

# **Zwei Schritte vor und einer zurück? – Korrekturen in der extensiven Judikatur zum Recht auf Aufenthalt gemäß Art. 20 und Art. 21 AEUV**

Martina Almhofer\*

<b>Inhalt</b>	
A. Einleitung	96
B. Der extensive Anwendungsbereich der Art. 20 und 21 AEUV und dessen nachträgliche Eingrenzung	99
I. Eine Rückkehr zum unionsrechtlichen Bezug als konstitutives Element des Rechts auf Aufenthalt?	99
1. Der rein formale Bezug zum Unionsrecht beim Kernbestandsschutz	99
2. Art. 21 AEUV und die Verwässerung des Erfordernisses eines grenzüberschreitenden Bezugs	100
II. Der persönliche Anwendungsbereich des Art. 20 und Art. 21 AEUV und dessen „ex post“-Schmälerung	101
1. Die restriktive Konturierung des Abhängigkeitskriteriums beim Kernbestandsschutz	101
2. Die mittelbar berechtigten Familienangehörigen gemäß Art. 21 AEUV und der FreizügigkeitsRL	102
III. Die Einschränkung des weiten sachlichen Schutzbereichs	103
1. Die Entdeckung des Kernbestands und dessen Reduktion auf den Aufenthalt in der Union	103
a) Der Kernbestand der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht	103
b) Der Aufenthalt im Gebiet der Union als Ganzes als weiteres Restriktionsmerkmal	105
2. Das an Bedingungen geknüpfte Heimkehrrecht gemäß Art. 21 AEUV	106
C. Der Gewährleistungsgehalt: Ein Beschränkungs- und ein Verwehrungsverbot	107
D. Die Anerkennung von Beschränkungs- und Verwehrungsmöglichkeiten als Korrektiv zum extensiven Schutzbereich	108
I. Der Vorbehalt des Art. 21 AEUV und die Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL	108

\* Die Verfasserin ist Universitätsassistentin am Institut für Europarecht und Internationales Recht der Wirtschaftsuniversität Wien. Großer Dank gebührt Herrn Univ.-Prof. Dr. Erich Vranes, LL.M. für seine äußerst wertvollen Hinweise sowie Herrn Univ.-Ass. Peter Komenida, LL.M. BSc für die ergiebigen Diskussionen über das Thema.

II.	Die mögliche Rechtfertigbarkeit einer Verwehrung beim Kernbestandsschutz	109
1.	Die bisherige Diskussion	109
2.	Die „entsprechende Anwendung“ der Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL auf das Aufenthaltsrecht gemäß Art. 20 AEUV?	110
E.	Resümee	111

## A. Einleitung

Seit der Kodifikation der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft in Art. 17 ff. EGV (nunmehr Art. 20 ff. AEUV) mit dem Vertrag von Maastricht avancierte der Unionsbürgerstatus zum grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten der Union.<sup>1</sup> Die fortschreitende Entfaltung der mit diesem Status verbundenen Rechte ist in besonderem Maße der aktivistisch anmutenden Judikatur des EuGH geschuldet, in der vor allem das Verbot der Diskriminierung von mobilen EU-Ausländern gegenüber EU-Inländern gemäß Art. 18 AEUV – insbesondere mit Blick auf den Zugang zu nationalen Sozialleistungen – kontinuierlich ausgeformt wurde.<sup>2</sup> Dieser Beitrag beschäftigt sich indes vordergründig mit dem Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern und ihren Angehörigen im Gebiet der Union. Im Fokus steht daher bereits das Recht auf Aufenthalt in der Union, im Unterschied zu den daran anknüpfenden und mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV in Verbindung stehenden Rechten im Aufenthalt.<sup>3</sup>

Bis zum Jahr 2011<sup>4</sup> bewährte sich Art. 21 AEUV in Sachverhalten ohne wirtschaftlichen Kontext<sup>5</sup> als exklusive unionsrechtliche Grundlage des Rechts auf Aufenthalt. Diese primärrechtliche Bestimmung garantiert jedem Unionsbürger die freie Bewegung und den Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, vorbehaltlich der in den Verträgen und Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Auf Basis von Art. 21 AEUV wurde die Richtlinie 2004/38/EG (FreizügigkeitsRL) erlassen, die besagtes Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht unter anderem durch eine nähere Determinierung der Beschränkungen und Bedingungen erleichtern und verstärken soll.<sup>6</sup> Zwar dominiert die Frage nach den Rechten im Aufenthalt die aktuellen Diskussionen rund um Art. 21 AEUV, insbesondere in Hinblick auf das Thema Sozialtourismus (also der vordergründig finanziell motivierten

1 EuGH, Rs. C-184/99, *Grzelczyk*, Slg. 2001, I-6193, Rdnr. 31.

2 Etwa EuGH, Rs. C-85/96, *Martinez Sala*, Slg. 1998, I-2691; EuGH, Rs. C-413/99, *Baumbast und R.*, Slg. 2002, I-7091; EuGH, Rs. C-209/03, *Bidar*, Slg. 2005, I-2119. Zur Entfaltung der Unionsbürgerschaft vgl. auch *Huber*, Unionsbürgerschaft, EuR 2013, S. 638 ff.

3 Zu dieser Differenzierung vgl. *Calliess/Hartmann*, Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit, 2014, S. 106.

4 Bis zur Entscheidung EuGH, Rs. C-34/09, *Zambrano*, Slg. 2011, I-1177; siehe sogleich unten.

5 Zu Art. 21 AEUV als *lex generalis* gegenüber den Marktfreiheiten vgl. *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, 2007, S. 101.

6 Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 35 und Erwägungsgrund Nr. 4 der FreizügigkeitsRL.

Migration) und der damit verbundenen Ausgestaltung der in der FreizügigkeitsRL normierten finanziellen Bedingungen des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts.<sup>7</sup> Aber auch das hier interessierende, vorgelagerte Recht *auf* Aufenthalt und damit einhergehend die Frage nach den Grenzen des Anwendungsbereichs von Art. 21 AEUV und der darauf basierenden FreizügigkeitsRL bildete eine Konstante in der Judikatur des letzten Jahrzehnts.

Von zentraler Bedeutung für das Recht auf Aufenthalt gemäß Art. 21 AEUV ist das im Jahr 2004 ergangene Urteil *Zhu und Chen*.<sup>8</sup> In dieser Rechtssache war zu klären, ob der chinesischen Staatsangehörigen Frau *Chen* sowie ihrer minderjährigen Tochter *Catherine* ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich zukäme. Zwar war *Catherine* aufgrund ihrer Geburt in Nordirland Unionsbürgerin und auf Grundlage der (nun durch die FreizügigkeitsRL ersetzten) Richtlinie 90/364/EWG im Vereinigten Königreich aufenthaltsberechtigt.<sup>9</sup> Frau *Chen* konnte sich allerdings nicht auf die Richtlinie berufen. Diese verlieh nämlich lediglich Verwandten in aufsteigender Linie, denen der Unionsbürger Unterhalt gewährt, ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht. Im betreffenden Sachverhalt lag aber genau der umgekehrte Fall vor, denn Frau *Chen* gewährte der Unionsbürgerin Unterhalt. Unter Berufung auf die praktische Wirksamkeit des Aufenthaltsrechts von *Catherine* sprach der EuGH schließlich Frau *Chen* (überraschenderweise) auf Basis von Art. 21 AEUV ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich zu – obwohl das einschlägige Sekundärrecht unanwendbar war.<sup>10</sup> Somit erkannte der Gerichtshof die Existenz eines über die FreizügigkeitsRL hinausragenden Anwendungsbereichs des Art. 21 AEUV an.

