfalls verlassen müsse und die Ausübung der Unionsrechte somit völlig verhindert würde.<sup>131</sup>

---

<sup>123</sup> Die Angemessenheit als Prüfungskriterium findet sich im Europarecht – anders als in der Rechtspraxis des BVerfG – weder explizit noch implizit in Art. 5 Abs. 4 Unterabs. 1 EUV. Nach überwiegender Überzeugung ist jedoch auch die Prüfung der Angemessenheit der Maßnahme Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung, so beispielsweise *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012, 265, 270.

<sup>124</sup> EuGH, Rs. 34/09, Slg. 2011, I-1177, Rn. 42, zitiert nach *juris – Ruiz Zambrano*.

<sup>125</sup> *Hailbrunner/Thym*, NJW 2011, 2008.

<sup>126</sup> Vgl. *Scholz, Freilaw*, 3/2014, 1, 10.

<sup>127</sup> Vgl. *Nettesheim*, JZ 21/2011, 1030, 1036f.

<sup>128</sup> EuGH, Rs. 434/09, Slg. 2011, I-0000 – *McCarthy*.

<sup>129</sup> EuGH, Rs. 256/11, Slg. 2011, I-11315 – *Dereci*.

<sup>130</sup> Ablehnend hierzu GA *Kokott*, Schlussanträge vom 25. November 2010 in der Rs. 434/09, Slg. 2011, I-0000 – *McCarthy*.

<sup>131</sup> Diese Haltung setzte der Gerichtshof auch in der Rs. C-357/11, Slg. 2012, I-0000 – *Maahanmuutovirasto* fort.

### 3.3 Gleichheitsrechtliche versus freiheitsrechtliche Auslegung

Der EuGH hat dem einst verkannten Konzept der Unionsbürgerschaft Leben eingehaucht und daraus einen Status entwickelt, der nicht länger hinter der nationalen Staatsangehörigkeit zurücksteht. Angesichts der inhaltlich offenen Formulierung war die Unionsbürgerschaft aber geradezu darauf ausgelegt, weiter ausgestaltet zu werden.<sup>132</sup> Bei der Emanzipation verfolgten der Gerichtshof und seine Generalanwälte allerdings unterschiedliche Ansätze.

#### Die Generalanwälte

Die Generalanwälte erkannten das Potenzial der neu eingeführten Unionsbürgerschaft noch vor dem Gerichtshof. Bereits im Rahmen der Rechtssache *Konstantinidis* – noch vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags – befand GA *Jacobs*, dass ein Unionsbürger berechtigt sei, zu sagen „*civis europeus sum* und sich auf diesen Status zu berufen, um sich jeder Verletzung seiner Grundrechte zu widersetzen.“<sup>133</sup> In Anlehnung an den Ausdruck „*civis romanus sum*“, der den Status als römischer Bürger und die damit verbundenen Rechte beschreibt, die als eine Art „Schutztalisman“<sup>134</sup> galten, sieht GA *Jacobs* in Art. 8 EGV einen vergleichbaren Rechtsstatus – und bemüht die römische Imagination, um der Unionsbürgerschaft Symbolkraft zu verleihen.<sup>135</sup> Der Einzelne könne sich darauf berufen und impliziert damit, über einen Rechtekatalog zu verfügen, der ihn schütze und ihm Abwehrmöglichkeiten gegenüber Eingriffen insbesondere von Seiten der Mitgliedstaaten biete. Kurzum – *Jacobs* skizziert die Unionsbürgerschaft primär als Freiheitsrecht.

Dieser freiheitsrechtlichen Konzeptionalisierung liegen zwei Fundamente zu Grunde: Einerseits das Urteil *van Gend & Loos*, das den Einzelnen neben den Mitgliedstaaten zum ebenbürtigen Legitimationssubjekt der Union beförderte, andererseits die alte Rolle des Individuums als Marktbürger ohne Aktivbürgerrechte. Indem der Einzelne vom Träger ökonomischer Grundfreiheiten mittels der Unionsbürgerschaft zum Inhaber politischer Partizipationsrechte wurde, hat er vor allem an Unabhängigkeit gegenüber der nationalen Staatsangehörigkeit und dem Mitgliedstaat gewonnen.<sup>136</sup> Mit der Unionsbürgerschaft sollte sich der Einzelne aus der Umklammerung der nationalen Staatsangehörigkeit lösen können und erstmals direkte und substantielle Freiheitsrechte zugewiesen bekommen, die er sogar gegen seinen Heimatstaat wenden konnte. Denn während die Gemeinschaftsnormen bis zur Einführung des Maastrichter Vertrags allein der Entwicklung der (wirtschaftlichen) Gemeinschaft dienten und die funktionale Möglichkeit eröffneten, die Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten zu verbessern, erhob die Unionsbürgerschaft den Einzelnen erstmals zu einem „echten“ Rechtssubjekt nach der Vorstellung aus *van Gend & Loos*. Diesen Ansatz verfolgte auch GA *Cosmas* in der Rechtssache *Wijzenbeek*<sup>137</sup>:

„Art. 8a EGV schafft demgegenüber zugunsten der Angehörigen der Mitgliedstaaten eine Möglichkeit substantiellen Charakters, das heißt ein wirkliches und wahrhaftiges Recht, das der autonomen Verwirklichung eines Ziels des Inhabers selbst dient und nicht zugunsten der Gemeinschaft oder des Erfolgs ihrer Ziele gilt.“<sup>138</sup>

Die Generalanwälte argumentierten somit individualistisch<sup>139</sup> und konzentrierten sich auf die Position des Einzelnen im Verhältnis zur Gemeinschaft. So erscheint es folgerichtig, dass sie den grundrechtlichen

<sup>132</sup> Dies befand schon GA *Léger*, Schlussanträge vom 14. November 1995 in der Rs. C-214/94, Slg. 1996, I-2253 – *Boukhalfa*.

<sup>133</sup> GA *Jacobs*, Schlussanträge vom 09. Dezember 1992 in der Rs. C-168/91, Slg. 1993, I-1191, 1198ff., Rn. 46 – *Konstantinidis*.

<sup>134</sup> Siehe *Trstenjak*, European Review, 1/2015, 71.

<sup>135</sup> Vgl. *Haltern*, in: Callies (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, S. 49.

<sup>136</sup> Dem kann entgegengehalten werden, dass die vertikale Dimension der Unionsbürgerschaft im Gegensatz zu ihrer horizontalen Dimension äußerst schwach ausgeprägt ist, vgl. *Schönberger*, Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, S. 519.

<sup>137</sup> EuGH, Rs. C-378/97, Slg. 1999, I-6207 – *Wijzenbeek*.

<sup>138</sup> GA *Cosmas*, Schlussanträge vom 16. März 1999 in der Rs. C-378/97, Slg. 1999, I-6207, Rn. 83f. – *Wijzenbeek*.

<sup>139</sup> Unter anderem zu finden in den Schlussanträgen der Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Rn. 23f. – *Bickel* und *Franz*; Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691, Rn 18 – *Martinez Sala*; Rs. C-413/99, Slg. 2001, I-385 – *Baumbast*; EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 23 – *Rottmann*.

Charakter der Unionsbürgerschaft, der sich inzwischen in der unverbindlichen Grundrechtscharta der Union in Art. 39 – 46 ausgeprägt hatte, zu stärken versuchten.<sup>140</sup> Wenngleich die Europäische Union kein Staat ist, so ist es im Sinne liberaler Grundrechtstheorie gerade Sinn und Zweck der Grundrechte, den Einzelnen vor Übergriffen der öffentlichen Gewalt zu schützen.

### *Der Gerichtshof*

Der EuGH konstruierte die Unionsbürgerschaft hingegen auf andere Weise: Nicht nur hat er wesentlich länger als seine Generalanwälte gebraucht, um sich an das neue Konzept heran zu trauen (siehe Kapitel 3.2), sondern obendrein mit Art. 12 EG (Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit) einen anderen Anknüpfungspunkt für die Unionsbürgerschaft gewählt. Dies zeichnete sich in einer ganzen Reihe von Urteilen ab, in denen der Gerichtshof immer wieder aufs Neue den Zugang zur Unionsbürgerschaft, insbesondere zu Art. 18 EG über das Diskriminierungsverbot wählt.<sup>141</sup> Dass Art. 12 und 18 EG (heute Art. 18 und 21 AEUV) in einen so engen Kontext zueinander gesetzt wurden, fiel auch den Generalanwälten auf, die von einer „Verschmelzung“ des Diskriminierungsverbots und des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts sprachen.<sup>142</sup> Dieses Verständnis wirkt sich besonders im Bereich der Sozialleistungen aus und erweitert den Anwendungsbereich von Art. 12 EG nach Meinung von *Bogdandy/Bitter* so sehr, dass es „kaum einen Bereich des nationalen Rechts nicht erfassen dürfte.“<sup>143</sup>

Konsequenz dieser dogmatischen Herangehensweise ist, dass der Gerichtshof die Unionsbürgerschaft nicht primär als Freiheitsrecht, sondern als Gleichheitsrecht interpretiert.<sup>144</sup> Beispielahaft zu nennen ist hier abermals die Rechtssache *Grzelczyk*, in der es heißt, dass die Unionsbürgerschaft

„dazu bestimmt [sei], der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit [...], die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen [Hervorhebungen durch die Bearbeiterin].“<sup>145</sup>

Kern des Diskriminierungsverbots ist gerade eine Unterlassungspflicht, die den Mitgliedstaaten bei der Behandlung Staatsangehöriger aus den Mitgliedstaaten trifft und somit eine Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes.<sup>146</sup>

Der zentrale Aussagegehalt von „*civis europeus sum*“ wandelt sich damit hin zu einem Ausdruck der Einheit unter den Gemeinschaftsangehörigen. Der Gerichtshof sieht das Potenzial von Art. 17 EG (heute Art. 20 AEUV) gerade darin, die fehlende politische Imagination der Gemeinschaft zu liefern<sup>147</sup> und ein bislang nur auf wirtschaftlicher Ebene vorangetriebenes Kollektiv zu fördern. Es geht dem Gerichtshof nicht darum mittels der Unionsbürgerschaft Individualrechte zu stärken, sondern eine gemeinsame Identität der Unionsbürger durch gemeinsame, gleiche Rechte zu etablieren: Identität soll nun nicht mehr im Wege der Staatsangehörigkeit vermittelt werden, sondern über die Unionsbürgerschaft selbst.<sup>148</sup> Folglich konzentriert sich seine Arbeit darauf, das Verhältnis der Unionsbürger untereinander zu präzisieren und anzugeleichen. Einschränkend muss darauf hingewiesen, dass der EuGH in der Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft als Gleichheitsanspruch den entscheidenden Schritt bis heute scheut, indem er sich weigert, die Zulässigkeit der

<sup>140</sup> Vgl. *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 101.

<sup>141</sup> Zu nennen sind hier unter anderem die Rs. C-456/02, Slg. 2004, I-7573. – *Trojani*; C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – *Grzelczyk*; EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-1613 – *Garcia Avello*.

<sup>142</sup> GA *Kokott*, Schlussanträge vom 30.03.2006 in der Rs. C-192/05 – *Tas-Hagen und Tas*; von *Bogdandy/Bitter*; in: *Gaitanides u.a. (Hrsg.)*, FS Zuleeg, S. 310, 317.

<sup>143</sup> *Bogdandy/Bitter*, aaO, S. 310, 318.

<sup>144</sup> Vgl. aaO., S. 338; vgl. *Nettesheim*, JZ 21/2011, 1030, 1035.

<sup>145</sup> EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 Rn. 31 – *Grzelczyk*.

<sup>146</sup> EuGH, Rs. 147/79, Slg. 1980, 3005, Rn. 7 – *Hochstrass/Gerichtshof*, vgl. von *Bogdandy*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 18 AEUV Rn. 2.

<sup>147</sup> Vgl. *Nettesheim*, Integration 26, 2003, 428; *Fröhlich*, in: *Schnabel/Scholz (Hrsg.)*, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 2.

<sup>148</sup> Vgl. *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 101.

Inländerdiskriminierung zu überdenken.<sup>149</sup>

### Auswirkungen

Wenngleich die Generalanwälte entscheidenden Anteil an der Konzeptionalisierung der Unionsbürgerschaft haben, ist der Gerichtshof doch die Institution, die im Entwicklungsprozess den Ton angibt. Dementsprechend ist die Unionsbürgerschaft heute vornehmlich als Gleichheitsrecht ausgestaltet – wenn auch nicht grenzenlos. In der Konsequenz führt dies dazu, dass die horizontale Dimension der unionsbürgerlichen Rechte (und Pflichten) – das heißt das Verhältnis der Unionsbürger untereinander sowie zu den ihnen im Legitimationsgefüge der Union gleichgestellten Mitgliedstaaten – ihr vertikales Pendant, die Rechtsbeziehung zur Union selbst, dominiert. Dieses Ungleichgewicht ist in jungen föderalen Ordnungen nicht ungewöhnlich, kann aber zu Problemen führen. Denn es ist Ausdruck ungenügender Teilhaberechte des Einzelnen und behindert die politische Identifikation.<sup>150</sup>

### 3.4 Krise der Unionsbürgerschaft?

Ebenjene Identifikation der Bürger mit der Union zu verbessern, gehört zu den von der Union formulierten Zielen der Unionsbürgerschaft. Doch dieses Ziel scheint derzeit in weite Ferne gerückt, wie die Europäische Bürgerbeauftragte *Emily O'Reilly* bei der Abschlusskonferenz des Europäischen Jahres der Bürgerinnen und Bürger in Vilnius besorgt anmerkte, indem sie von einer „Krise der Unionsbürgerschaft“<sup>151</sup> sprach.