Dieser weitreichende, primärrechtliche Anwendungsbereich wurde erst kürzlich im Urteil *O. und B.*<sup>11</sup> bestätigt. In der betreffenden Rechtssache suchten die drittstaatsangehörigen Ehegatten von Unionsbürgerinnen, Herr *O.* und Herr *B.*, um ein Aufenthaltsrecht in den Niederlanden an. Dabei handelte es sich um den Angehörigkeitsstaat der Unionsbürgerinnen, in den diese nach ihrem Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten zurückgekehrt waren. Die Zuerkennung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts scheiterte zunächst jedoch an der Unanwendbarkeit der FreizügigkeitsRL, die den Angehörigen bloß ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in anderen Mitgliedstaaten als dem Angehörigkeitsstaat eines Unionsbürgers verleiht. Schlussendlich zog der EuGH auch in dieser Rechtssache aus Gründen der praktischen Wirksamkeit<sup>12</sup> Art. 21 AEUV heran und postulierte im Ergebnis ein (im Zusammenhang mit den Marktfreiheiten bereits anerkanntes und an bestimmte Voraussetzungen geknüpftes)

7 Siehe etwa die kürzlich ergangene Entscheidung EuGH, Rs. C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358. Nicht zuletzt aufgrund seiner ständigen Medienpräsenz wurde der Begriff *Sozialtourismus* auch zum Unwort des Jahres 2013 gewählt, vgl. [www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/unwort-des-jahres-2013-a-943383.html](http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/unwort-des-jahres-2013-a-943383.html) (1.2.2015). Näher zur Thematik *Hailbronner*, EU-Freizügigkeit für nicht erwerbstätige Unionsbürger?, JZ 2014, S. 869-877.

8 EuGH, Rs. C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg. 2004, I-9925.

9 *Ibid.*, insb. Rdnr. 41.

10 *Ibid.*, Rdnr. 42-47.

11 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014.

12 *Ibid.*, Rdnr. 55.

Heimkehrrecht von Unionsbürgern zusammen mit ihren Angehörigen.<sup>13</sup> Sowohl das Urteil *Zhu und Chen* als auch das Urteil *O. und B.* veranschaulichen daher den prinzipiell extensiven Anwendungsbereich des Rechts auf Aufenthalt gemäß Art. 21 AEUV.

Mit dem Urteil in der Rechtssache *Zambrano*<sup>14</sup> trat im Jahr 2011 eine weitere unmittelbar anwendbare, primärrechtliche Grundlage des Rechts auf Aufenthalt zu Tage: Art. 20 AEUV. Die generelle Bestimmung über die Unionsbürgerschaft normiert in Abs. 2 ganz allgemein, dass den Unionsbürgern die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten zukommen. Unter anderem wird zwar anschließend beispielhaft in lit. a das in Art. 21 AEUV näher umrissene Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht genannt. Wie die betreffende Entscheidung allerdings zeigt, wohnt den allgemein in Abs. 2 angesprochenen Rechten unabhängig von lit. a und Art. 21 AEUV auch ein ungeschriebenes Recht auf Aufenthalt von Unionsbürgern und von bestimmten Drittstaatsangehörigen im Angehörigkeitsstaat des Unionsbürgers inne. Demnach war es in der Rechtssache *Zambrano* aufgrund von Art. 20 AEUV unzulässig, dem kolumbianischen Staatsangehörigen *Ruiz Zambrano* den Zugang zum belgischen Arbeitsmarkt und seinen dortigen Aufenthalt zu versagen. Denn Herr *Zambrano* war Vater minderjähriger Unionsbürger, die im Falle seiner Ausweisung *de facto* ebenfalls das Gebiet der Union verlassen hätten müssen, um ihrem Vater in den Drittstaat zu folgen. Dadurch wäre aber den Unionsbürgern „der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt“ gewesen.<sup>15</sup> In Anlehnung an diese Formulierung wird daher im Folgenden im Zusammenhang mit dem ungeschriebenen Recht auf Aufenthalt gemäß Art. 20 AEUV vom *Kernbestandschutz* gesprochen.

Vorboten dieser extensiven Auslegung des Art. 20 AEUV lassen sich auch bereits im Urteil *Rottmann*<sup>16</sup> verorten. So musste die behördliche Rücknahme der Einbürgerung von Herrn *Rottmann* in Deutschland ebenfalls am Maßstab des Art. 20 AEUV gemessen werden. Aufgrund des mit der Einbürgerung in Deutschland verbundenen Verzichts auf seine österreichische Staatsbürgerschaft wurde Herr *Rottmann* nämlich nicht nur staatenlos, sondern er ging auch seines Unionsbürgerstatus mitsamt den damit verbundenen Rechten verlustig.<sup>17</sup>

Die skizzierten Entscheidungen lassen vermuten, dass der Gerichtshof im letzten Jahrzehnt nicht nur Art. 21 AEUV als zentrale, primärrechtliche Grundlage des Rechts auf Aufenthalt einer großzügigen Auslegung zuführte. Auch die Entfaltung des auf Art. 20 AEUV basierenden Kernbestandsschutzes legt die Grundhaltung des EuGH offen, auf beinahe kreative Art und Weise ein Aufenthaltsrecht in der Union zu gewähren. Ein genauerer Blick auf die Rechtsprechung der letzten vier Jahre lässt jedoch Zweifel an einer solchen Schlussfolgerung aufkommen. So erweckt vor allem die „*Zambrano*“-Nachfolgejudikatur zum Kernbestandsschutz den Eindruck, als

13 Ibid., insb. Rdnr. 61.

14 EuGH, Rs. C-34/09, *Zambrano*, Slg. 2011, I-1177.

15 Ibid., Rdnr. 42.

16 EuGH, Rs. C-135/08, *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449.

17 Ibid., insb. Rdnr. 42.

werde die extensive Ausformung des Rechts auf Aufenthalt nun eingebremst und als würde der Gerichtshof zwischenzeitlich sogar einzelne Vorstöße revidieren. Insbesondere sticht nämlich hervor, dass der Kernbestandsschutz nach der Rechtssache *Zambrano* bislang zwar in sechs weiteren Entscheidungen (in den Rechtssachen *McCarthy, Dereci u.a., Iida, O. und S., Ymeraga und Ymeraga-Tafarshiku* sowie *Alopka und Moudoulou*) geprüft, im Ergebnis aber stets verneint wurde.<sup>18</sup>

Ziel dieses Beitrags ist daher zunächst, auf Basis wesentlicher Entscheidungen zum Recht auf Aufenthalt gravierende Unterschiede zwischen Art. 20 und Art. 21 AEUV in Hinblick auf deren Schutzbereich, Gewährleistungsgehalt und Rechtfertigungsmöglichkeiten von Eingriffen zu erörtern. Auf Grundlage dieser Ergebnisse wird schließlich analysiert, inwiefern es die jüngeren Entscheidungen zu Art. 20 und Art. 21 AEUV zulassen, von Korrekturen in der extensiven aufenthaltsrechtlichen Judikatur und folglich von einem nunmehr restriktiveren Zugang des EuGH bei der Gewährung von Aufenthaltsrechten zu sprechen.

## B. Der extensive Anwendungsbereich der Art. 20 und 21 AEUV und dessen nachträgliche Eingrenzung

### I. Eine Rückkehr zum unionsrechtlichen Bezug als konstitutives Element des Rechts auf Aufenthalt?

#### 1. Der rein formale Bezug zum Unionsrecht beim Kernbestandsschutz

Bereits in der Rechtssache *Uecker und Jacquet* betonte der EuGH das Erfordernis eines hinreichenden Bezugs des Sachverhalts zum Unionsrecht als konstitutives Element von Art. 20 AEUV. Denn diese Bestimmung bezwecke nicht, den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrages auf rein interne Sachverhalte auszudehnen.<sup>19</sup> Jedoch war im Urteil *Zambrano* trotz der Heranziehung von Art. 20 AEUV kein Bezug zum Unionsrecht erkennbar, der den bisher von Art. 21 AEUV bekannten Ausprägungen entsprochen hätte. Folglich wurde spekuliert, ob auch reine Inlandssachverhalte vom Anwendungsbereich des Art. 20 AEUV erfasst seien.<sup>20</sup> In den darauf folgenden Entscheidungen betonte der EuGH allerdings, dass ein Bezug zum

18 EuGH, Rs. C-34/09, *Zambrano*, Slg. 2011, I-1177, Rdnr. 42 ff.; EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, Rdnr. 47 ff.; EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 64 ff.; EuGH, Rs. C-40/11, *Iida*, Slg. 2012, Rdnr. 71 ff.; EuGH, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, *O. und S.*, Slg. 2012, Rdnr. 45 ff.; EuGH, Rs. C-87/12, *Ymeraga und Ymeraga-Tafarshiku*, Slg. 2013, Rdnr. 36 f.; EuGH, Rs. C-86/12, *Alopka und Moudoulou*, Slg. 2013, Rdnr. 32.

19 EuGH, verb. Rs. C-64/96 und C-65/96, *Uecker und Jacquet*, Slg. 1997, I-3171, Rdnr. 23.

20 So bspw. *Hailbronner/Thym*, Ruiz Zambrano – Die Entdeckung des Kernbereichs der Unionsbürgerschaft, NJW 2011, S. 2008 f.; *Shuibhne*, Case C-434/09, Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department, Judgment of the Court of Justice (Third Chamber) of 5 May 2011, Case C-256/11, Dereci and others v. Bundesministerium für Inneres, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 15 November 2011, CML Rev. 49 (2012), S. 366.

Unionsrecht nach wie vor notwendig sei, dieser aber nicht von der Ausübung des Freizügigkeitsrechts abhänge. Im Anschluss folgte regelmäßig ein Verweis auf den Unionsbürgerstatus – dem grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten – und auf den Kernbestandsschutz.<sup>21</sup>

Formal wird daher der Bezug zum Unionsrecht als Voraussetzung für die Berufung auf Art. 20 AEUV nicht obsolet. Vielmehr kann dieser Bezug auch durch die Verbindung zwischen dem grundlegenden Unionsbürgerstatus und der Gefahr der Verwehrung des mit diesem Status einhergehenden Kernbestands an Rechten hergestellt werden,<sup>22</sup> was sinngemäß auch bereits aus dem Urteil *Rottmann* hervorgeht.<sup>23</sup> Faktisch entfällt aber nunmehr die separate Prüfung des Bezugs zum Unionsrecht: Zu prüfen ist allein, ob der Genuss des Kernbestands an Rechten verwehrt wird; ist dies der Fall, liegt automatisch auch der obligatorische Bezug zu Art. 20 AEUV vor.

## 2. Art. 21 AEUV und die Verwässerung des Erfordernisses eines grenzüberschreitenden Bezugs

Beim Aufenthaltsrecht nach Art. 21 AEUV hält der EuGH gleichermaßen formal an der Notwendigkeit eines konventionellen, grenzüberschreitenden Elements als Tatbestandsmerkmal fest. Demgemäß ist auch die FreizügigkeitsRL nur für einen Unionsbürger anwendbar, der sich in einen anderen Mitgliedstaat als den, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält sowie für seine Familienangehörigen, die ihn begleiten oder ihm nachziehen (Art. 3 der FreizügigkeitsRL). In der Rechtssache *Zhu und Chen* relativierte der Gerichtshof jedoch die Voraussetzung der physischen Bewegung zwischen den Mitgliedstaaten, indem lediglich die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats als des Aufenthaltsstaats den grenzüberschreitenden Bezug herstellen konnte.<sup>24</sup> In der aufenthaltsrechtlichen Judikatur der letzten Jahre wurde dieses Kriterium weiter ausgehöhlt und ähnlich dem Kernbestandsschutz teilweise auf ein bloßes Formalkriterium herabgestuft. So prüfte der EuGH etwa in der Rechtssache *McCarthy* zunächst, ob durch die in Frage stehende nationale Maßnahme das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht gemäß Art. 21 AEUV behindert werde. Da dies zu verneinen war, lag auch kein grenzüberschreitender Sachverhalt vor.<sup>25</sup> *E contrario* könnte daher möglicherweise eine Behinderung

21 Etwa EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, Rdnr. 45 ff.; EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 60 ff.

22 Ähnlich *van Elsuwege/Kochenov*, On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights, European Journal of Migration and Law 13 (2011), S. 450; vgl. aber *van Eijken/de Vries*, A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano, EL Rev. 36 (2011), S. 712, die den Bezug zum Unionsrecht allein im Unionsbürgerstatus sehen.

23 EuGH, Rs. C-135/08, *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449, Rdnr. 42.

24 EuGH, Rs. C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg. 2004, I-9925, insb. Rdnr. 41; vgl. auch *Frenz*, Reichweite des unionsrechtlichen Aufenthaltsrechts nach den Urteilen Zambrano und McCarthy, ZAR 7 (2011), S. 222 f.; *Hatje*, in *Schwarze*, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 21 AEUV, Rdnr. 9.

25 EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, Rdnr. 54-55.

des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts des Art. 21 AEUV gleichzeitig auch den notwendigen grenzüberschreitenden Bezug herstellen.

Insgesamt wird daher sowohl bei Art. 20 als auch bei Art. 21 AEUV der obligatorische Bezug zum Unionsrecht kontinuierlich verwässert. Obgleich der Gerichtshof in der jüngeren Judikatur dieses Kriterium wieder demonstrativ betont und eine Rückkehr zum unionsrechtlichen Bezug als konstitutives Element der Art. 20 und Art. 21 AEUV vorgibt, wird das Erfordernis zunehmend auf ein bloßes Formalkriterium ohne materielle Substanz reduziert.