Tatsächlich decken die halbjährlich durchgeföhrten Meinungsumfragen „Eurobarometer“ im Themenbereich „Unionsbürgerschaft“ teils alarmierende Lücken auf. Auf die Frage, ob sie sich als Bürger der EU fühlten, gaben lediglich 54% (Nicht-Mitglieder der Eurozone) bzw. 62% der Befragten (Mitglieder der Eurozone) an, dass sie sich zumindest teilweise als Bürger der Union fühlten – Tendenz sinkend.<sup>152</sup> Ferner betrachteten sich 42% der Befragten nur als Angehörige ihres Mitgliedstaates und sehen sich ausdrücklich nicht als Europäer.<sup>153</sup> Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass im Rahmen des Flash-Eurobarometers<sup>154</sup> lediglich 42% ihre Rechte (zum Teil) zu kennen glaubten.<sup>155</sup>

Dass die Bürger Schwierigkeiten dabei haben würden, sich mit der Union zu identifizieren, vermag nicht unbedingt zu überraschen. Bereits 1994 hatte die Reflexionsgruppe zum Vertrag von Maastricht angemerkt, dass die Entfremdung der Bürger eines der „Hauptprobleme der künftigen Vertragsrevision“ werden könne.<sup>156</sup> Ereignisse wie der Brexit sind Ausdruck dieser Entfremdung der europäischen Bürger von der Union, welche die Unionsbürgerschaft entgegen ihrer Zielsetzung nicht zu verhindern weiß. Angesichts dessen hat die Europäische Kommission in ihrem regelmäßigen Bericht über die Unionsbürgerschaft, Maßnahmen formuliert, die dabei helfen sollen, die Unionsbürgerschaft und die durch sie implizierten gemeinsamen Werte der EU zu fördern. Dabei stellte die Kommission selbst fest, dass die Angehörigen der

---

<sup>149</sup> Vgl. *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, S. 342.

<sup>150</sup> Hierzu ausführlich *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 297f.; vgl. *Kadelbach*, in: von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 579.

<sup>151</sup> Rede der Europäischen Bürgerbeauftragten *Emily O'Reilly*, Abschlusskonferenz zum Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger, 13.12.2013. Online abrufbar unter <https://www.ombudsman.europa.eu/de/activities/speech.faces;jsessionid=57486C69CB59A2FFD33F79903C6F82FC> [05.07.2016].

<sup>152</sup> Standard-Eurobarometer 80, Herbst 2013, S. 29. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/search/european%20citizenship/surveyKy/1123> [Stand: 20.06.2017].

<sup>153</sup> Standard-Eurobarometer 80, Herbst 2013, S. 34.

<sup>154</sup> Bei Flash-Eurobarometern handelt es sich um Ad-hoc-Befragungen per Telefon zu bestimmten Themen, die auf Ersuchen einer Dienststelle der Europäischen Kommission vorgenommen werden. Sie dienen dazu, möglichst schnelle Ergebnisse für die Kommission herbeizuführen und die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen zu ermöglichen.

<sup>155</sup> Flash-Eurobarometer 430, Herbst 2016, S. 23. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2101> [Stand: 20.06.2017].

<sup>156</sup> Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe, *Carlos Westendorp*, vom 05. September 1995, Dok.SN 509/2/95 des Generalsekretariates des Rates, REFLEX 10, Revision 2 vom 07. September 1995.

Mitgliedstaaten derzeit nur unzureichend über ihre unionsbürgerlichen Rechte informiert sind und weiterer Aufklärung bedürfen.<sup>157</sup>

Es ist nicht zu übersehen, dass sich die eifige Entwicklung der Unionsbürgerschaft durch den EuGH nicht in der Selbstwahrnehmung der europäischen Bürger niedergeschlagen hat. Andernfalls wäre es unwahrscheinlich, dass sich lediglich 5% der Befragten des Eurobarometers vom Herbst 2013 primär als Unionsbürger – noch vor ihrer nationalen Staatsangehörigkeit – beschreiben, wo doch der EuGH die Unionsbürgerschaft zum „grundlegenden Status“ erklärt und damit eine klare Rangordnung der Bürgerschaften ausgerufen hat. Es zeichnet sich ein asymmetrischer Prozess ab: ein sukzessiver Ausbau der bürgerschaftlichen Position des Einzelnen bei gleichzeitig zunehmender Euroskepsis trotz der Inanspruchnahme, der durch die Unionsbürgerschaft gewährten Freiheiten, insbesondere der Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte.

#### 4. Zukünftige Konzepterweiterungen

Die Unionsbürgerschaft ist ein fortschreitender Prozess, dessen Geschwindigkeit und Richtung derzeit vom EuGH angegeben werden. Beschleunigt und gesteuert werden, könnte dieser Prozess durch den „Brexit“, der einen massenhaften Verlust der Unionsbürgerschaft zur Folge hat, da Großbritannien nicht länger Mitglied der EU sein und die Unionsbürgerschaft der Briten somit ihren Bezugspunkt verlieren wird. Der Gerichtshof hat in den vergangenen Jahren die zunächst strikte Verbindung zwischen den Bürgerschaften in der Union zu Gunsten der Unionsbürgerschaft gelockert, sodass diese fortlaufend unabhängiger von der nationalen Staatsangehörigkeit wurde, siehe oben. Diese Entwicklung kommt den Briten, die um den Erhalt ihrer unionsbürgerlichen Privilegien bangen, gelegen. Im Folgenden wird exemplarisch dargelegt, welche Zukunftsperspektiven sich unter dem Eindruck des „Brexit“ in der Tradition der vom EuGH eingeschlagenen Richtung für die Unionsbürgerschaft ergeben. Nicht aufgeführt werden beispielsweise Ansätze, welche die Reform des Kompetenzgefüges in der Union zum Inhalt haben, die Ausweitung des durch Art. 20 AEUV iVm. Art. 18 AEUV gewährten Schutzes auf die Inländerdiskriminierung anstreben oder Implementation eines bedingungslos über Art. 20 AEUV begründetes Aufenthaltsrecht in den Mitgliedstaaten der Union erreichen möchten.

##### 4.1 Erweiterung von Art. 50 EUV durch *Rottmann*

Denkbar ist zunächst die Anknüpfung an die Entscheidung zu *Rottmann*. Hier urteilte der EuGH, dass ein Entzug der Unionsbürgerschaft durch einen Mitgliedstaat mit dem Unionsrecht vereinbar sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfüllen müsse, siehe oben.

Folgt man der Ansicht, dass sich die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit bei nationalstaatlichem Entzug der Unionsbürgerschaft nicht bloß auf Fälle drohender Staatenlosigkeit, sondern auch auf den bloßen Fall des Verlusts der Unionsbürgerschaft erstreckt, hätte dies zur Folge, dass der durch Art. 50 EUV ausgelöste Entzug der Bürgerschaft verhältnismäßig sein müsste. Bislang blieb der EuGH eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitskriteriums, insbesondere ihres Ausmaßes und ihrer Anwendungsfälle, schuldig. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine mitgliedsstaatliche Maßnahme, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, auf ihre Geeignetheit sowie ihre Erforderlichkeit zu überprüfen ist.<sup>158</sup> Demzufolge müsste der Entzug der Unionsbürgerschaft für die Erreichung des (legitimen) angestrebten Ziels geeignet sein und es dürfte ferner kein mildereres Mittel ersichtlich sein, das ebenso zur Zielerreichung führen würde.

Der durch die Unionsbürgerschaft gewährte Schutz gegenüber nationalstaatlichen Entscheidungen würde hierdurch um ein Vielfaches ansteigen und den unionsbürgerrechtlichen Status zumindest im Falle seines drohenden Entzugs dem Zugriff der Mitgliedstaaten entziehen.

---

<sup>157</sup> Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017, S. 11f. Online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=40723](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=40723) [Stand: 13.06.2017].

<sup>158</sup> Das BVerfG überprüft Grundrechtseingriffe grundsätzlich auch auf ihre Angemessenheit.

#### **4.2 Die assoziierte Unionsbürgerschaft**

Überdies hat *Charles Goerens*, luxemburgisches Mitglied des Europäischen Parlaments für die ALDE-Fraktion in den vergangenen Monaten das Konzept einer sogenannten „assoziierten Unionsbürgerschaft“ im Rahmen eines Änderungsantrags zum Bericht des Europäischen Parlaments über mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der EU („Verhofstadt-Bericht“<sup>159</sup>) ins Spiel gebracht. Inhalt des Vorschlags ist die Einführung einer neuen Komponente der Unionsbürgerschaft, wodurch Staatsangehöriger ehemaliger Mitgliedstaaten, die sich als Teil des europäischen Projekts fühlen, einen Assoziationsstatus erlangen können.<sup>160</sup> *Goerens* wendet sich damit explizit an die britischen Staatsangehörigen, die auf absehbare Zeit den Verlust ihrer unionsbürgerlichen Rechte befürchten müssen. Durch die Unterzeichnung einer entsprechenden Erklärung oder der Entrichtung einer (jährlichen) Gebühr soll europafreundlichen Staatsangehörigen ehemaliger Mitgliedstaaten der Zugang zu den unionsbürgerlichen Rechten erhalten bleiben. Allerdings blieben den „echten“ EU-Bürgern vergleichbare Rechte im Heimatstaat des Staatsangehörigen verwehrt. *Goerens* argumentiert mit der Mobilität des Arbeitsmarktes, die dadurch erhalten bliebe und wovon die Europäische Union mutmaßlich profitieren würde.<sup>161</sup> Die Idee einer assoziierten Bürgerschaft korrespondiert mit der Erwägung assoziierter Mitgliedschaften für Staaten, die sich der europäischen Idee nur in Teilen verpflichten wollen. Das Modell assoziierter Mitgliedschaften fand schließlich Einzug in die vom Europäischen Parlament am 20. Dezember 2016 angenommene Entschließung.<sup>162</sup>

Dem Vorschlag liegt die Auffassung zu Grunde, dass die Unionsbürgerschaft ein Individualstatus ist, der seiner Natur nach keinen nationalen Politikentscheidungen unterliegen soll. Die Umsetzung eines derartigen Modells hätte somit zur Folge, dass sich die Unionsbürgerschaft endgültig von der nationalen Staatsangehörigkeit emanzipiert und zu einem gänzlich eigenständigen Status, in der Tradition des Gerichtshof „grundlegenden Status“ heranwachsen würde.

#### **4.3 Kurić u.a. gegen Slowenien**

Der Fall *Kurić u.a. gegen Slowenien* behandelt das Schicksal der *izbrisani* (zu deutsch: „die Ausgelöschten“) in Slowenien. Infolge der Unabhängigkeit Sloweniens von Jugoslawien am 25. Juni 1991 erklärte die slowenische Regierung, dass sie Bürger jugoslawischer Teilrepubliken, die ihren derzeitigen permanenten Wohnsitz in Slowenien hatten, sechs Monate Zeit einräumen würde, um ein slowenisches Aufenthaltsrecht oder gar die slowenische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Die bislang geltende Regelung, die den Besitz der jugoslawischen Staatsangehörigkeit als rechtmäßigen Aufenthaltsgrund vorsah, wurde beseitigt. Menschen, deren Ansuchen um die slowenische Staatsbürgerschaft abgelehnt wurde oder die Frist versäumten, wurden im Februar 1992 aus dem slowenischen Personenregister gelöscht. Damit verloren 25 671 Menschen<sup>163</sup> auf einen Schlag sämtliche Aufenthalts- und Sozialrechte im slowenischen Staat. Der angerufene Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) urteilte, dass der Wegfall der jugoslawischen Staatsangehörigkeit als Aufenthaltsgrund, der zum Verlust von Daueraufenthaltsrechten in Slowenien führte, nicht mit Art. 8 Abs. 1 EMRK<sup>164</sup> vereinbar sei. Ein zuvor eingeräumtes Daueraufenthaltsrecht könne demnach nur unter Berücksichtigung „der Gesamtheit der sozialen Bindungen zwischen den niedergelassenen Migranten und der Gemeinschaft, in der sie leben“ entzogen werden, da

<sup>159</sup> Online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0390+0+DOC+PDF+V0//DE> [Stand: 13.06.2017].

<sup>160</sup> Änderungsantrag Nr. 882, online einsehbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-592.348+02+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [Stand: 13.06.2017].

<sup>161</sup> Nachzulesen im Online-Interview mit Euractiv. Online abrufbar unter <http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/interview/charles-goerens-fuer-eine-assoziierte-unionsbuergerschaft/> [Stand: 13.06.2017].

<sup>162</sup> Entwurf einer Entschließung, online einsehbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0390+0+DOC+XML+V0//DE#title1> [Stand: 13.06.2017].

<sup>163</sup> Die Zahlen sind dem regelmäßigen Bericht von Amnesty International zur Situation in Slowenien entnommen. Online abrufbar unter <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/slowenien> [13.06.2017].

<sup>164</sup> Art. 8 Abs. 1 EMRK: Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

diese als Teil des Privatlebens den Schutz des Art. 8 Abs. 1 EMRK genießen.<sup>165</sup> Die Kernaussage des EGMR liegt darin, dass ein zuvor rechtmäßig erworbenes Daueraufenthaltsrecht nicht lediglich aufgrund einer Änderung des Rechtsstatus des Heimatstaates entzogen werden darf.<sup>166</sup>

Übertragen auf den Brexit führt dies dazu, dass britische Staatsangehörige, die aufgrund ihrer Unionsbürgerschaft ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, dieses mit dem Austritt Großbritanniens nicht verlieren, sofern sie in das dortige soziale Leben ausreichend integriert sind, das heißt den Anforderungen einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis genügen. Ihr Aufenthaltsrecht leiten sie dann nicht länger aus ihrem Status als Unionsbürger ab, sondern aus Art. 8 Abs. 1 EMRK. Gleches gilt für Unionsbürger, die im Vereinigten Königreich leben und dort eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis erworben haben, die ursprünglich auf ihrem unionsbürgerlichen Aufenthaltsrecht basierte.

Doch was ist mit dem einfachen Aufenthaltsrecht britischer Staatsangehöriger in den EU-Mitgliedstaaten und der Unionsbürger im Vereinigten Königreich, die den quantitativen und qualitativen Vorgaben der Gewährung einer langfristigen Aufenthaltserlaubnis nicht entsprechen und bislang unter dem Schutz von Art. 21 Abs. 1 AEUV standen?

Eine Variante sieht vor, die Voraussetzungen für die Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsstatus' in einem Mitgliedstaat der EU für (ehemalige) Mitglieder der Union herabzusetzen und somit zu einer direkten Anwendung der *Kurić*-Doktrin zu gelangen, die den Entzug des eines dauerhaften Aufenthaltstitel verhindert.