## II. Der persönliche Anwendungsbereich des Art. 20 und Art. 21 AEUV und dessen „ex post“-Schmälerung

### 1. Die restriktive Konturierung des Abhängigkeitskriteriums beim Kernbestandsschutz

Unmittelbar sind vom persönlichen Anwendungsbereich des Art. 20 AEUV gemäß dessen Abs. 1 Satz 1 nur Unionsbürger, daher natürliche Personen<sup>26</sup> (unabhängig von ihrem Alter)<sup>27</sup> erfasst, die nach Satz 2 die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Union besitzen. Wer Unionsbürger ist, richtet sich folglich nach nationalem Recht.

Mittelbar kann der Kernbestandsschutz auch Drittstaatsangehörigen abgeleitete Rechte verleihen. Solche abgeleiteten Rechte sind keine eigenständigen Rechte,<sup>28</sup> sondern knüpfen an ein bestehendes Unionsbürgerrecht an und verhindern, dass den Unionsbürgern der Genuss des Kernbestands an Rechten, die der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.<sup>29</sup> Allerdings bietet der Wortlaut des Art. 20 AEUV keine Legaldefinition der mittelbar Berechtigten. Mit Blick auf die aufenthaltsrechtliche Judikatur erfasst der Kernbestandsschutz grundsätzlich Sachverhalte, in denen einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, ein Aufenthalt in der Union ausnahmsweise nicht verweigert werden darf, da ansonsten auch der Unionsbürger die Union verlassen müsste.<sup>30</sup> Während diese offene Formulierung möglicherweise noch eine Vielzahl an Drittstaatsangehörigen mittelbar zum Aufenthalt in der Union berechtigt hätte, legte der EuGH bald nach der Rechtssache *Zambrano* einen restriktiveren Zugang an den Tag und begann in der Rechtssache *McCarthy* weitere Beurteilungskriterien aufzustellen. So sei eine Unionsbürgerin nicht zum Verlassen der Union gezwungen, wenn ihrem drittstaatsangehörigen Ehe-

26 Näher zu den unmittelbar Berechtigten *Magiera*, in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV, Rdnr. 29.

27 Vgl. etwa die minderjährigen Unionsbürger in der Rs. *Zambrano* oder die explizite Klarstellung in EuGH, Rs. C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg. 2004, I-9925, Rdnr. 20.

28 Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht Drittstaatsangehöriger wäre hingegen aus den Unionsgrundrechten ableitbar, etwa aus Art. 7 der Charta der Grundrechte der EU, vgl. *Lohse*, Die Rechtsprechung des EuGH zum Aufenthaltsrecht Drittstaatsangehöriger, EuGRZ 2012, S. 693.

29 Etwa EuGH, Rs. C-87/12, *Ymeraga und Ymeraga-Tafarshiku*, Slg. 2013, Rdnr. 34-35.

30 Sinngemäß EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 67.

gatten kein Aufenthaltsrecht gewährt wird.<sup>31</sup> Wie außerdem dem Urteil *Dereci u.a.* zu entnehmen ist, reiche für die Berufung auf Art. 20 AEUV ein für den Unionsbürger bloß wünschenswerter Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in der Union ebenfalls nicht aus.<sup>32</sup> Schließlich bekräftigte der Gerichtshof im Urteil *O. und S.*, dass die rechtliche, finanzielle oder affektive Abhängigkeit des Unionsbürgers vom Drittstaatsangehörigen das im Einzelfall ausschlaggebende Kriterium für die Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts bilde.<sup>33</sup>

Maßgeblich für die mittelbare Berechtigung ist daher nicht der Verwandtschaftsgrad zwischen dem Unionsbürger und dem Drittstaatsangehörigen; eine biologische Verwandtschaft wird erst recht nicht gefordert.<sup>34</sup> Allerdings war eine Berufung auf den Kernbestandsschutz bisher erst einmal erfolgreich, was auf ein enges Verständnis des Abhängigkeitskriteriums schließen lässt. Mit Blick auf das einschlägige Urteil *Zambrano* besteht ein entsprechendes Abhängigkeitsverhältnis daher jedenfalls zwischen einem minderjährigen Kind und seinem Elternteil. Darüber hinaus wird Art. 20 AEUV vermutlich nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen einer außerordentlich stark ausgeprägten Abhängigkeit eine taugliche Grundlage für die Ableitung eines Aufenthaltsrechts bilden. Besonders anschaulich zeigt das erwähnte Urteil *McCarthy* die restriktive Handhabung des Abhängigkeitskriteriums, da (implizit) die Abhängigkeit der Unionsbürgerin von ihrem drittstaatsangehörigen Ehemann verneint wurde, obwohl diese für ihre drei Kinder zu sorgen hatte, von denen eines behindert war.<sup>35</sup>

## 2. Die mittelbar berechtigten Familienangehörigen gemäß Art. 21 AEUV und der FreizügigkeitsRL

Artikel 21 AEUV nennt in Abs. 1 ebenfalls nur Unionsbürger als Träger des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts. Folglich führt auch die FreizügigkeitsRL in Art. 2 Nr. 1 und Art. 3 Abs. 1 die Unionsbürger als unmittelbar Berechtigte an. Anders als bei Art. 20 AEUV werden in der FreizügigkeitsRL die mittelbar Aufenthaltsberechtigten taxativ aufgezählt. Demnach schließt der persönliche Anwendungsbereich der FreizügigkeitsRL die in Art. 2 Nr. 2 genannten Familienangehörigen eines Unionsbürgers mit ein (Art. 3 Abs. 1 Teilsatz 2 der FreizügigkeitsRL). Zwar stellt der Gerichtshof bei der Auslegung dieser Norm teilweise auf ein tatsächlich bestehendes

31 EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, insb. Rdnr. 49.

32 EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 68.

33 EuGH, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, *O. und S.*, Slg. 2012, Rdnr. 56; ausführlich *Almhofer*, Zum Aufenthaltsrecht Drittstaatsangehöriger zwei Jahre post *Zambrano*, NVwZ 2013, S. 1135 f.; *Tewocht*, Von „*Zambrano*“ bis „*O. und S.*“ – zur (Weiter-)Entwicklung der Kernbereichsrechtsprechung des EuGH, ZEuS 2013, S. 236.

34 EuGH, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, *O. und S.*, Slg. 2012, Rdnr. 55.

35 Vgl. Court of Appeal (England & Wales), *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department* (2008) EWCA Civ 641, Rdnr. 8; vgl. auch *Kochenov*, The Right to Have What Rights?, EU Citizenship in Need of Clarification, ELJ 4 (2013), S. 509; *Shuibhne*, (Fn. 20), S. 363, 370 f.

Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Unionsbürger und seinen Angehörigen ab,<sup>36</sup> jedoch wird zusätzlich deren Verwandtschaft<sup>37</sup> und eine materielle Abhängigkeit des Familienangehörigen vom Unionsbürger verlangt;<sup>38</sup> für sich genommen reicht daher eine starke emotionale Beziehung nicht aus.<sup>39</sup> Schließlich ist es für die mittelbar berechtigten Ehegatten aus Drittstaaten irrelevant, wo und wann die Ehe mit dem Unionsbürger geschlossen wurde oder wie der Drittstaatsangehörige in den Aufnahmemitgliedstaat gelangt ist.<sup>40</sup> Mit der Rechtssache *Zhu und Chen* wurde, wie eingangs gezeigt, zudem evident, dass der persönliche Anwendungsbereich des Art. 21 AEUV über die FreizügigkeitsRL hinausreichen kann, sofern dies für die praktische Wirksamkeit des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts notwendig ist.<sup>41</sup>

Folglich stand auch vor der Rechtssache *Zambrano* die Judikatur zum Recht auf Aufenthalt bereits im Zeichen der Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs mittels Rückgriff auf das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Unionsbürger und Drittstaatsangehörigem. Insgesamt lässt daher die Rechtsprechung zu Art. 20 und Art. 21 AEUV eine zunehmende Determinierung der mittelbar Berechtigten nach dem Abhängigkeitskriterium erkennen. So wird zwar der persönliche Anwendungsbereich mit Blick auf die Rechtssache *Zambrano* und die Rechtssache *Zhu und Chen* jedenfalls um die drittstaatsangehörigen Eltern minderjähriger Unionsbürger erweitert (unabhängig von der Frage, wer an wen Unterhalt gewährt). In Anbetracht der erwähnten, in der Nachfolgejudikatur entwickelten, restriktiven Kriterien, an denen dieses Abhängigkeitsverhältnis zu messen ist, wird es allerdings bei wenigen Ausnahmefällen bleiben, in denen das Sekundärrecht umgangen und ein Aufenthaltsrecht tatsächlich auf das Primärrecht selbst gestützt werden kann.

### III. Die Einschränkung des weiten sachlichen Schutzbereichs

#### 1. Die Entdeckung des Kernbestands und dessen Reduktion auf den Aufenthalt in der Union

##### a) Der Kernbestand der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht

Der EuGH legte in seinen Entscheidungen bisher nicht explizit dar, was unter dem „Kernbestand der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht“ zu verstehen ist. Daraus wird nun in einem ersten Schritt erörtert, welche Rechte der Unionsbürgerstatus verleiht und in einem zweiten, wie deren Kernbestand definiert werden kann.

Grundsätzlich sind die Unionsbürger aufgrund des offen formulierten Wortlauts des Art. 20 Abs. 2 AEUV Träger einer Vielzahl an Rechten, die allen Rechtsquellen

36 EuGH, Rs. C-1/05, *Jia*, Slg. 2007, I-1, Rdnr. 35.

37 Gemäß Art. 2 Ziffer 2 lit. c und d der FreizügigkeitsRL.

38 EuGH, Rs. C-1/05, *Jia*, Slg. 2007, I-1, Rdnr. 35.

39 EuGH, Rs. C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg. 2004, I-9925, Rdnr. 42.

40 EuGH, Rs. C-127/08, *Metock u.a.*, Sgl. 2008, I-6241, Rdnr. 99.

41 EuGH, Rs. C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg. 2004, I-9925, Rdnr. 45; bestätigend EuGH, Rs. C-86/12, *Alopka und Moudoulou*, Slg. 2013, Rdnr. 27-30.

des Unionsrechts entspringen können.<sup>42</sup> Zu differenzieren ist dabei einerseits zwischen den Rechten der Unionsbürger im Allgemeinen (den Unionsbürgerrechten) und andererseits solchen Rechten, die der Unionsbürgerstatus verleiht und die somit unmittelbar an die Unionsbürgerschaft anknüpfen. Nur auf letztere kann sich der Kernbestand – dem Wortlaut der einschlägigen Entscheidungen zufolge – beziehen. Etwa sind die Unionsbürger unabhängig von ihrem Unionsbürgerstatus Träger der in der Charta der Grundrechte der EU (Charta) verankerten Menschen- oder Jedermannsrechte,<sup>43</sup> weshalb diese Rechte den allgemeinen Unionsbürgerrechten zugeordnet werden können.<sup>44</sup> Im Unterschied dazu stehen die demonstrativ<sup>45</sup> in Art. 20 Abs. 2 lit. a-d AEUV aufgezählten Rechte in direktem Zusammenhang mit dem Unionsbürgerstatus. Demnach kommen die Unionsbürger nach Art. 20 Abs. 2 lit. a AEUV in den Genuss des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts im Hoheitsgebiet der Union und haben gemäß lit. b das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen, gemäß lit. c das Recht auf Schutz durch diplomatische und konsularische Behörden eines jeden Mitgliedstaats in Drittländern und schließlich gemäß lit. d das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten sowie in einer Sprache der Verträge an die Organe und Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Detailregelungen zu diesen Rechten enthalten die Art. 21-24 und die Art. 227-228 AEUV. Neben den in Art. 20 Abs. 2 lit. a-d AEUV genannten Rechten knüpft auch das Recht zur Bürgerinitiative gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV sowie das Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß Art. 15 Abs. 3 AEUV unmittelbar an den Unionsbürgerstatus an.

Was nun den Kernbestand der an den Unionsbürgerstatus anknüpfenden Rechte betrifft, so können darunter die „Grundbedingungen“ für die zukünftige, unbeeinträchtigte Ausübung genannter Rechte verstanden werden.<sup>46</sup> Allerdings ist in Anbe tracht der „Zambrano“-Folgejudikatur der grundsätzlich einer weiten Auslegung zugängliche Begriff *Kernbestand* auf eine einzige Grundbedingung zu reduzieren: den Aufenthalt des Unionsbürgers in der Union. Denn insbesondere gemäß dem Urteil *Dereci u.a.* bezieht sich der Kernbestandsschutz auf ganz spezielle Sachverhalte, in denen sich der Unionsbürger *de facto* gezwungen sieht, das Gebiet der Union als Ganzes zu verlassen.<sup>47</sup> In diesem Sinne hatten auch alle sieben Urteile, in denen der

42 Vgl. *Magiera*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV, Rdnr. 31.

43 Eine Ausnahme bilden die in Titel V der Charta aufgezählten Bürgerrechte, deren Ausübung aber gemäß Art. 52 Abs. 2 Charta „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen“ erfolgt – sofern diese Rechte auch in den Verträgen geregelt sind. In Folge ist von der Identität dieser Rechte und jener des Art. 20 Abs. 2 lit. a-d AEUV auszugehen, vgl. ausführlich *Rumler-Korinek/Vranes*, in: Holoubek/Lienbacher, GRC Kommentar, 2014, Art. 52, Rdnr. 20 ff.

44 Vgl. etwa *Lohse*, (Fn. 28), S. 697-699; *Nettesheim*, Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft – vom Schutz der Mobilität zur Gewährleistung eines Lebensumfelds, JZ 2011, S. 1032. Beide zählen die Unionsgrundrechte ebenfalls nicht zum Kernbestand.

45 Siehe die Wortfolge „unter anderem“ in Art. 20 Abs. 2 AEUV.

46 So vor allem *Wendel*, Aufenthalt als Mittel zum Zweck: zu Grund und Grenzen derivativer Aufenthaltsrechte Drittstaatsangehöriger, DÖV 2013, S. 140 f.