Ein Vorschlag wäre es, die Unionsbürgerschaft um eine – salopp formuliert – „Gefrierfunktion“ zu ergänzen: Um ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, das der vormalige Unionsbürger noch nicht erworben hat, er aber zumindest zu erwerben im Begriff war, nicht zu gefährden, werden die bis dato gewährten Aufenthaltsrechte eingefroren. Diesem Ansatz liegt eine Erweiterung der *Kurić*-Doktrin zu Grunde, die hiernach auch ein künftiges Daueraufenthaltsrecht vor der Änderung eines staatlichen Rechtsstatus' schützen würde.<sup>167</sup> Trotz der eher tollkühnen und juristisch fragwürdigen Akrobatik, die für diesen Vorschlag an den Tag gelegt werden muss. Die Umsetzung dieses Vorschlags wirft eine ganze Reihe von Fragen auf und mutet eher tollkühn an. Als in der Literatur diskutierte Möglichkeit, sollte er dennoch in Betracht gezogen werden.

#### 4.4 „De-coupling“

Der Vorgang des „De-coupling“ beschreibt die Aufhebung der Akzessorietät der Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsangehörigkeit – zumindest partiell. Gemeint ist damit gerade nicht, dass die nationale Staatsangehörigkeit und die Unionsbürgerschaft zusammenhangslos nebeneinander vegetieren sollen. Stattdessen obliegen die Regelungen den Erwerb der Unionsbürgerschaft betreffend weiterhin den nationalen Mitgliedstaaten als *domaine réservé*. Demgegenüber soll die Union den Entzug unionsbürgerlicher Rechte durch mitgliedsstaatliche Maßnahmen abwehren können, indem sie in Konsequenz zur Unionsbürgerschaft als „grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ die Rechte der Art. 20 AEUVff. unabhängig von der nationalen Staatsangehörigkeit aufrechterhalten kann.<sup>168</sup> Mit anderen Worten: Die Mitgliedstaaten büßen ihr schon durch *Rottmann* erschüttertes Regelungsmonopol ein, sodass sie nunmehr auch den Verlust der Unionsbürgerschaft nicht mehr regeln können. Streng genommen soll nach diesem Modell die Zuständigkeit allerdings weniger bei der Union als bei den Unionsbürgern selbst liegen, die ihre durch *Van Gend & Loos* zugesprochene Rechtssubjektivität tatsächlich neben und nicht länger durch die Mitgliedstaaten ausleben könnten. Anders als Kapitel 4.1.1 betrifft das „De-coupling“ somit nicht (nur) den Austritt eines Mitgliedstaates, sondern auch anders gelagerte Situationen, in denen ein Unionsbürger den

<sup>165</sup> EGMR, 13.07.2010 - 26828/06 Rn. 352. – *Kurić u.a./Slowenien*.

<sup>166</sup> Vgl. *Vidmar*, Canadian Yearbook of International Law 1/2013, 1, 28.

<sup>167</sup> Vgl. *Mindus*, European Citizenship After Brexit, S. 71.

<sup>168</sup> Den Vorschlag äußerten beispielsweise *Jessurun d’Oliveira*, in: Rosas/Antola (eds.), *A Citizens’ Europe*, S. 13; *Dawson/Augenstein*, Verfassungsblog. Online abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/> [Stand: 14.06.2017].

Verlust seiner Rechte zu befürchten hat.

Dem Vorstoß liegt der Gedanke zu Grunde, dass ein Mitgliedstaat dem Unionsbürger keine Rechte entziehen darf, die er durch seine Unionsbürgerschaft erlangt hat – eine Haltung, die der EuGH schon häufig vertreten hat.<sup>169</sup> Dass der Mitgliedstaat einem Unionsbürger auch seinen „grundlegenden Status“ nicht entziehen darf, da er diesen durch die Unionsbürgerschaft selbst erlangt hat, erschüttert das Kompetenzgefüge hingegen maßgeblich. Denn unabhängig davon, ob man zu dem Schluss kommt, dass der EuGH damit ausufernde und somit unzulässige Rechtsfortbildung betreibt, ist offensichtlich, dass *Rottmann* die Beziehung der Mitgliedstaaten mit der Union nachhaltig verändert.<sup>170</sup> Schließlich dringt er in die *domaine réservé* der Mitgliedstaaten ein.

*Mindus* zufolge könne ein derartiger Vorgang aber nicht darauf zurückgeführt werden, dass der EuGH in Art. 20 AEUV einen „Kernbestand an Rechten“ identifiziert. Dieser sei zu eng definiert und umfasse jedenfalls keinen Schutz vor dem Entzug des Status’ als solchem. Anknüpfungspunkt sei vielmehr die *Rottmann*-Doktrin, da sich der EuGH hier tatsächlich mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft als Rechtsstatus beschäftigt.<sup>171</sup>

#### 4.5 Unionsbürgerliche Pflichten

Wie unter 3.1 erwähnt treffen den Unionsbürger trotz der Formulierung in Art. 20 Abs. 2 AEUV keine ausdrücklichen Pflichten – abseits der allgemeinen Rechtsgehorsamspflicht. Substanzielles politisches Engagement der Unionsbürger wird durch die Union nicht erwartet.<sup>172</sup> Grundsätzlich bedarf es solcher Pflichten nicht, um den Status der Unionsbürger zu festigen. Zumal die Einforderung von Pflichten ein hohes Maß an subjektiv empfundener Zugehörigkeit voraussetzt<sup>173</sup>, das den Unionsbürgern aktuell fehlt (siehe Kapitel 2). Im Rückschluss könnte die Einführung von Pflichten aber gerade dieses Zugehörigkeitsgefühl steigern, indem sie die Identifikation der Bürger mit der Union fördern, ihren Partizipationswillen befeuern und somit der Kollektivität, die der EuGH in seinen Entscheidungen propagiert, zuträglich sein könnten.<sup>174</sup> Welche Pflichten dabei konkret in Frage kommen, ist hingegen kein wesentlicher Bestandteil der Debatte.

#### 4.6 Wohnsitzabhängige Unionsbürgerschaft

Ein anderer Vorschlag möchte den derivativen Charakter der Unionsbürgerschaft in eine neue Richtung lenken. Während bislang die nationale Staatsangehörigkeit den Zugang zur Unionsbürgerschaft gewährleistet, verfolgt dieser Ansatz die Verknüpfung der unionsbürgerlichen Rechte mit dem Wohnsitz des Rechtsträgers. Damit würden künftig auch Drittstaatsangehörige in den Genuss unionsbürgerlicher Rechte und Freiheiten kommen, die bislang nur einer Minderheit und nur in Teilen zukommen, siehe Norwegen, Island, Liechtenstein<sup>175</sup> oder der Schweiz.<sup>176</sup> Die Fairness gegenüber Drittstaatsangehörigen, festgeschrieben in Art. 67 Abs. 2 AEUV, gebiete es, diese Rechte auch anderen, nicht-europäischen Drittstaatsangehörigen zu gewähren, da sie ebenso von der europäischen Politik betroffen sind. Zuspruch erhält dieses Modell der wohnsitzabhängigen Unionsbürgerschaft von Seiten einiger Nichtregierungsorganisationen, die sich während des Entwurfs des EU-Verfassungsvertrags um die Kopplung unionsbürgerlicher Rechte und Freiheiten an den Wohnsitz einer Person bemühten.<sup>177</sup> Auch der EuGH scheint zunehmend „Gefallen“ daran zu finden, die

<sup>169</sup> So beispielsweise im Rahmen von EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Rn. 23 – *Rottmann*; EuGH, Rs. 34/09, Slg. 2011, I-1177 – *Ruiz Zambrano*.

<sup>170</sup> So auch *Mindus*, European Citizenship After Brexit, S. 89.

<sup>171</sup> Ähnlich sieht dies auch *De Groot/Carrera Nuñez*, European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on the Loss and Acquisition of Nationality, S. 35.

<sup>172</sup> Vgl. *Karolewski*, WeltTrends 15/2007, 11, 21.

<sup>173</sup> Vgl. *Everson*, in: Shaw/More (eds.), New Legal Dynamics of European Union, S. 89; *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 103.

<sup>174</sup> So zumindest *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 88 (Fn. 1).

<sup>175</sup> Unter anderem geregelt durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, ABl. 1994, L 1, S. 3.

<sup>176</sup> Vgl. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, ABl. 2002, L 114, S. 6.

<sup>177</sup> Vgl. *Mindus*, Jean Monnet Working Papers 2008, 1, 17. Online abrufbar unter [http://www.academia.edu/443133/Europeanisation\\_of\\_Citizenship\\_Within\\_the\\_EU\\_Perspectives\\_and\\_Ambiguities](http://www.academia.edu/443133/Europeanisation_of_Citizenship_Within_the_EU_Perspectives_and_Ambiguities) [Stand: 15.06.2017].

Rechte Drittstaatsangehöriger an die der Unionsbürger anzugleichen. Brisanz entfaltet dieser Ansatz insbesondere im Hinblick auf den Brexit. Denn würde man die Gewährung unionsbürgerlicher Rechte und Freiheiten nicht mehr an die Mitgliedstaaten des Heimatstaates in der EU knüpfen, sondern an den Wohnsitz der europäischen Bürger, erübrigte sich die derzeit kontrovers geführte Diskussion zu Aufenthaltstiteln und Freizügigkeitsrechten britischer Staatsangehöriger. Demgegenüber würden im Vereinigten Königreich wohnhafte Staatsangehörige der EU-27 mit dem Austritt Großbritanniens aus der Union nicht mehr bloß an der Ausübung ihrer Rechte gehindert, sondern diese komplett verlieren. Inwieweit dieses Modell Einwänden standhalten kann, soll jedoch an einer anderen Stelle diskutiert werden.

## 5. Integrationstheoretische Implikationen

Im Folgenden sollen die integrationstheoretischen Auswirkungen der beschriebenen Änderungsvorschläge beleuchtet werden. In welche Bereiche eine Modifizierung der Unionsbürgerschaft vordringen kann, ist schwer abzusehen. Exemplarisch, um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, sollen ihre Auswirkungen auf die Herausbildung einer europäischen Identität, die Rechtssicherheit europäischer Bürger in der Union sowie die Wahrnehmung der Unionsbürgerschaft als Elitenprojekt untersucht werden.

### 5.1 Europäische Identität

In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Begriffen, die alle etwas Ähnliches meinen, dies jedoch unterschiedlich artikulieren. Neben der „europäischen Identität“ wird vielerorts von einem „europäischen Bewusstsein“, einem „europäischen Zusammengehörigkeitsgefühl“ oder einer „Solidarbereitschaft der Unionsbürger“ gesprochen.<sup>178</sup> Angesichts des inflationären Gebrauchs des Begriffs „europäische Identität“ bedarf es zunächst einer Arbeitsdefinition.

Europäische Identität ist eine Form der kollektiven Identität und grenzt sich damit von der Identität eines Individuums oder eines Gegenstandes ab, denn anders als einem Gegenstand oder Individuum können einer kollektiven Identität keine bestimmten Eigenschaften oder Charakteristika zugeordnet werden. Sie ist ein latentes Konstrukt, das weder messbar ist noch sichtbar hervortritt.<sup>179</sup> Weiterhin ist der Terminus von sozialer Identität abzugrenzen, deren Fokus auf individuellen Merkmalen für die Zugehörigkeit zu einem Kollektiv liegt.<sup>180</sup> Ferner soll in der räumlichen Abgrenzung „europäische Identität“ im Verlauf dieser Arbeit die Identität der Bürgerinnen und Bürger der zum gegenwärtigen Zeitpunkt 28 Mitglieder der Europäischen Union bezeichnen – und somit die horizontale Dimension der europäischen Identität abdecken.

Semantisch betrachtet meint ein Kollektiv eine Ansammlung von Menschen. Gleichwohl ist „Identität“ nicht gleichbedeutend mit „vollkommener Gleichheit“ zu verstehen, da die europäischen Bürger auch bei individueller Zurechnung zum Konzept der europäischen Identität weiterhin eine heterogene Einheit bilden werden. Sie eint jedoch ein Kanon an Gemeinsamkeiten auf dessen Basis sie ihre Wir-Gefühl konstruieren. Dieses Zugehörigkeitsgefühl kann emotionaler, utilitarischer, kultureller oder politischer Natur sein.<sup>181</sup>

Eine überzeugende Unterscheidung trifft Meyer, der maßgeblich zwischen kultureller und politischer Identität differenziert.<sup>182</sup> Welches Modell den Vorzug verdient, ist in der Forschung umstritten.

Zustimmung erfährt zunächst der kulturelle Identitätsbegriff, mitgeprägt durch Mario Rainer Lepsius, dessen Anknüpfungspunkt gemeinsame europäische Kulturstränge wie beispielsweise die christliche Wertegemeinschaft sind. Der Zugang über kulturell-ethnische Gemeinsamkeiten der europäischen Bürger fällt angesichts der kulturellen Vielfalt schwer: Religion, Abstammung, Sprache, Geschichte. Diese Heterogenität vermag der kulturellen Identität zwar nicht zu schaden. Dennoch erschwert sie ihr Aufkommen

<sup>178</sup> Teetzmann, „Europäische Identität“ im Spannungsfeld von Theorie, Empirie und Leitbildern, S. 13.

<sup>179</sup> Vgl. Wiesner, in: Hentges, u.a. (Hrsg.), Europäische Identität in der Krise?, S. 31f.

<sup>180</sup> Vgl. die Definition von Tajfel, Differentiation Between Social Groups: Studies in the Social Psychology of Intergroup Relations, S. 63, der soziale Identität als „*that part of an individual's self concept which derives from his/her knowledge of his/her membership of a social group (social groups) together with the value and emotional significance attached to it*“ beschreibt.

<sup>181</sup> Vgl. Wiesner, in: Hentges, u.a. (Hrsg.), Europäische Identität in der Krise?, S. 32.

<sup>182</sup> Vgl. Meyer, in: ders./Eisenberg, Europäische Identität als Projekt, S. 15.

erheblich, da sie zur Suche nach tiefgründigeren Sinnmustern auffordert. Anders als die Nationalstaaten kann die Europäische Union nur auf wenige gemeinsame, sinnstiftende Motive zurückgreifen. Mitunter bemüht sie sich um ihre eigenen, selbstständig verliehenen Einheitsmerkmale, wie die Einrichtung des Europatags (09. Mai), des offiziellen Mottos der EU („United in Diversity“), die Europäische Flagge oder die Europäische Hymne („Ode an die Freude“) zeigen.