47 EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 66 f.

EuGH bisher explizit die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes prüfte, aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Mitgliedstaaten zum Gegenstand.<sup>48</sup> Muss ein Unionsbürger nämlich das Gebiet der Union verlassen, so werden auch seine Rechte, die ihm der Unionsbürgerstatus verleiht, beeinträchtigt. Insbesondere wird der Unionsbürger dadurch in der Ausübung seines Freizügigkeitsrechts, daher in seiner Bewegungsfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten, beeinträchtigt.<sup>49</sup> Infolge der dauerhaften Aufenthaltsbeendigung in der Union verliert der Unionsbürger aber beispielsweise auch sein Wahlrecht zum Europäischen Parlament und zu den Kommunalwahlen gemäß Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV, da diese Rechte nach Art. 22 Abs. 1 AEUV einen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat erfordern.<sup>50</sup>

Im Ergebnis nutzt der Gerichtshof daher den unbestimmten Wortlaut des Art. 20 AEUV und verortet darin einen besonders schutzwürdigen Kernbestand der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht. In der „Zambrano“-Folgerechtsprechung wird der Kernbestand jedoch auf den Aufenthalt eines Unionsbürgers in der Union als Grundbedingung für die unbeeinträchtigte Ausübung der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht, reduziert.

### *b) Der Aufenthalt im Gebiet der Union als Ganzes als weiteres Restriktionsmerkmal*

Der Kernbestandsschutz vermittelt kein Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsorts innerhalb der Union, sondern ermöglicht Unionsbürgern und mittelbar auch Drittstaatsangehörigen lediglich als *ultima ratio* einen Aufenthalt im Gebiet der Union als Ganzes.<sup>51</sup> Dies verdeutlicht der EuGH im Urteil *Alopka und Moudoulou*.<sup>52</sup> Aus dieser Entscheidung ist auch abzuleiten, dass sich der Kernbestandsschutz primär an den Angehörigkeitsstaat des Unionsbürgers richtet. Demnach konnte sich die togoische Mutter minderjährigerer Unionsbürger nicht auf ein von ihren Kindern abgeleitetes und auf Art. 20 AEUV gestütztes Aufenthaltsrecht in Luxemburg, dem Aufenthaltsstaat der Unionsbürger, berufen. Denn schließlich käme den Kindern aufgrund ihrer französischen Staatsangehörigkeit ohnehin ein unbedingtes Aufenthaltsrecht<sup>53</sup> in Frankreich zu. In Folge könnten es die französischen Behörden auch der Mutter aus Gründen der praktischen Wirksamkeit der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte nicht verweigern, sich mit ihren Kindern in Frankreich aufzuhalten. Die Familie müsste somit auch im Falle der erzwungenen Beendigung ihres Aufenthalts in Luxemburg das Gebiet der Union nicht verlassen.<sup>54</sup>

48 Vgl. die in Fn. 18 angeführte Rspur.

49 Dazu EuGH, Rs. C-40/11, *Iida*, Slg. 2012, Rdnr. 72; EuGH, Rs. C-87/12, *Ymeraga und Ymeraga-Tafarshiku*, Slg. 2013, Rdnr. 37.

50 Ähnlich Schlussanträge GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-34/09, *Zambrano*, Slg. 2011, I-1177, Nr. 79. Zum Entzug des Wahlrechts und dem Kernbestandsschutz vgl. auch *Hailbronner/Thym*, (Fn. 20), S. 2009.

51 Etwa EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 66.

52 EuGH, Rs. C-86/12, *Alopka und Moudoulou*, Slg. 2013.

53 Zum völkerrechtlich unbedingten Aufenthaltsrecht im eigenen Angehörigkeitsstaat gemäß Art. 3 4. ZP EMRK, vgl. EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, Rdnr. 29.

54 EuGH, Rs. C-86/12, *Alopka und Moudoulou*, Slg. 2013, Rdnr. 32-36.

Um sich auf den Kernbestandsschutz berufen zu können, darf dem Unionsbürger und den Drittstaatsangehörigen schließlich auch kein Aufenthaltsrecht auf Grundlage von Art. 21 AEUV oder der FreizügigkeitsRL zustehen,<sup>55</sup> wie die Urteile *Dereci u.a.*, *Ymeraga und Ymeraga-Tafarshiku* sowie *Alopka und Moudoulou* verdeutlichen.<sup>56</sup> Der Kernbestandsschutz greift demnach erst, wenn es am für Art. 21 AEUV notwendigen grenzüberschreitenden Bezug fehlt oder die sonstigen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Art. 21 AEUV sowie der FreizügigkeitsRL nicht vorliegen und der Unionsbürger einem auszuweisenden Drittstaatsangehörigen in dessen Heimatstaat folgen müsste.

## 2. Das an Bedingungen geknüpfte Heimkehrrecht gemäß Art. 21 AEUV

Die FreizügigkeitsRL konkretisiert den Anwendungsbereich des Art. 21 AEUV und schützt demnach die Einreise und die Ausreise von Unionsbürgern und ihren Angehörigen mitsamt deren Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat als dem Angehörigkeitsstaat des Unionbürgers.<sup>57</sup> Somit ermöglicht Art. 21 AEUV im Gegensatz zu Art. 20 AEUV die freie Wahl des Aufenthaltsorts innerhalb der Union. Gleichwohl erfasste die FreizügigkeitsRL bislang nicht das Recht auf Einreise und Aufenthalt im Angehörigkeitsstaat des Unionbürgers, zumal der Angehörigkeitsstaat seinen eigenen Staatsangehörigen dieses Recht ohnehin nach völkerrechtlichen Grundsätzen nicht verweigern darf.<sup>58</sup>

Nichtsdestotrotz postulierte der Gerichtshof im kürzlich ergangenen und eingangs erwähnten Urteil *O. und B.* auf Grundlage von Art. 21 AEUV ein solches, an den Angehörigkeitsstaat des Unionbürgers gerichtetes Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht. Diese Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs des Art. 21 AEUV wirkt sich jedoch vordergründig auf dessen Angehörige aus, da das Völkerrecht dem Unionsbürger ohnehin ein Aufenthaltsrecht zuteilwerden lässt.<sup>59</sup> Nunmehr räumt Art. 21 AEUV daher den Angehörigen das Recht ein, dem Unionsbürger nach dessen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat in seinen Angehörigkeitsstaat zu folgen.<sup>60</sup> Allerdings erfordert dieses „Heimkehrrecht“ des Unionbürgers zusammen mit seinen Angehörigen einen Aufenthalt des Unionbürgers im anderen Mitgliedstaat,

55 Ähnlich *Kochanov*, (Fn. 35), S. 510; *Reynolds*, Exploring the „Intrinsic Connection“ between Free Movement and the Genuine Enjoyment Test: Reflections on EU Citizenship after *Iida*, *EL Rev.* 38 (2013), S. 38. Letztere sieht auch die unmöglich erscheinende zukünftige Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts als Voraussetzung für die Berufung auf den Kernbestandsschutz. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine solche Bedingung weder im Urteil *Zambrano* noch in der Folgerichtsprachung aufgestellt wurde.

56 EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-111315, Rdnr. 50-58; EuGH, Rs. C-87/12, *Ymeraga und Ymeraga-Tafarshiku*, Slg. 2013, Rdnr. 28-33; EuGH, Rs. C-86/12, *Alopka und Moudoulou*, Slg. 2013, Rdnr. 31.

57 Etwa EuGH, Rs. C-33/07, *Jipa*, Slg. 2008, I-5157, Rdnr. 18; oder zuletzt EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 42; vgl. *Hatje*, (Fn. 24), Art. 21 AEUV, Rdnr. 9.