Demgegenüber favorisieren *Meyer*, *Delanty*, *Cerutti* und nicht zuletzt *Habermas* die politische Konzeptionalierung nationaler sowie europäischer Identität. Politische Identität bemisst sich hingegen an der Identifikation mit politischen Werten und Prinzipien. *Cerutti* definiert politische Identität als

“overarching and inclusive project that is shared by the members of the polity, or in other words the set of political and social values and principles in which they recognize themselves as a ‘we’.”<sup>183</sup>

*Cerutti* betont, dass die politische Identität selbstverständlich auf einer „gewissen Konvergenz der philosophischen, religiösen und rechtlichen Kulturwerte in der europäischen Tradition“<sup>184</sup> beruhe. Zentrales Bestreben der europäischen Einigung sei aber nicht die Homogenisierung europäischer Kultur, sondern die Einigung auf gemeinsame soziale, politische und institutionelle Verfahren, Prinzipien und Werte. Europäische Identität dürfe sich nicht auf Kosten kultureller Diversität entwickeln.<sup>185</sup>

Eine weitere Problematisierung der Identitätskonzeptionen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Angesichts der dargestellten Schwierigkeiten, die ein Zugang über die kulturelle Identität birgt, wird fortan mit dem nicht minder komplexen, aber weniger kontroversen, politisch geprägten Identitätsbegriff argumentiert.<sup>186</sup> Mitunter ist eine kulturell geprägte Identität weniger belastbar, weil sie anfälliger für Gleichgewichtsstörungen infolge konfliktierender Werte und Haltungen ist. Eine tragfähige europäische Identität muss in der Lage sein, die Differenzen zu integrieren und auszubalancieren.<sup>187</sup> *Meyer* führt ferner überzeugend an, dass schon das Selbstverständnis der Europäischen Union im Widerspruch zu einem Gemeinwesen stünde, das sich über kulturelle Formeln definiert, die über die übliche und notwendige politische Kultur hinausgehen.<sup>188</sup>

Besonders geprägt wurde die Debatte um die europäische politische Identität durch *Jürgen Habermas*, der sich seit Ende der 1990er Jahre mit zahlreichen Zeitungsbeiträgen und Essays zum Prozess der europäischen Einigung und Identitätsfindung äußert.

### 5.1.1 Deliberative Demokratie nach *Habermas*: Eine Einführung

*Habermas*' Identitätsverständnis beruht auf seinem Modell deliberativer Politik, das er zu Beginn der 1990er Jahre in „Faktizität und Geltung“ vorstellte. Darin übt er Kritik an liberalen und republikanischen Demokratiekonzeptionen, die seiner Ansicht nach aufkommenden gesellschaftlichen Pluralismus nur unzureichend einbeziehen. Eine kritische Öffentlichkeit, die sich „am ehesten als ein Netzwerk für Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also von Meinungen beschreiben“<sup>189</sup> lässt, müsse in einer Demokratiekonzeption hinreichend berücksichtigt werden. Sodann konstruierte er seine eigene Theorie einer deliberativen Demokratie, deren zentrales Motiv die Begründung legitimer Demokratie durch die (Wieder-)Belebung des Rechts als Grundlage, Katalysator und gleichzeitig Folge diskursiver Interaktion in der Öffentlichkeit ist.<sup>190</sup>

---

<sup>183</sup> *Cerutti*, in: ders./Lucarelli (eds.), *The Search for European Identity. Values, Policies, and Legitimacy of the European Union*, S. 39f.

<sup>184</sup> *Cerutti*, Politische und kulturelle Identität Europas, S. 6.

<sup>185</sup> Vgl. ebd., S. 6f.

<sup>186</sup> Bereits das am 17. Dezember 1973 von den damals neun Mitgliedstaaten verabschiedete „Dokument über die Europäische Identität“ nennt als Kernelemente einer europäischen Identitäten keine kulturellen Aspekte, sondern Werte und Prinzipien: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit und die Achtung der Menschenrechte. Online als HTML-Version des PDF-Dokuments abrufbar unter <https://goo.gl/UGi7kL> [Stand: 07.06.2017].

<sup>187</sup> Vgl. *Wiesner*, in: Hentges, u.a. (Hrsg.), *Europäische Identität in der Krise?*, S. 46.

<sup>188</sup> Vgl. *Meyer*, in: ders./Eisenberg, *Europäische Identität als Projekt*, S. 15.

<sup>189</sup> *Habermas*, Faktizität und Geltung. S. 436.

<sup>190</sup> Vgl. ebd., S. 154.

*Habermas* untergliedert das politische System in das politische Zentrum und die politische Peripherie. Ersteres bezeichnet die Institutionalisierung des politischen Systems wie die Justiz, die Regierung, das Parlament oder die formelle Willensbildung durch Parteien. Die Peripherie konstituiert sich hingegen aus Gruppierungen der informellen Meinungsbildung<sup>191</sup>, wie sie durch Interessengruppen oder durch Verbände betrieben wird und der politischen Öffentlichkeit zuzuordnen sind.<sup>192</sup> Voraussetzung für eine funktionierende Öffentlichkeit ist eine lebendige Zivilgesellschaft.<sup>193</sup> Träger der politischen Öffentlichkeit sind die Bürger, die den öffentlichen Raum durch vernünftige Kommunikation und Teilhabe aller potenziell Betroffenen erst konstruieren. Sie dient mitunter der Identifizierung gesamtgesellschaftlicher Probleme, die sie im Sinne einer „diskursiven Kläranlage“<sup>194</sup> filtert und in einem nächsten Schritt „lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleitet.“<sup>195</sup>

Ausgehend von dieser Zentrum-Peripherie-Differenzierung beschreibt *Habermas* drei verschiedene Machttypen im politischen System: Das politische Zentrum verfügt über administrative Macht, die bei der institutionalisierten Beratungs- und Beschlussfassung zum Tragen kommt und sich in politischen Entscheidungen entlädt. Außerdem identifiziert er eine kommunikative Macht der Öffentlichkeit, die im Wege diskursiver politischer Kommunikation durch die Bürger selbst als Mehrheitsmeinung erzeugt wird.<sup>196</sup> Als dritten Machtypus nennt *Habermas* die soziale Macht, die sich in der Artikulation von Partikularinteressen – beispielsweise durch Unternehmen – realisiert. Unter Einwirkung auf die politische Öffentlichkeit oder das Zentrum kann diese in kommunikative oder administrative Macht umgedeutet werden.<sup>197</sup> Er konstruiert ein Reziprozitätsverhältnis, da die durch das Zentrum getroffenen politischen Entscheidungen Legitimität nur beanspruchen können, sofern sie aus einer Verknüpfung mit der öffentlichen Meinung hervorgegangen sind. Zumal der Grad der Legitimität der Entscheidungen mit Umfang und Intensität der Einflussnahme mündiger Bürger steigt.<sup>198</sup> Gleichwohl kann der öffentlich ausgetragene Diskurs zwar kommunikative Macht erzeugen, er bedarf jedoch mangels eigener Entscheidungskompetenzen der Transformierung in administrative Macht, das heißt politische Entscheidungen, um seine gesamte politische Wirkungskraft entfalten zu können. An dieser Stelle wird eine dritte Funktion der politischen Öffentlichkeit deutlich, welche die administrative Macht, das heißt die Macht der Entscheidungsträger, begrenzt und kontrolliert.

Vor diesem Hintergrund entbehrt die Europäische Einigung aus Sicht von *Habermas* inzwischen der nötigen demokratischen Legitimität als Rechtsgemeinschaft: Die Teilhabe europäischer Bürger am politischen Geschehen sei stark beeinträchtigt; es finde kein vernünftiger Diskurs im öffentlichen Raum statt, welcher der Brüssler Politik ein hinreichendes Maß an Legitimität verschaffe, da es bislang an einer dieser Bezeichnung genügenden europäischen Öffentlichkeit fehle.<sup>199</sup>

### 5.1.2 Der *Habermas'sche* Identitätsbegriff

*Habermas* unterstellt eine politische Identität, die sich nicht über ethnisch-kulturelle Merkmale und Gemeinsamkeiten bestimmt, sondern auf gemeinsamen Verfassungsprinzipien, politischen Werten und Institutionen beruht. Er greift somit auf den Verfassungspatriotismus *Sternbergers*<sup>200</sup> zurück. Die Annahme,

<sup>191</sup> Ebd., S. 372f.

<sup>192</sup> Vgl. ebd., S. 429ff.

<sup>193</sup> Vgl. ebd., S. 436.

<sup>194</sup> *Habermas*, Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension?, in: ders., Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI, S. 144.

<sup>195</sup> *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 443.

<sup>196</sup> Vgl. *Habermas*, Drei normative Modelle der Demokratie, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, S. 282.

<sup>197</sup> Vgl. ebd., S. 215f.

<sup>198</sup> Vgl. *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 48.

<sup>199</sup> Hoffnung schöpften *Habermas* und *Derrida* mit den Massendemonstrationen gegen einen Eintritt der europäischen Staaten in den Irakkrieg, die sie traumverloren zur „Geburtsstunde einer europäischen Öffentlichkeit“ ausriefen, *Habermas/Derrida*, Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas, FAZ vom 31.05.2003.

<sup>200</sup> *Sternberger* prägte den Begriff des Verfassungspatriotismus in zwei Artikeln in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 27. Januar 1970, S. 11 und 23. Mai 1979, S. 1.

dass sich Identitäten auf der Grundlage gemeinsamer Traditionen, Kenntnisse und Erfahrungen ausbilden, sei laut *Habermas* überholt:

*„Die Gesamtheit der Bürger [kann] nicht mehr durch einen substantiellen Wertekonsens zusammengehalten werden, sondern nur noch durch einen Konsens über das Verfahren legitimer Rechtsetzung und Machtausübung.“<sup>201</sup>*

Mit Blick auf eine europäische Identität stellt *Habermas* vier Kriterien auf, die erfüllt sein müssen, ehe sich eine kollektive europäische Identität abzeichnen wird – er geht mithin davon aus, dass sich bislang noch keine europäische Identität bei den europäischen Bürgern manifestiert habe.<sup>202</sup> Deutlich werde dies durch die fehlende Teilung der Volkssouveränität zwischen Staats- und Unionsbürgern, die unzureichende Etablierung einer europäischen Bürgergesellschaft und politischen Kultur sowie die mangelnde Transnationalisierung nationaler politischer Öffentlichkeit. Erst durch das Zusammenwirken dieser Faktoren bilde sich eine europäische Identität heraus, deren Kern ein über nationale Grenzen hinweg bestehender Kommunikationszusammenhang sei.

Die Notwendigkeit einer europäischen Identität realisiert sich in der Legitimität eines politischen Systems. Ein jedes demokratisches System wird von dem ihm zu Grunde liegenden Gemeinwesen getragen, das durch einen horizontalen und vertikalen Identifikationsprozess geprägt ist. Einerseits müssen sich die Mitglieder des Gemeinwesens diesem aufgrund gewisser sinnstiftender Merkmale zugehörig fühlen und sich selbst sowie die übrigen Mitglieder als Teil des Kollektivs identifizieren und anerkennen. Andererseits identifizieren sie sich positiv mit dem politischen Zentrum und erkennen dieses sowie seine „Outputs“ als legitim an. Die Stabilität des politischen Systems ist somit untrennbar mit der Selbstidentifikation und Akzeptanz seiner Bürger verknüpft. Des Weiteren besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen europäischer Identität und der Wahrnehmung der partizipatorischen (Bürger-)Rechte durch die europäischen Bürger. So steigt das Interesse der Bürger, am politischen Leben aktiv teilzunehmen, wenn sie sich ihrer Zugehörigkeit zu einem politischen System als Legitimationssubjekt bewusst sind und sich damit identifizieren können. *Habermas* postuliert die Herausbildung einer (europäischen) Identität somit gleichermaßen als Folge und Voraussetzung legitimer demokratischer Politik.<sup>203</sup>

Unterdessen unterstellt er ebenso einen untrennbaren Zusammenhang zwischen europäischer Identität und Solidarität unter den europäischen Bürgern.<sup>204</sup> So erzeuge das Zusammengehörigkeitsgefühl, das eine belastbare europäische Identität vermitte, ein Solidaritätsempfinden, das besonders bei Umverteilungspraktiken innerhalb der Union von Nutzen wäre. Gerade die ökonomischen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten, die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgetreten bzw. verstärkt wurden, erfordern ein hohes Maß an Solidarität. Erst ein Gemeinschaftsgefühl unter den Bürgern führt dazu, dass derartige Praktiken, ebenso wie Mehrheitsentscheidungen, Unterstützung und Akzeptanz selbst von Seiten der überstimmteten Minderheiten erfahren.

Mitunter kann eine europäische Identität eine erhöhte Demokratie- oder auch Politikfähigkeit im politischen System bewirken, da sie die Verständigung zwischen den Institutionen und den Bürger über Richtung und Inhalt europäischer Politik erleichtert. Denn durch eine ausgeprägte europäische Identität wird – in Konsequenz zu *Habermas'* deliberativer Demokratiekonzeption – das Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft impliziert, die in der Lage sind, durch gemeinsame Kommunikationsstrukturen und Diskurs einen legitimitätsstiftenden Machttransfer zum politischen Zentrum umzusetzen.

---

<sup>201</sup> *Habermas*, Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat, in: ders., Die Einbeziehung der Anderen. Studien zur politischen Theorie, S. 263.

<sup>202</sup> Vgl. *Habermas*, Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: ders., Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X, S. 76.

<sup>203</sup> Vgl. *Habermas*, Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: ders., Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X, S. 77ff.

<sup>204</sup> Vgl. *Habermas*, Der 15. Februar – oder: was die Europäer verbindet, in: ders., Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X, S. 46.

### 5.1.3 Ein europäischer *demos*?

Die Frage nach der Notwendigkeit europäischer Identität impliziert gleichsam die Suche nach einem europäischen *demos* (sprich ein europäisches Volk). *Dieter Grimm* und *Jürgen Habermas* lieferten sich Mitte der 1990er Jahre eine Debatte zur Existenz sowie dem Entwicklungspotenzial eines europäischen Volkes, die im Folgenden kurz vorgestellt aber ob ihrer Fülle und der Zielrichtung der Arbeit nicht näher bewertet werden soll.

*Grimm* vertritt die These, dass es der Europäischen Union an einem europäischen Volk mangelt, da weder eine „europäische Öffentlichkeit“, europäische Identität noch eine Zivilgesellschaft in ausreichendem Maße vorhanden seien und sein werden.<sup>205</sup> Er erweist sich als Anhänger des kulturellen Identitätsbegriffs, wonach „nur eine gemeinsame Sprache, Tradition und Geschichte [...] die notwendige Grundlage für eine politische Gemeinschaft bildet.“<sup>206</sup> Dem *Habermas*'schen Streben nach vertiefter europäischer Integration erteilt er eine Absage. Eine weitergehende (vermeintliche) Demokratisierung der Union, beispielsweise durch eine europäische Verfassung, besäße kaum mehr als den Mehrwert eines völkerrechtlichen Vertrages, da sie mangels europäischen Volkes der nötigen demokratischen Legitimität entbehre.<sup>207</sup>

Demgegenüber kehrt *Habermas* die zeitliche Abfolge der Ausbildung eines *demos* und der Demokratisierung um, indem er postuliert, dass ein europäischer *demos* sowie seine Voraussetzungen – europäische Identität, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit – durch die demokratische Praxis entstehen.<sup>208</sup> Vor diesem Hintergrund deklariert *Habermas* beispielsweise die Verfassung als „Vehikel zur Entwicklung einer europäischen Identität.“<sup>209</sup> Überhaupt beklagt *Habermas* nicht das Fehlen eines europäischen Volkes, da er die Leerstelle der Union an einer anderen Stelle vermutet: der Volkssouveränität. Es fehle an dem Bewusstsein der europäischen Bürger für ihre besondere Rolle bei der Vermittlung demokratischer Legitimität, da sie in Tradition zu *Van Gend & Loos* als Staats- und Unionsbürger eine Doppelfunktion wahrnehmen. Die Legitimität der europäischen Demokratisierung erfordere somit zunächst kein europäisches *demos* im engeren Sinne, sondern vorgelagert das Bewusstsein der europäischen Bürger über ihre exponierte Position im Gefüge der Union.<sup>210</sup>

### 5.1.4 Einfluss der Unionsbürgerschaft

Welchen Beitrag kann nun die Unionsbürgerschaft, insbesondere durch ihre potenziellen Entwicklungsmodelle zur Herausbildung einer europäischen Identität leisten? Zunächst einmal gar keinen, wenn man dem vernichtenden Urteil von *Habermas* selbst folgt, der die Unionsbürgerschaft 1998 als „funktionalistisch reduziertes Personenkonzept“<sup>211</sup> abstempelte. Mit Blick auf die Jahreszahl wirkt *Habermas*' Einschätzung hingegen weniger drastisch. Die Unionsbürgerschaft war und ist bis heute durch eine teils fragwürdige, aber dennoch dynamische Rechtsfortbildung durch den EuGH geprägt, die, wie unter 3.2 erarbeitet, erst Ende der 1990er Jahre Fahrt aufnahm. Durch ihre richterliche Weiterentwicklung erfuhr die Unionsbürgerschaft eine deutliche Aufwertung, die es ihr ermöglichen soll, ihre Rolle als Vehikel zur Implementation einer europäischen Identität unter den europäischen Bürgern auszufüllen. So heißt es auf der offiziellen Seite des Europäischen Parlaments zu den Zielen der Unionsbürgerschaft:

„In Anlehnung an den Begriff der nationalstaatlichen Staatsbürgerschaft soll die Unionsbürgerschaft ein durch Rechte, Pflichten und politische Partizipation des Bürgers definiertes Bindungsverhältnis zwischen diesem und der Europäischen Union bezeichnen. [...] Die Identifikation der Bürger mit der EU soll

<sup>205</sup> Vgl. *Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, S. 47; ebenso *Kielmannsegg*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration.

<sup>206</sup> *Habermas*, Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: ders., Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X, S. 76.

<sup>207</sup> Vgl. *Grimm*, Constellations 4/2015, 447.

<sup>208</sup> Vgl. *Habermas*, Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: Die Einbeziehung des Anderen, S. 190ff; daneben *Wiesner*, in: Hentges, u.a. (Hrsg.), Europäische Identität in der Krise?, S. 29.

<sup>209</sup> *Habermas*, Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: ders., Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X, S. 71.

<sup>210</sup> Vgl. *Habermas*, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, S. 49ff.

<sup>211</sup> *Habermas*, in: ders., Die postnationale Konstellation, S. 142.

*verbessert und eine europäische politische Öffentlichkeit, ein europäisches politisches Bewusstsein und eine europäische Identität gefördert werden.“<sup>212</sup>*

Ehe darauf eingegangen werden kann, ob die (progressiven) Vorschläge aus Literatur und Tagespolitik zur Unionsbürgerschaft hierzu geeignet sind, soll grundsätzlich untersucht werden, ob sich bislang eine europäische Identität realisiert hat und falls ja, welche Identifikationsmerkmale ihr zu Grunde liegen, um den Einfluss der Unionsbürgerschaft abschätzen zu können.

Wie Umfragewerte der Eurobarometer<sup>213</sup> zeigen, ist die europäische Identität bereits in Grundzügen spürbar – allerdings mit erheblichen geographischen Unterschieden. Dies ist zunächst keine neue Erkenntnis, da die Bevölkerungen einiger Mitgliedstaaten (Bsp.: Großbritannien) gegenüber der Europäischen Union eine skeptischere Haltung eingenommen haben als beispielsweise die Menschen in Deutschland.<sup>214</sup> Im Rückschluss legt dies die Vermutung nahe, dass nationale Zusammenhänge eine entscheidende Rolle bei der Herausbildung einer europäischen Identität spielen. Nationale Kontexte werden unter anderem geprägt durch die Berichterstattung der dortigen Medien, Narrative, Einstellungen und die historischen Erfahrungen der Bürger. Hierauf kann die Unionsbürgerschaft kaum einwirken.

Die nationale Ausprägung europäischer Identität hängt unter anderem davon ab, in welchem Verhältnis sie zur nationalen Identität gesetzt wird. Auffallend niedrige Werte verzeichnet die Identifikation der EU-Bürger, wenn die europäische Identität in Konkurrenz zur nationalen Identität gesetzt wird. Im Umkehrschluss bewirkt die positive Wahrnehmung des Zusammenwirkens beider Identitäten einen Anstieg der Identifikation mit der EU.<sup>215</sup> Daneben prägen die unterschiedlichen Erfahrungen der Bürger mit der Union nationalstaatsabhängige Wahrnehmungsmuster: Ein Griechen assoziert andere Eigenschaften mit der Union als ein Schwede. Weitere die Selbstidentifikation beeinflussende Faktoren sind der Bildungsgrad und sozioökonomische Erfahrungen.<sup>216</sup>

Die schwach ausgeprägte Identität darf jedoch nicht als ablehnende Haltung der europäischen Bürger gegenüber der Mitgliedschaft ihrer Heimatländer in der Union missverstanden werden. Denn wie Daten des Eurobarometers zeigen, fühlen sich europäische Bürger der Union nicht zwingend zugehörig, selbst wenn sie die Mitgliedschaft ihres Landes befürworten. Besonders hervor tritt dies am Beispiel der Niederlande, ein Gründerstaat der Union: Im Rahmen des Eurobarometers aus dem Herbst 2007 gaben 79% der befragten Niederländer an, dass sie die Mitgliedschaft ihres Heimatstaates als eine gute Sache empfinden. Gleichzeitig fühlten sich nur 32% der Niederländer mit der Europäischen Union verbunden.<sup>217</sup> Mangelndes Zugehörigkeitsempfinden ist somit nicht gleichbedeutend mit fehlender Unterstützung für die Union.

Erfreulich ist indes, dass der EU-weite Durchschnitt bei der Frage zur Verbundenheit im Jahr 2007 noch 49%<sup>218</sup> betrug und 9 Jahre später schon bei 61%<sup>219</sup> liegt. Ein Blick auf die Fragestellungen, die den Befragungen zu Grunde lagen, dämpft jedoch die aufkeimende Euphorie: Während 2007 noch nach der „Verbundenheit mit der Europäischen Union“ gefragt wurde, meint der Eurobarometer von 2016 die „Verbundenheit mit Europa“. Der Standard-Eurobarometer vom Herbst 2015 misst ebendiesen Unterschied in der Formulierung des Items und kommt zu dem Ergebnis, dass Identifikation mit der EU tendenziell – in diesem Fall 10 Prozentpunkte – geringer ist als das Zugehörigkeitsempfinden zu Europa und somit im

---

<sup>212</sup> Online abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html) [Stand: 23.06.2017].

<sup>213</sup> Der letzte Eurobarometer, der Daten zur Verbundenheit mit der Union erhoben hat, stammt aus dem Jahr 2007. Standard-Eurobarometer 68, Herbst 2007, S. 66ff. Online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb68/eb\\_68\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb68/eb_68_de.pdf) [Stand: 23.06.2017].

<sup>214</sup> Vgl. Wiesner, in: Hentges, u.a. (Hrsg.), Europäische Identität in der Krise?, S. 36.

<sup>215</sup> Westle, Politische Vierteljahresschrift 1/2013, 453, 474ff.

<sup>216</sup> Vgl. Wiesner, in: Hentges, u.a. (Hrsg.), Europäische Identität in der Krise?, S. 36.

<sup>217</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 68, Herbst 2007, S. 68, 71.

<sup>218</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 68, Herbst 2007, S. 68f.

<sup>219</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016, S. 11. Online abrufbar unter <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77860> [Stand: 23.06.2017].

Vergleich mit den Werten von 2007 stagniert.<sup>220</sup> Die Zahlen sind im Hinblick auf ihren Aussagegehalt zur Realisierung einer europäischen Identität unter den europäischen Bürgern mit Vorsicht zu genießen, da sie lediglich die vertikale Dimension, das heißt das Verhältnis zwischen den europäischen Bürgern und der EU beschreiben. Diese Arbeit möchte jedoch, wie unter 5.1 dargelegt, die horizontale Dimension, das heißt das Verhältnis der europäischen Bürger untereinander untersuchen. Dazu erhebt der Eurobarometer hingegen keine Daten.

Aussagekräftiger sind die im Rahmen des Eurobarometers erhobenen Daten zum subjektiven Bürgerschaftsempfinden der Befragten. So geben 61% der Befragten an, dass sie sich der Europäischen Union als Unionsbürger zugehörig fühlen. Gleichwohl definieren sich über 53% der Befragten zunächst über ihre nationalstaatliche Staatsangehörigkeit – lediglich 8% nannten primär ihren Unionsbürgerschaftsstatus.<sup>221</sup> Diese Werte laufen dem Ansinnen des Gerichtshof zuwider und implizieren einen bislang nur geringfügig integrativen Charakter der Unionsbürgerschaft. Angewandt auf die richterliche Charakterisierung der Unionsbürgerschaft als „grundlegender Status“ folgt daraus, dass lediglich 8% der Befragten die Unionsbürgerschaft als ihren fundamentalen Status wahrnehmen. Zumal im Rahmen des gleichen Eurobarometers Kultur (26%) und Geschichte (23%) als die am stärksten ein Gefühl der Gemeinschaft unter den europäischen Bürgern erzeugenden Faktoren bezeichnet wurden.<sup>222</sup> Der Gehalt der Unionsbürgerschaft erschöpft sich in der Zuerkennung von Rechten, Freiheiten und Prinzipien und erfasst keine kulturellen Gesichtspunkte. Somit ist ihre – im Widerspruch zu ihren Zielen stehende – geringe gemeinschaftsstiftende Wirkung angesichts dieser Prioritätensetzung nur folgerichtig und stellt damit gleichzeitig den Erklärungsgehalt des *Habermas'schen* Modells politischer Identität in Frage, das kulturellen Aspekten im Identitätsprozess keinen Wert beimisst.

Gleich wie man die Unionsbürgerschaft ausgestalten mag, sie wird ihrer Natur gemäß kaum in der Lage sein, kulturell und historisch sinnstiftende Werte zu vermitteln. Die Gewichtung drückt jedoch lediglich Präferenzen aus, die einerseits wandlungsfähig sind und andererseits nicht implizieren, dass der Unionsbürgerschaft überhaupt kein gemeinschaftsvermittelnder Eigenschaft inne wohnt. Unter Umständen können die in Kapitel 4 dargelegten Vorschläge die Unionsbürgerschaft insoweit ergänzen, dass sie einen größeren Beitrag zum Identitätsdiskurs leisten kann.

In Betracht kommt dabei zunächst die Einführung unionsbürgerlicher Pflichten zusätzlich zum bestehenden Rechtekatalog der Unionsbürger. Zwar erfordert die Erforderung von Pflichten bereits ein hohes Maß an subjektiv empfundener Zugehörigkeit auf Seiten der europäischen Bürger.<sup>223</sup> Im Rückschluss könnte die Einführung von Pflichten aber gerade dieses Zugehörigkeitsgefühl steigern, indem sie die Identifikation der Bürger mit der Union fördern, ihren Partizipationswillen befeuern und somit der Kollektivität, die der EuGH in seinen Entscheidungen propagiert, zuträglich sein könnten.<sup>224</sup> Überdies vermitteln Pflichten einen konkreten Zusammenhang zwischen dem Bürger und dem Gemeinwesen, dem er verpflichtet ist. Denn folgt man der Argumentation *Karolewskis*, besteht ein Widerspruch zwischen dem Versuch der Etablierung einer kollektiven Identität und dem gleichzeitigen Fehlen von Verpflichtungen der Unionsbürger gegenüber der Gemeinschaft. Letztere sind Bestandteil eines republikanischen Bürgerschaftsmodells, wonach die Bürger neben Rechten auch Pflichten auferlegt bekommen. Die Ausübung dieser politischen Partizipationspflichten führt in Tradition zu *Rousseau* zu einer starken Gemeinwohlorientierung und damit zur Herausbildung einer kollektiven Identität.<sup>225</sup>

Ebenso könnte auch die Entkopplung nationaler und europäischer Bürgerschaft – das „De-coupling“ – einen identitätssteigernden Effekt haben. Indem die Unionsbürgerschaft ihre Verbindung zur nationalen

<sup>220</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 84, Herbst 2015, S. 9f. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2015/surveyKy/2098> [Stand: 23.06.2017].