58 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 42; siehe auch unter Fn. 53.

59 Siehe Fn. 53.

60 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, insb. Rdnr. 54.

der von einer gewissen Dauer ist.<sup>61</sup> Zudem muss der Unionsbürger mit dem Drittstaatsangehörigen dort auch ein Familienleben entwickelt oder gefestigt haben.<sup>62</sup>

Insoweit unterzieht der EuGH den sachlichen Anwendungsbereich des Art. 21 AEUV zwar einer extensiven Interpretation. Trotzdem war das Urteil *O. und B.* angesichts der schon bei der Arbeitnehmerfreiheit (in den Rechtssachen *Eind*<sup>63</sup> und *Singh*)<sup>64</sup> gewährten Heimkehrmöglichkeit bereits im Wesentlichen vorgezeichnet. Gleichzeitig wären – wie von Generalanwältin *Sharpston* vorgeschlagen<sup>65</sup> – die Einschränkungen in Gestalt der obligatorischen Aufenthaltsdauer und des Familienlebens nicht notwendig gewesen. In dieser Hinsicht hinterlässt auch das Urteil *O. und B.* den Eindruck, als wolle der Gerichtshof in der aufenthaltsrechtlichen Judikatur fortan eine restriktivere Haltung einnehmen.

### C. Der Gewährleistungsgehalt: Ein Beschränkungs- und ein Verwehrungsverbot

Entsprechend der vom EuGH in der Kernbestandsjudikatur regelmäßig verwendeten Formel schützt Art. 20 AEUV die Unionsbürger vor einer *Verwehrung* des Genusses des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht.<sup>66</sup> Im Vergleich zu diesem Verwehrungsverbot erschöpft sich der Gewährleistungsgehalt des Art. 21 AEUV nicht im Schutz vor einem gänzlichen Entzug, sondern verbietet bereits jegliche *Beschränkung*, daher Erschwerung der Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts.<sup>67</sup>

Anhaltspunkte für die Beurteilung, ob eine Verwehrung vorliegt, liefern zwei Entscheidungen, in denen Art. 20 AEUV zum Schutz der unbeeinträchtigten Ausübung von Unionsbürgerrechten herangezogen wurde.<sup>68</sup> Demnach bewahrte Art. 20 AEUV einen Unionsbürger ausdrücklich vor einer Verwehrung des Genusses des Kernbestands der Rechte, die der Unionsbürgerstatus verleiht (Konstellation in der Rechtssache *Zambrano*).<sup>69</sup> Überdies verhinderte Art. 20 AEUV auch den Entzug aller mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte (Konstellation in der Rechtssache

61 Aufgrund des Verweises auf Art. 7 Abs. 1 der FreizügigkeitsRL (u.a. in Rdnr. 61 des Urteils) wird darunter vermutlich eine Aufenthaltsdauer von über drei Monaten zu verstehen sein.

62 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 53, 61.

63 EuGH, Rs. C-291/05, *Eind*, Slg. 2007, I-10719.

64 EuGH, Rs. C-502/10, *Singh*, ECLI:EU:C:2012:636.

65 Verb. Schlussanträge GAin *Sharpston* zu EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, und C-457/12, *S. und G.*, Slg. 2014, Nr. 159, Ziffer 2.

66 Insb. EuGH, Rs. C-34/09, *Zambrano*, Slg. 2011, I-1177, Rdnr. 42.

67 EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, Rdnr. 63. In diesem Sinne auch *Reynolds*, (Fn. 55), S. 385 f. und *Thym*, Hindernisse auf dem Weg zur „wahrhaftigen“ Unionsbürgerschaft – Zu den strukturellen Grenzen der EuGH-Rechtsprechung, ZEuS 2012, S. 519. In Verbindung mit Art. 18 AEUV ist freilich auch das Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit zu beachten, das jedoch vor allem für die Rechte im Aufenthalt von Bedeutung ist, ähnlich *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 21 AEUV, Rdnr. 6.

68 Ähnlich *Shuibhne*, (Fn. 20), S. 364.

69 EuGH, Rs. C-34/09, *Zambrano*, Slg. 2011, I-1177, Rdnr. 42.

*Rottmann*),<sup>70</sup> zu denen jedenfalls auch deren Kernbestand und damit das Recht auf Aufenthalt in der Union zu zählen ist.

In der Rechtssache *Zambrano* war den Unionsbürgern der Genuss des Kernbestands *de facto* verwehrt. Die minderjährigen Unionsbürger wurden nämlich nicht direkt aus dem Unionsgebiet ausgewiesen, sondern die betreffenden nationalen Behörden verweigerten ihrem drittstaatsangehörigen Vater den Aufenthalt im Mitgliedstaat und die Erteilung einer Arbeitsbewilligung. Dadurch hätten er und in weiterer Folge faktisch auch die minderjährigen Unionsbürger die Union verlassen müssen. Während hier also die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls betrachtet wurden, führte in der Rechtssache *Rottmann* die Rücknahme der Einbürgerung zur Staatenlosigkeit und somit zum *rechtlichen* Verlust der Unionsbürgerschaft und aller damit verbundenen Rechte.

Folglich muss für die Berufung auf den Kernbestandsschutz einem Unionsbürger der Aufenthalt in der Union entweder rechtlich oder faktisch verwehrt werden.<sup>71</sup> Während unmittelbar nach der Rechtssache *Zambrano* noch offen geblieben war, ob über die konkreten Maßnahmen des betreffenden Falles hinaus noch weitere nationale Handlungen zu einer tatsächlichen Verwehrung des Aufenthaltsrechts führen hätten können, nahm der EuGH in der Folgerechtsprechung und speziell im Urteil *Dereci u.a.* eine Klarstellung vor. Demnach betrifft der Kernbestandsschutz nur ganz besondere Sachverhalte, in denen einem Unionsbürger der tatsächliche Genuss des Kernbestands verwehrt wird, weil er einem ausgewiesenen Drittstaatsangehörigen folgen und dafür das Gebiet der Union verlassen muss.<sup>72</sup>

#### **D. Die Anerkennung von Beschränkungs- und Verwehrungsmöglichkeiten als Korrektiv zum extensiven Schutzbereich**

##### **I. Der Vorbehalt des Art. 21 AEUV und die Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL**

Das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht des Art. 21 AEUV wird nicht vorbehaltlos gewährt, sondern ist gemäß dessen Abs. 1 den „in den Verträgen und in den Durchführungsrichtlinien vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“ zugänglich.<sup>73</sup> Diese Beschränkungen und Bedingungen werden vordergründig durch die FreizügigkeitsRL konkretisiert.<sup>74</sup> Insbesondere muss ein Unionsbürger ohne Arbeitnehmereigenschaft, der sich zwischen drei Monaten und fünf Jahren in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten will, über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden

70 EuGH, Rs. C-135/08, *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449, Rdnr. 46.

71 Explizit auch in EuGH, verb. Rs. C-356/11 und C-357/11, *O. und S.*, Slg. 2012, Rdnr. 50 f.

72 EuGH, Rs. C-256/11, *Dereci u.a.*, Slg. 2011, I-11315, Rdnr. 64-67.

73 Dieser Vorbehalt schränkt zwar die Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts ein, beeinflusst jedoch nicht dessen Entstehung; vgl. *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 5. Aufl. 2012, S. 148.