<sup>221</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016, S. 34.

<sup>222</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016, S. 41.

<sup>223</sup> Vgl. *Everson*, in: Shaw/More (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, S. 89; *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 103.

<sup>224</sup> So zumindest *Haltern*, Swiss Political Science Review, 87, 88 (Fn. 1).

<sup>225</sup> Ausführlich hierzu *Karolewski*, WeltTrends 15/2007, 11.

Staatsangehörigkeit lockert, werden die europäischen Bürger langfristig gezwungen, sich nicht länger über ihre Nationalstaaten als Unionsbürger zu identifizieren. Wenn ins Bewusstsein der europäischen Bürger tritt, dass sie mit der Unionsbürgerschaft einen teilautonomen Status übertragen bekommen haben, der dem Zugriff der Nationalstaaten weitgehend entzogen ist, kann erwartet werden, dass sie sich auch in ihrer Selbstidentifikation von den Nationalstaaten emanzipieren. Hier realisiert sich unter Umständen Habermas' Forderung nach einer Teilung der Volkssouveränität, indem sich die Bürger ihres doppelten Legitimationsauftrags bewusst werden. Auch die assoziierte Unionsbürgerschaft weist in diese Richtung und leistet mit dem ihr inne wohnenden Freiwilligkeitsmerkmal einen weiteren Beitrag zur Herausbildung einer europäischen Identität. Hiernach würde die EU zu einer „Union der Willigen“, das heißt derjenigen, die sich der europäischen Gemeinschaft zugehörig fühlen.

## 5.2 Elitenprojekt

Im Zuge der Überlegungen zu den Gründen für die geringe identitätsstiftende Kraft der Unionsbürgerschaft muss auch ihr ursprünglicher Erwerb berücksichtigt werden: Anders als die nationalen bürgerlichen Rechte mussten sich die europäischen Bürger ihre unionsbürgerlichen Rechte nicht erst erkämpfen. Sie wurden ihnen vielmehr durch den Vertrag von Maastricht „von oben herab“ verliehen. Wie dargelegt fand die Debatte zur Einrichtung europäischer Bürgerrechte und -pflichten maßgeblich auf Ebene der europäischen und nationalen Eliten statt. Dass die europäischen Bürger selbst nicht im Konstruktionsprozess ihres vermeintlich identitätsstiftenden Bürgerschaftstatus<sup>226</sup> beteiligt sind, erschwert die Selbstidentifikation ungemein. Diesen Charakter als Elitenprojekt könnte die Unionsbürgerschaft durch eine Loslösung von den Nationalstaaten zumindest abmildern.

Die am 27. März 2017 registrierte Bürgerinitiative, welche die Kommission dazu auffordert, die Kopplung von nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zu beseitigen<sup>226</sup>, ist ein Indiz dafür, dass eine derartige Erweiterung der Unionsbürgerschaft nicht mehr bloß „von oben herab“ erfolgen würde. Vielmehr hat der Brexit einen Diskurs über den Bürgerschaftsstatus angestoßen, der den Schutz unionsbürgerlicher Rechte zum Gegenstand hat und einen Emanzipationsschub auf Seiten der Unionsbürgerschaft rechtfertigen kann.

## 5.3 Rechtssicherheit

Der Brexit provoziert, was der Unionsbürgerschaft, ob ihres derivativen Charakter und ihrer vorsichtigen Formulierung in den Verträgen, schon seit jeher inne wohnt: ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit. So postuliert nicht zuletzt der eingangs dieser Arbeit bereits erwähnte Michel Barnier, Chefunterhändler für die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich im Rahmen seiner Rede vor der Vollversammlung des Ausschusses der Regionen am 22. März 2017<sup>227</sup>, dass der Brexit zu einer enormen Unsicherheit unter den europäischen Bürgern geführt habe.

Der Brexit beeinträchtigt die Planungssicherheit europäischer Bürger, die um ihre Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechte bangen. Er legt damit offen, wie groß das Bedürfnis ist, die im Alltag der europäischen Bürger essenziellen unionsbürgerlichen Rechte vor nationalstaatlichem Zugriff zu schützen. Modelle wie die assoziierte Unionsbürgerschaft oder die Entkopplung der Unionsbürgerschaft gehen in ebendiese Richtung. Sie ermöglichen es, dass europäische Bürger auch mit dem – inzwischen offenbar realistischen – Ausscheiden ihres Heimatstaates auf den Fortbestand ihrer Rechte vertrauen können. Dies gebietet der Grundsatz des Vertrauenschutzes, der hier auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat angewandt werden kann.

Abzulehnen ist hingegen das Modell der Kopplung der Unionsbürgerschaft an den Wohnsitz der europäischen Bürger. Sie führt zu einem weitaus fragileren Gebilde, da Unionsbürger mit jedem Umzug außerhalb des Unionsgebiets befürchten müssen neben ihren Freiheitsrechten auch ihre Aktivbürgerrechte

<sup>226</sup> Vgl. „EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis“, Entscheidung der Kommission, Brüssel 22.03.2017 - C(2017) 2001 final

<sup>227</sup> Online abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-723\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-723_de.htm) [Stand: 25.06.2017].

einzußben. Es kann nicht Sinn und Zweck der Europäischen Union sein, ihre Bürger mit aller Macht an ihr Territorium zu binden.<sup>228</sup> Vielmehr liegt ihr Interesse darin, die Bürger in einem gemeinsamen Rechtsstatus zu einen.

## 6. Hindernisse

Trotz der normativen Perspektive, die diese Arbeit einnehmen möchte, sollen der Vollständigkeit halber einige politische, gesellschaftliche und rechtliche Hindernisse für die Emanzipation der Unionsbürgerschaft dargelegt werden.

### 6.1 Erweiterung von Art. 50 EUV durch Rottmann

Da sich die Übertragung der *Rottmann*-Entscheidung auf den Anwendungsfall des Art. 50 EUV hauptsächlich auf juristischer Ebene abspielen würde, sind die Vorbehalte, die diesem Vorschlag entgegenstehen, ebenso dort zu verorten. Mit Blick auf die Wirkung des Art. 50 EUV, der in Abs. 2 vorsieht, dass mit dem Ausscheiden aus der Union das Unionsrecht nicht mehr zur Anwendung kommt, ist zunächst fraglich, ob das Unionsrecht noch Anwendung auf den Vorgang des Austritts und die mit ihm einhergehenden mutmaßlichen Rechtsverletzungen haben kann. Von Interesse ist hierbei insbesondere, inwiefern der die Union verlassende Mitgliedstaat in einem solchen Fall der Jurisdiktion des EuGH unterliegt.

In Anbetracht der Tatsache, dass Art 50 EUV die Interaktion der Mitgliedstaaten mit der Union regelt, während sich *Rottmann*-Entscheidung auf individueller Ebene abspielt, ob eine Analogie überhaupt möglich wäre. Besonders bedenklich ist die Voraussetzung der Planwidrigkeit, da nicht davon auszugehen ist, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausformulierung der Verträge diese Regelungslücke schlicht übersehen haben. Sie hätten ihre eigene Fähigkeit aus der Union auszutreten sicherlich nicht unter die Jurisdiktion des EuGH stellen wollen, da die Aktivierung des Art. 50 EUV – wie das Beispiel Großbritanniens aktuell veranschaulicht – als ein nationalstaatliches Unterfangen verstanden wird. Passend hierzu muss die Durchgriffswirkung, die eine derartige Analogie entfalten würde, bezweifelt werden. Obgleich Art. 50 EUV den Verlust der Unionsbürgerschaft impliziert und sich somit wie eine mit *Rottmann* vergleichbare Situation präsentiert, kann ein Durchgriff des Unionsrechts auf nationalstaatliche Belange nicht schrankenlos gewährt werden. Eröffnet man dem Gerichtshof diese Möglichkeit, läuft er Gefahr, das Primärrecht der Union selbst zu entkräften, da durch die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der unilaterale Charakter des Art. 50 EUV und damit seine Schlagkraft verloren ginge. Es ist ohnehin zu bezweifeln, dass der EuGH einen im Einklang mit dem Primärrecht der Union ausgelösten Verlust der Unionsbürgerschaft als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bewerten würde. Zumal die Austrittsentscheidung im Fall des Brexits auf einem Referendum beruht.

### 6.2 Die assoziierte Unionsbürgerschaft

Durch die Form einer assoziierten Bürgerschaft entledigt sich die Unionsbürgerschaft ihrer zwingenden Verbindung zur nationalen Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates. Da diese jedoch primärrechtlich in Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV festgeschrieben ist, bedarf es zunächst einer Vertragsänderung. Die Chancen hierfür stehen aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses denkbar schlecht. Parallel hierzu müsste die assoziierte Unionsbürgerschaft um das aktive und passive Kommunalwahlrechts (teleologisch) reduziert werden, da ansonsten Verfassungsänderungen in einigen Mitgliedstaaten unumgänglich wären.<sup>229</sup>

Die Ambivalenz, die diesem Vorschlag inne wohnt, ist nicht zu übersehen: Indem die Unionsbürgerschaft zu einem weitgehend autonomen Rechtsstatus avanciert und sich über die Europäische Union selbst definiert, würde die Rechtsstellung der Unionsbürger gegenüber den Mitgliedstaaten als auch der Union erheblich gestärkt. Der Wegfall nationaler Staatsangehörigkeit als Anknüpfungspunkt bewirkt jedoch auch den Verlust ihres Reziprozitätsmerkmals, da europäischen Bürgern im Gegenzug für die Zuerkennung gleichheitlicher

<sup>228</sup> Ob die Europäische Union über ein Staatsgebiet im Sinne der Drei-Elemente-Lehre verfügt, sei hier dahingestellt. Der Begriff des Territoriums Beschreibung hier die Summe der Staatsgebiete der Mitgliedstaaten.

<sup>229</sup> Bspw. auch das deutsche Grundgesetz, das in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG das Kommunalwahlrecht auf „Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen“ erstreckt.

Rechte kein Pendant im Heimatstaat des assoziierten Unionsbürgers gewährt wurde. Die Unabhängigkeit von nationalstaatlicher Staatsangehörigkeit erfolgt somit unter Werteinbußen. Mitunter regt sich Widerstand gegen das Modell einer assoziierten Unionsbürgerschaft. Es wird bemängelt, dass sich britische Staatsangehörige die unionsbürgerlichen Vorzüge durch die Hintertür sichern können.

Auch mit Blick in die Zukunft ist dieser Vorschlag mit Vorsicht zu genießen. Wenngleich *Goerens* davon ausgeht, dass dieser assozierte Unionsbürgerstatus nur ehemaligen Unionsmitglieder zusteht, öffnet die Implementation dieses Vorschlags langfristig Tür und Tor für weitere Aufweichungen. Ehemalige Unionsbürger verfügen in aller Regel noch über den „genuine link“<sup>230</sup>, das heißt eine effektive Verbindung zur Europäischen Union. Künftige Anwärter eines assoziierten Unionsbürgerstatus' können dies unter Umständen nicht (mehr) von sich behaupten.

Neu ist die Idee des Zugangs zu unionsbürgerlichen Rechten und Freiheiten über die Entrichtung einer finanziellen Gebühr hingegen nicht. Ähnliches haben Malta und Österreich über ihre nationale Gesetzgebung bereits umgesetzt.

### **6.3 *Kurić u.a. gegen Slowenien***

Der Anwendung der Leitlinie von *Kurić u.a. gegen Slowenien*, welche die dauerhafte Aufenthaltsrechte von Unionsbürgern betrifft, sieht sich hingegen keinen Bedenken ausgesetzt. Es handelt um gelebte Praxis, dass Art. 8 Abs. 1 EMRK dauerhafte Aufenthaltstitel schützt. Demgegenüber birgt die Ausweitung der Doktrin auf einfache Aufenthaltstitel Probleme: Es stellt sich die Frage nach dem Weiterbestehen der politischen Rechte eines ehemaligen Unionsbürgers, dessen Aufenthaltstitel einmal eingefroren ist. Sollten diese Rechte bestehen bleiben, zeugt dies von einer bedenklich extensiven Interpretation der *Kurić*-Doktrin. Realpolitisch betrachtet ist diese Gefahr hingegen uninteressant, da der aufenthaltsrechtliche Status ehemaliger Unionsbürger über bilaterale Abkommen unkomplizierter und weniger konflikträchtig gelöst werden kann.

### **6.4 „De-coupling“**

Ebenso wie die assozierte Unionsbürgerschaft erfordert Entkopplung der europäischen Bürgerschaft von der nationalen Staatsangehörigkeit eine Vertragsänderung, die angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses nur schwer zu erreichen sein dürfte.

Die Initiationsmöglichkeiten dieser Abkopplung sind hingegen begrenzt: So können die Organe der EU nicht selbstständig über die Entkopplung der Unionsbürgerschaft und der nationalen Staatsangehörigkeit im Falle eines drohenden Verlusts der Unionsbürgerschaft entscheiden, da andernfalls ein derzeit unzulässiger Eingriff in die mitgliedsstaatliche *domaine réservé* erfolgen würde. Trotz der aktuellen Entwicklungen der Unionsbürgerschaft im Fallrecht des EuGH, der die Unionsbürgerschaft zunehmend eigenständiger gestaltet und im Einklang mit GA *Maduro* inzwischen als „autonomes rechtliches und politisches Konzept“<sup>231</sup> behandelt, ginge auch ein Eingreifen des EuGH in diesem Ausmaß zu weit. Es würde demokratischer Legitimation entbehren, wenn sich der EuGH dem bestehenden Kompetenzgefüge derart widersetzen würde und könnte. Zumal sich der Gerichtshof immer auch bemüht hat, den Bereich nationalstaatlicher Souveränität nicht zu stark zu beeinträchtigen und ein derart weitreichender Vorstoß vor diesem Hintergrund unwahrscheinlich wäre.

Die EU-Mitgliedstaaten befinden sich hingegen in einer günstigeren Position, um die Entkopplung der Bürgerschaften voranzutreiben. Abseits der Möglichkeiten der Vertragsänderungen kann der Rat Anpassungen vornehmen, die trotz des Austritts des Heimatstaats zum Erhalt der zum „Einfrieren“ (vgl. Kapitel 4.1.3) der unionsbürgerlichen Rechte führen würden. Voraussetzung für die Geltendmachung dieser Rechte wäre, dass sich die betreffenden Personen tatsächlich im Unionsgebiet aufhalten. Hierdurch erführe das grenzüberschreitende Kriterium entgegen der Tendenz des EuGH wieder eine Aufwertung. Nichtsdestotrotz sind die Mitgliedstaaten dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit<sup>232</sup> unterworfen und

<sup>230</sup> Vgl. hierzu die *Nottebohm*-Entscheidung, IGH, ICJ Reports, 1955, 4.

<sup>231</sup> GA *Maduro*, Schlussanträge vom 30.09.2010 in der Rs. C-135/08, Slg. 2009, I-588, Rn. 23 – *Rottmann*.

<sup>232</sup> *Walter/Obwexer*; in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 4 EUV Rn. 59.

können nur gemeinsame Regelungen anstreben. Einzelne nationalstaatliche Maßnahmen sind somit nicht denkbar. Indes muss auch der Wille der Mitgliedstaaten zu einer Abkopplung der Unionsbürgerschaft bezweifelt werden. Es ist anzunehmen, dass sie es tunlichst vermeiden werden, einen Prozess in Gang zu setzen, der ihre Kompetenzen hinsichtlich des Entzugs der Unionsbürgerschaft beschneiden und sogar beseitigen würde, da dies zu einer Entwertung der nationalen Staatsangehörigkeit führt.

Gleichwohl kann die europäische Bevölkerung selbst die auf die Entkopplung der Bürgerschaften bei drohendem Verlust der Unionsbürgerschaft drängen, indem sie entweder eine Petition an das Europäische Parlament richtet oder von ihrem Initiativrecht in Art. 11 Abs. 4 EUV Gebrauch macht. Gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV bedürfte es einer an die Kommission gerichteten Initiative, die von mindestens einer Million Unionsbürger, die aus wenigstens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten stammen<sup>233</sup>, eingereicht wird. Eine an das Europäische Parlament gerichtete Petition mit der Bitte um Stellungnahme zur Entkopplung der Unionsbürgerschaft führt nicht zu einer legislativen Entscheidung des Parlaments, da es diesem an dem hierfür erforderlichen Initiativrecht fehlt. Indes kann das Parlament in einer nichtlegislatischen Entschließung die Kommission und den Rat dazu aufrufen, den Verlust der Unionsbürgerschaft im Wege einer Abkopplung zu verhindern.

Inzwischen hat die Kommission am 27. März 2017 eine Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV formal registriert, die die Kommission dazu auffordert, die Kopplung von nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zu beseitigen.<sup>234</sup>

## 6.5 Unionsbürgerliche Pflichten

Bei der Frage nach der Einführung unionsbürgerlicher Pflichten drängt sich sogleich die Frage auf, welchen Inhalts diese Pflichten sein sollen. In Anbetracht des Fehlens einer europäischen Armee kommt eine Wehrpflicht nicht in Betracht. Denkbar wäre ein Wahlpflicht, wie sie in einigen europäischen Verfassungen (bspw. Italien) zu finden ist. Belegt man diese Pflicht allerdings nicht mit Sanktionen – und diese den europäischen Bürgern, die sich mit der Identifikation mit der Europäischen Union schwer tun, zu vermitteln grenzt an das Unmögliche –, geht so aller Voraussicht nach ins Leere. Würde man dennoch eine Wahlpflicht in Verknüpfung mit entsprechenden Sanktionen einführen, kehrt sich die als positiv empfundene Reziprozitätswirkung unionaler Pflichten ins Gegenteil um und führt zu einer verschlechterten Wahrnehmung des Status' als Unionsbürger. Pflichten gelten meist als nichts Erstrebenswertes und setzen großes Verständnis auf Seiten ihrer Träger voraus, um keinen Schatten auf die Unionsbürgerschaft zu werfen. Vor diesem Hintergrund muss die Einführung einer Steuerpflicht erst gar nicht diskutiert werden.

## 6.6 Wohnsitzabhängige Unionsbürgerschaft

Ein letzter dargestellter Vorschlag beinhaltet die Vorstellung, man könne die Unionsbürgerschaft künftig an den Wohnsitz des Rechtsträgers, statt an seine nationalstaatliche Herkunft knüpfen. Diesem Ansatz wohnt der Gedanke inne, dass unionsbürgerlicher Rechte dann von Relevanz sind, wenn man sich im Unionsgebiet aufhält, dort lebt und womöglich arbeitet. Angesichts der Gefahr des Sozialtourismus, die hierdurch befeuert wird, vermag dieser Vorschlag jedoch nicht zu überzeugen. Zumal mit Blick auf den Brexit, der die realistische Möglichkeit des Austritts eines Mitgliedstaates illustriert, räumliche Anknüpfungspunkte fragil wirken.

Der Vorschlag entstammt letztendlich der Bewegungen innerhalb der Union zur Stärkung der Rechte von Drittstaatsangehörigen. Es kann jedoch nicht die Absicht der EU sein, ihren Bürgerschaftsstatus so zurecht zu biegen, dass möglichst viele Menschen darunter Platz finden. Das führt zu einem objektiven wie subjektiven Wertverlust der Unionsbürgerschaft und stieße daher auf gesellschaftlichen Widerstand. Die Unionsbürgerschaft gewährleistet zudem vor allem politische Aktivbürgerrechte, die nicht mit einem Wechsel des Wohnortes wegfallen dürfen – dies geschieht bei einer nationalen Staatsbürgerschaft schließlich

---

<sup>233</sup> Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 Rn. 25.

<sup>234</sup> Vgl. „EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis“, Entscheidung der Kommission, Brüssel 22.03.2017 - C(2017) 2001 final

auch nicht (vollständig). Insbesondere das Wahlrecht zum Europäischen Parlament oder das Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden anderer Mitgliedstaaten im Ausland sind hier zu nennen.

## 7. Fazit

Die Antwort auf die zentrale Frage dieser Arbeit „Ja, aber“: Ja, der Brexit macht europäische Bürger vertrauter mit ihrem „grundlegenden Status“ und er *kann* mithin einen Impuls zur Emanzipation der Unionsbürgerschaft liefern. Aber er tut dies nicht zwangsläufig, nicht selbstständig und nicht ohne die Überwindung realpolitischer Hindernisse. Die erarbeiteten Perspektiven zeugen von einem enormen Potenzial der Unionsbürgerschaft, die grundsätzlich geeignet wäre, den Briten auch weiterhin Zugang zu jenen Rechten zu verschaffen, die sie künftig schmerzlich vermissen könnten. Dass einige von ihnen (bspw. das Modell der assoziierten Unionsbürgerschaft) erst als Antwort auf den Brexit aufgekommen sind, spricht dafür, dass der Brexit dieses Potenzial in Teilen mobilisieren kann. Gleichwohl bestehen gegenüber besonders progressiven Vorschlägen (bspw. Kapitel 4.2.2, die wohnsitzabhängige Unionsbürgerschaft) nach wie vor starke Vorbehalte von Seiten der Mitgliedstaaten, der Institutionen der Union sowie der europäischen Bürger selbst. Dass diese Vorbehalte bestehen, obwohl die Konzepte weitgehend im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft stehen, verdeutlicht die Lücke, die durch diese energische Rechtsfortbildung zwischen der Union und ihren Bürgern entstanden ist.

Wer nun die alleinige Verantwortung für diese Fehlentwicklung bei dem Europäischen Gerichtshof vermutet, verkennt, dass dieser nur den offiziell mit der Unionsbürgerschaft verfolgten Zielen Leben einzuhauchen gedenkt – man denke an die unter Kapitel 5.1.4 zitierte Passage zu den Zielen der Unionsbürgerschaft. Er verwirklicht mithin nur die juristische Dimension des Auftrags, den der Gesetzgeber der Unionsbürgerschaft auf den Weg gab. Die Identität einer Gemeinschaft lässt sich ihr aber nicht wie durch eine vertraglich fixierte Position in den Mund legen, sondern muss über einen – auf verschiedenen Ebenen verlaufenden – Prozess gefördert werden. Dieser Prozess kennt angesichts seiner Wandlungsfähigkeit und schwierigen Nachweisbarkeit keinen Endpunkt.

Das fehlende Narrativ, das dem Identitätsdiskurs der Nationalstaaten zu Grunde liegt, meint der EuGH mittels der Unionsbürgerschaft überwinden zu können. Auf der Suche nach einer politischen Imagination deutet er den Bürgerschaftsdiskurs in einen Identitätsdiskurs um. Dabei überschätzt er den identitätsstiftenden Charakter des Rechts. Dass die Zuerkennung gleicher politische Rechte nicht notwendigerweise subjektiv empfundene Identität bewirkt, könnte kaum besser illustriert werden als durch den Brexit selbst. Gleiche Rechte und Freiheiten schaffen primär eine rechtliche Einheit; darüber hinausgehende sinnstiftende Wirkungen sind erst in Korrelation mit kulturellen Identifikationsmerkmalen denkbar, über welche die Nationalstaaten noch monopolistisch verfügen. Der Bedarf an zusätzlichen kulturellen Symbolen, Traditionen und Geschichten zeigt indes die Grenzen des Habermas'schen Identitätsmodells auf. Geteilte politische Werte reichen nicht aus, um ein belastbares Zugehörigkeitsgefühl unter den europäischen Bürgern zu vermitteln, das den exogenen Herausforderungen standhält.

Ohnehin liegt der eigentliche „Mehrwert“ des Brexits für die Unionsbürgerschaft entgegen der Meinung vieler Stimmen in der Literatur nicht darin, durch gewagte juristische Anpassungen der Unionsbürgerschaft den Briten weiterhin Zugang zu unionsbürgerlichen Rechten zu verschaffen. Denn dies wird aller Voraussicht nach der Einfachheit halber über bilaterale Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union geregelt. Im Übrigen ist es fraglich, ob die Gewährung solcher Rechte, die sich durch ihre Exklusivität auszeichnen, über die räumlichen Grenzen der Union hinweg überhaupt wünschenswert ist. Büßt die Unionsbürgerschaft dadurch nicht einen Teil ihrer Bedeutung ein?

Viel bedeutsamer ist die Tatsache, dass mit dem Brexit der Rechtsstatus der Unionsbürger in die Wahrnehmung der europäischen Bürger der EU-27 zurückgekehrt ist.<sup>235</sup> Britische Staatsbürger nehmen die Staatsbürgerschaften anderer Mitgliedstaaten an, um ihre unionsbürgerlichen Rechte nicht zu verlieren,

---

<sup>235</sup> Vgl. Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016, S. 29.

europäische Bürger reichen Bürgerinitiativen die Unionsbürgerschaft betreffend ein – hier realisiert sich tatsächlich das eingangs erwähnte Sprichwort, dass man erst weiß, was man hatte, wenn man es verloren hat, oder erkennt, dass es verloren gehen kann. Dieser Gedanke wird die Unionsbürgerschaft dauerhaft prägen und sie stärker in der Gemeinschaft verwurzeln.

Künftige Arbeiten könnten den Blick auf der Suche nach gemeinschaftsstiftenden oder -hemmenden Instrumenten etwas weiter schweifen lassen: Im Rahmen der Ausführungen zur europäischen Identität wurde bereits eine Einfluss der medialen Berichterstattung auf die subjektiv empfundene Zugehörigkeit zur europäischen Gemeinschaft angedeutet. Diese Rolle der Medien im europäischen Identitätsdiskurs wirft zahlreiche bedeutsame Fragen auf: Welchen Zusammenhang stellen die nationalen Medien zwischen nationalem und europäischem Zugehörigkeitsempfinden her? Bedarf es vermehrt europäischer Nachrichtendienste und Medienportale, um die nach nationalstaatlichen Interessen eingefärbte Berichterstattung über die Union zu verhindern, die eine Identifikation mit EU womöglich hemmen? Diesbezügliche Arbeiten versprechen Erkenntnisse darüber, welche Komponenten neben der Stabilisierung der rechtlichen Einheit zur Förderung einer europäischen Identität nützlich sind – sofern man diese anstrebt. Dass die EU, die eigentlich ein „Europa der Bürger“ sein möchte, dies anstrebt, steht jedenfalls außer Frage. Die Unionsbürgerschaft ist ein wichtiges Instrument in diesem Prozess, kann aber, wie dargelegt, ob ihrer eingeschränkten integrationstheoretischen Auswirkungen und der ihr entgegenstehenden realpolitischen Hindernisse nicht das einzige Mittel sein.

*“We do not create a union of States. We unite people.“<sup>236</sup>*

---

<sup>236</sup> Monnet, 1955. Zitiert nach Hilpold, Politiken der Union, S. 35.

## 8. Literaturverzeichnis

von Bogdandy, Armin/Bitter, Stephan, 2005. Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur, in: Gaitanides, Charlotte u.a. (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, S. 309–322. Zitiert als: von Bogdandy/Bitter, in: Gaitanides u.a. (Hrsg.), FS Zuleeg.

Cerutti, Furio, 2003. *Politische und kulturelle Identität Europas*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Online-Akademie. Online abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50360.pdf> [Stand: 20.06.2017].

Cerutti, Furio, 2008. Why Political Identity and Legitimacy Matter in the European Union, in: Cerutti, Furio, Lucarelli, Sonia (eds.), *The Search for European Identity. Values, Policies, and Legitimacy of the European Union*. London/New York: Routledge, S. 3–22.

Clemens, Michael, 2014. Vom Marktbürger zum Unionsbürger – die Unionsbürgerschaft als „Grundfreiheit ohne Markt?“, *Würzburger Online-Schriften zum Europarecht*, 4/2014, 1–48. Online abrufbar unter <https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor/index/index/docId/10492> [Stand: 20.06.2017].

Davies, Gareth, 2016. What Does It All Mean?, *German Law Journal* 17/2016. Online abrufbar unter [https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/5776e3bf20099e4be4362fde/1467409343952/02+PDF\\_Vol\\_17\\_Brexit+\\_Davies.pdf](https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/5776e3bf20099e4be4362fde/1467409343952/02+PDF_Vol_17_Brexit+_Davies.pdf) [Stand: 20.06.2017].

Dawson, Mark/Augenstein, Daniel, 2016. After Brexit: Time for a Further Decoupling of European and National Citizenship?, *Verfassungsblog*. Online einsehbar unter <http://verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/> [Stand: 20.06.2017].

De Groot, Gerard-René/Carrera Nuñez, Sergio, 2015. *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Eurobarometer, 2007. *Standard-Eurobarometer 68. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Bericht*. Online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb68/eb\\_68\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb68/eb_68_de.pdf) [Stand: 20.06.2017].

Eurobarometer, 2013. *Standard-Eurobarometer 80. Die Europäische Bürgerschaft. Bericht*. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/search/european%20citizenship/surveyKy/1123> [Stand: 20.06.2017].

Eurobarometer, 2015. *Standard-Eurobarometer 84. Die Europäische Bürgerschaft. Bericht*. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2015/surveyKy/2098> [Stand: 20.06.2017].

Eurobarometer, 2016. *Standard-Eurobarometer 86. Die Europäische Bürgerschaft. Bericht*. Online abrufbar unter <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77860> [Stand: 20.06.2017].

Eurobarometer, 2016. *Flash-Eurobarometer 430. European Union Citizenship. Report*. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2101> [Stand: 20.06.2017].

Eurobarometer, 2016. *Standard-Eurobarometer 85. Die Europäische Bürgerschaft. Bericht*. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/75906> [Stand: 20.06.2017].

Eurobarometer 2016. *Spezial-Eurobarometer 451. Die Zukunft Europas. Bericht*. Online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2131> [Stand: 20.06.2017].

Europäische Kommission, 2017. *Bericht der Europäischen Kommission über die Unionsbürgerschaft 2017*. Online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=40723](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=40723) [Stand: 20.06.2017].

Europäische Kommission, 2017. *Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*. Online abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf) [Stand: 20.06.2017].

Evans, Andrew, 1982. *European Citizenship*, Modern Law Review, 5/1982, 497–515. Online abrufbar unter <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.1982.tb02491.x/epdf> [Stand: 20.06.2017].

Everson, Michelle, 1995. The Legacy of the Market Citizen, in: Shaw, Jo/More, Gillian (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*. Clarendon: Oxford, p. 73–89.

Franzius, Claudio, 2009. *Gewährleistung im Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Fröhlich, Daniel, 2013. Die Gleichheit der Unionsbürger als Bezugspunkt europäischer Demokratie: Anmerkungen zu den Art. 9 ff. EUV, in: Schnabl, Gunther/Scholz, Rupert (Hrsg.), *Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten: Demokratie und Wirtschaft in Deutschland und in der Europäischen Union*. Düsseldorf: Hanns Martin Schleyer-Stiftung, S. 169–177.

Garner, Oliver, 2016. After Brexit: Protecting European Citizens and Citizenship from Fragmentation, *EUI Working Papers LAW* 22/2016. Online abrufbar unter: <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/44004> [Stand: 20.06.2017].

George, Stephen, 1998. *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. 3. Aufl. New York: Oxford University Press.

Grabitz, Erhard, 1970. *Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*. Köln: Europa Union.

Grimm, Dieter, 1994. *Braucht Europa eine Verfassung?* München: Carl Friedrich von Siemens-Stiftung.

Grimm, Dieter, 2015. The Constitution in the Process of Denationalization, *Constellations* 4/2015, 447–463.

Habermas, Jürgen, 2014. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. 5. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 2012. *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. 4. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen, 2004. Ist die Herausbildung einer europäischen Identität nötig, und ist sie möglich?, in: ders., *Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 68–82.

Habermas, Jürgen, 2004. Der 15. Februar – oder: Was die Europäer verbindet, in: ders., *Der gespaltene Westen. Kleine Politische Schriften X*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 43–51.

Habermas, Jürgen, 1996. Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat, in: ders., *Die Einbeziehung der Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 277–292.

Habermas, Jürgen/Derrida, Jacques 2003. *Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas*, FAZ vom 31.05.2003.

Habermas, Jürgen, 1996. Drei normative Modelle der Demokratie, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 277–292.

Habermas, Jürgen, 2012. Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie, in: ders., *Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI*. 4. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 138–191.

Habermas, Jürgen, 1996. Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 185–191.

Habermas, Jürgen, 1998. Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: ders., *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. 6. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 91–169.

Hailbronner, Kay/Thym, Daniel, 2011. Ruiz Zambrano – Die Entdeckung des Kernbereichs der Unionsbürgerschaft, *NJW* 28/2011, 2008–2014.

Haltern, Ulrich, 2005. Das Janusgesicht der Unionsbürgerschaft, *Swiss Political Science Review* 11/2005, 87–117.

Haltern, Ulrich, 2005. *Europarecht und das Politische*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Haltern, Ulrich, 2007. Europa – Verfassung – Identität, in: Calliess, Christian (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Hilpold, Peter, 2014. § 1 Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft, in: Niedobitek, Matthias (Hrsg.), *Europarecht – Politiken der Union*. Berlin: De Gruyter, S. 1–96.

Hilpold, Peter, 2015. Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme, *EuR* 2/2015, 133–148.

Hilpold, Peter, 2011. Unionsbürgerschaft und Hochschulbildung in der EU – Perspektiven einer dynamischen Beziehung, in: Odendahl, Kerstin (Hrsg.), *Europäische (Bildungs-)Union?* Schriftenreihe

„Recht der Jugend und des Bildungswesens – Bücher“, Bd. 2. Berlin: BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, S.147–182.

Huber, Peter, 2013. Unionsbürgerschaft, *EuR* 6/2013, 637–655.

Ipsen, Hans-Peter/Nicolaysen, Gert, 1964. Europäisches Gemeinschaftsrecht, *NJW* 1964, 339–344.

Ipsen, Hans-Peter, 1984. *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*. Baden-Baden: Nomos.

Jessurun D’Oliveira, Heinrich, 1995. Union Citizenship: Pie in the Sky?, in: Rosas, Allan/Antola, Esko (eds.). *A Citizens’ Europe*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, p. 58–84.

Kadelbach, Stefan, 2009. Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy, Armin (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*. 2 Aufl. Heidelberg: Springer, S. 611–656.

Karolewski, Ireneusz, 2007. Bürgerschaft und kollektive Identität in Europa, *WeltTrends* 15/2007, 11–23. Online abrufbar unter <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/index/index/year/2007/docId/1222> [Stand: 20.06.2017].

Kielmannsegg, Peter Graf, 1996. Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Lecke + Budrich, S. 49–76.

Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie, 1992. *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. Dordrecht: M. Nijhoff Publishers.

Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank, 2013. *Differenzierte Integration. Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Levi-Sandri, Lionello, 1968. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, *Bull.-EG* 11/1968, 5, 6

Magnette, Paul, 1999. *La Citoyenneté Européenne*. Brüssel: Editions de l’Université de Bruxelles.

Meyer, Thomas, 2009. Europäische Identität, in: ders./Eisenberg, Johanna (Hrsg.), *Europäische Identität als Projekt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15–30.

Mindus, Patricia, 2008. Europeanisation of Citizenship Within the EU: Perspectives and Ambiguities, *Jean Monnet Working Papers*. Online abrufbar unter [http://www.academia.edu/443133/Europeanisation\\_of\\_Citizenship\\_Within\\_the\\_EU\\_Perspectives\\_and\\_Ambiguities](http://www.academia.edu/443133/Europeanisation_of_Citizenship_Within_the_EU_Perspectives_and_Ambiguities) [Stand: 15.06.2017].

Mindus, Patricia, 2017. *European Citizenship After Brexit*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Online abrufbar unter <https://www.palgrave.com/de/book/9783319517735> [Stand: 20.06.2017].

Nettesheim, Martin, 2003. Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf, *Integration* 4/2003, 428–439.

Nettesheim, Martin, 2011. Der Kernbereich der Unionsbürgerschaft, *JZ* 21/2011, 1030–1037.

Nettesheim, Martin u.a. (Hrsg.), 2016. *Das Recht der Europäischen Union. Band I EUV/AEUV. Kommentar.* München: C. H. Beck. Zitiert als: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim.

Scharpf, Fritz, 2014. Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik, *Wirtschaftsdienst* 13/2014, 35–41. Online abrufbar unter [http://www.mpiwg.de/people/fs/documents/pdf/Legitimierung\\_oder\\_das\\_demokratische\\_Dilemma\\_der\\_Euro-Rettungspolitik.pdf](http://www.mpiwg.de/people/fs/documents/pdf/Legitimierung_oder_das_demokratische_Dilemma_der_Euro-Rettungspolitik.pdf) [Stand: 20.06.2017].

Schiffner, Imola, 2014. Das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, in: Attila, Badó/Belling, Detlev W. (Hrsg.), *Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 263–280.

Schneider, Ulrich, 2000. *Die Rechte- und Pflichtenstellung des Unionsbürgers – Der Beginn einer europäischen Staatsangehörigkeit?* Münster: LIT Verlag.

Schönberger, Claus, 2005. *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Scholz, Julia, 2014. Civis Europaeus Sum? – Der Unionsbürger und seine Heimat, *Freilaw* 3/2014, 1–10. Online abrufbar unter [http://www.freilaw.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/download\\_scholz\\_civis.pdf](http://www.freilaw.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/download_scholz_civis.pdf) [Stand: 20.06.2017].

Streinz, Rudolf, 2012. *EUV/AEUV. Kommentar*. München: C. H. Beck. Zitiert als: *Bearbeiter*, in: Streinz, EUV/AEUV.

Tajfel, Henri (Ed.), 1978. Differentiation Between Social Groups: Studies in the Social Psychology of Intergroup Relations. London: Academic Press.

Teetzmann, Doris, 2001. „Europäische Identität“ im Spannungsfeld von Theorie, Empirie und Leitbildern. Göttingen: Cuviller Verlag.

Thompson, Gavin/Harari, Daniel, 2013. *The Economic Impact of EU Membership on the UK*. London: House of Commons Library.

Trstenjak, Verika/Beysen, Erwin, 2012. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, *EuR* 3/2012, 265–284. Online abrufbar unter [https://eur-int-comp-law.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/i\\_deicl/Trstenjak/Verschiedenes/Aufsatz\\_EuR\\_verhaeltnismaessigkeit\\_Pruefung\\_.pdf](https://eur-int-comp-law.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/i_deicl/Trstenjak/Verschiedenes/Aufsatz_EuR_verhaeltnismaessigkeit_Pruefung_.pdf) [Stand: 20.06.2017].

Trstenjak, Verica, 2015. Civis Europeus Sum – Union Citizenship and the Influence of the Court of Justice of the European Union, *European Review* 1/2015, 71–80.

Von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin, 2015. *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*. Baden-Baden: Nomos. Zitiert als: *Bearbeiter*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje.

Vidmar, Jure, 2014. The Scottish Independence Referendum in an International Context, *Canadian Yearbook of International Law* 1/2014. Online abrufbar bei SSRN unter [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2410255](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2410255) [Stand: 20.06.2017].

Weiler, Joseph, 1996. The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996, Jean Monnet Working Paper 3/1996. Online abrufbar unter <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/96/9603.html> [Stand: 20.06.2017].

Westle, Bettina, 2003. Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten, *Politische Vierteljahresschrift* 1/2003, 453–482.

Wiesner, Claudia, 2017. Was ist Europäische Identität?, in: Hentges, Gudrun u.a. (Hrsg.), *Europäische Identität in der Krise?* Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 21–56.

Wollenschläger, Ferdinand, 2007. *Grundfreiheit ohne Markt: Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*. Tübingen: Mohr Siebeck.

## **9. Rechtsprechungsverzeichnis**

### **Europäischer Gerichtshof**

EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 – Van Gend & Loos  
EuGH, Rs. C-6/64, Slg. 1964, I-1254 – Costa/ENEL  
EuGH, Rs. C-36/75, Slg. 1975, I-1219 – Rutelli  
EuGH, Rs. 147/79, Slg. 1980, 3005, Rn. 7 – Hochstrass/Gerichtshof  
EuGH, Rs. C-197/86, Slg. 1988, I-3205 – Brown  
EuGH, Rs. 242/87, Slg. 1989, I-1425 – Kommission/Rat  
EuGH, Rs. C-357/89, Slg. 1992, I-1027 – Raulin  
EuGH, Rs. C-168/91, Slg. 1993, I-1191 – Konstantinidis  
EuGH, Rs. C-214/94, Slg. 1996, I-2253 – Boukhalfa  
EuGH, Rs. C-193/94, Slg. 1996, I-929 – Skanavi  
EuGH, Rs. C-64/96, Slg. 1997, I-3171 – Uecker und Jaquet  
EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 – Martínez Sala  
EuGH, Rs. C-274/96, Slg. 1998, I-7637 – Bickel und Franz  
EuGH, Rs. C-378/97, Slg. 1999, I-6207 – Wijsenbeek  
EuGH, Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6169 – D’Hoop  
EuGH, Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – Grzelczyk  
EuGH, Rs. C-413/99, Slg. 2002, I-7091 – Baumbast  
EuGH, Rs. C-148/02, Slg. 2003, I-1613 – Garcia Avello  
EuGH, Rs. C-200/02, Slg. 2004, I-9925 – Zhu und Chen  
EuGH, Rs. 138/02, Slg. 2004, I-2703 – Collins  
EuGH, Rs. C-456/02, Slg. 2004, I-7573 – Trojani  
EuGH, Rs. C-192/05, Slg. 2006, I-10451 – Tas-Hagen und Tas  
EuGH, Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1449 – Rottmann  
EuGH, Rs. C-34/09, Slg. 2011, I-1177 – Zambrano  
EuGH, Rs. C-434/09, Slg. 2011, I-0000 – McCarthy  
EuGH, Rs. C-256/11, Slg. 2011, I-11315 – Dereci  
EuGH, Rs. C-357/11, Slg. 2012, I-0000 – Maahanmuutovirasto

### **Bundesverfassungsgericht**

BVerfGE 89, 155

### **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte**

EGMR, 13.07.2010 – 26828/06 Rn. 352. – Kurić u.a./Slowenien

### **Internationaler Gerichtshof**

IGH, Urteil vom 06.04.1955 [Liechtenstein gegen Guatemala], ICJ-Reports 1955 – Nottebohm-Entscheidung

## **10. Eigenständigkeitserklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.



---

Sarah Lendle

München, 11. Juli 2017

Ort, Datum