74 Vgl. Art. 1 der FreizügigkeitsRL; dazu auch EuGH, Rs. C-434/09, *McCarthy*, Slg. 2011, I-3375, Rdnr. 33; EuGH, Rs. C-140/12, *Brey*, Slg. 2014, Rdnr. 46 f.

Krankenversicherungsschutz für sich und seine Angehörigen verfügen (Art. 7 Abs. 1 lit. b der FreizügigkeitsRL). Dadurch soll eine exzessive Beanspruchung der nationalen Sozialsysteme durch EU-Ausländer und Drittstaatsangehörige verhindert werden.<sup>75</sup> Außerdem normiert die FreizügigkeitsRL in den Art. 27 und 29, unter welchen Umständen das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränkt werden darf und konkretisiert daher den „ordre public“-Vorbehalt.

Eine neue Perspektive auf die Anwendbarkeit der Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL eröffnet das Urteil *O. und B.*, mit dem auf Basis von Art. 21 AEUV gewährten Heimkehrrecht von Unionsbürgern und ihren Angehörigen. Denn ganz unerwartet übertrug der EuGH auf methodisch umstrittener Weise<sup>76</sup> die Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL mittels „entsprechender Anwendung“ auf das abgeleitete und direkt auf Art. 21 AEUV gestützte Aufenthaltsrecht eines Drittstaatsangehörigen im Angehörigkeitsstaat des heimkehrenden Unionsbürgers. Dies überraschte vor allem insofern, als der Gerichtshof die eher erwartete extensive Auslegung und damit die Eröffnung des Anwendungsbereichs der FreizügigkeitsRL ablehnte.<sup>77</sup> Als Begründung für die „entsprechende Anwendung“ führte der Gerichtshof an, der Unionsbürger sei sowohl im Fall des Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat als auch im Fall der Rückkehr in den Angehörigkeitsstaat die Referenzperson dafür, dass einem Drittstaatsangehörigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewährt werden könne.<sup>78</sup> Im Ergebnis konstruiert der Gerichtshof mit dieser Übertragung – neben den restriktiven Bedingungen der Mindestaufenthaltsdauer und des gefestigten Familienlebens – ein Korrektiv zum extensiv interpretierten Anwendungsbereich des Art. 21 AEUV.

## II. Die mögliche Rechtfertigbarkeit einer Verwehrung beim Kernbestandsschutz

### 1. Die bisherige Diskussion

Dem Urteil *Rottmann* zufolge ist der vollständige Entzug der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte durch Aberkennung der Staatsangehörigkeit einer Rechtfertigung zugänglich, sofern ein im Allgemeininteresse gelegenes Ziel verfolgt und das Verhältnismäßigkeitsprinzip berücksichtigt wird.<sup>79</sup> Im Gegensatz dazu stellte der Gerichtshof im Urteil *Zambrano* eine Verwehrung des Genusses des Kernbestands fest, ohne auf Rechtfertigungsmöglichkeiten einzugehen. Dies gab Anstoß zu

75 Insb. Erwägungsgrund Nr. 10 der FreizügigkeitsRL.

76 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 50. Kritik am methodischen Vorgehen üben etwa GA *Szpunar* in der Rs. C-202/13, *McCarthy*, insb. Nr. 82 f. und *Ponterlitschek/Weaver*, Anmerkung zu EuGH Rs. C-456/12 – Freizügigkeit: Abgeleitetes Aufenthaltsrecht des drittstaatsangehörigen Familienangehörigen eines EU-Bürgers in dessen Herkunftsmitgliedstaat, EuZW 2014, S. 400.

77 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 35-43.

78 Ibid., Rdnr. 50.

79 EuGH, Rs. C-135/08, *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449, Rdnr. 51 ff.

einer weitläufigen Diskussion über die Zulässigkeit einer Verwehrung beim Kernbestandsschutz.

Die Befürworter von Rechtfertigungsmöglichkeiten argumentieren etwa, das vorliegende Gericht habe in der Rechtssache *Zambrano* schlicht keine Rechtfertigungsgründe vorgebracht; dies stehe jedoch deren prinzipiellen Zulässigkeit nicht entgegen.<sup>80</sup> Einem weiteren Argument zufolge sei eine Verwehrung dann zu rechtfertigen, wenn der Verlust der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte wie in der Rechtssache *Rottmann* aus dem Verhalten des Unionsbürgers selbst herührt.<sup>81</sup>

Demgegenüber wurde vorgebracht, der Kernbestandsschutz sei absolut und lasse keine Rechtfertigung zu.<sup>82</sup> Im Gegensatz zur Rechtssache *Zambrano* habe der Rechtssache *Rottmann* der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit und damit ein Herzstück der staatlichen Souveränität zu Grunde gelegen. Folglich müsse den Mitgliedstaaten auch ein Gestaltungsspielraum in Form einer Rechtfertigungsmöglichkeit zukommen.<sup>83</sup> Ebenso wurden Vergleiche mit dem Wesensgehalt des Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta angestellt: Der Kernbestandsschutz bilde demnach das Pendant zum Wesensgehalt und sei gleichermaßen als absolut anzusehen.<sup>84</sup>

## 2. Die „entsprechende Anwendung“ der Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL auf das Aufenthaltsrecht gemäß Art. 20 AEUV?

Mit Blick auf die in der FreizügigkeitsRL kodifizierten finanziellen Bedingungen und den „ordre public“-Beschränkungsvorbehalt stellt sich nun die Frage, ob auch das Aufenthaltsrecht gemäß Art. 20 AEUV derartigen Bedingungen und Beschränkungen unterliegt und der Kernbestandsschutz somit unter Umständen eine Verwehrung zulässt.

Zu differenzieren ist dabei zwischen der *rechtlichen* und der *faktischen* Verwehrung. Im Urteil *Rottmann* bejahte der EuGH bereits die Möglichkeit der Rechtfertigung einer rechtlichen Verwehrung durch Aberkennung der Staatsangehörigkeit.<sup>85</sup> Anders begründete Ausweisungen wären bereits aufgrund des völkerrechtlichen Ausweisungsverbots aus dem eigenen Angehörigkeitsstaat unzulässig.<sup>86</sup> Rechtsunsicherheit besteht dagegen bei der möglichen Rechtfertigung der Ausweisung eines Drittstaatsangehörigen, von dem ein Unionsbürger abhängig ist. Mit anderen Worten bleibt zu erörtern, ob das Verbot einer faktischen Verwehrung absolut gilt oder wie bei

80 Etwa *Hailbronner/Thym*, (Fn. 20), S. 2012.

81 In diesem Sinne *Tewocht*, (Fn. 33), S. 234.

82 So z.B. *Hailbronner/Thym*, (Fn. 20), S. 2011; *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, 51. Aufl. 2013, Art. 20 AEUV, Rdnr. 53.

83 *Van Elsuwege*, Shifting the Boundaries?, European Union citizenship and the scope of application of EU law, Legal Issues of Economic Integration 3 (2011), S. 270 f.

84 Zu dieser Ansicht vgl. *Graf Vitzthum*, Die Entdeckung der Heimat der Unionsbürger, EuR 2011, S. 562 f.

85 EuGH, Rs. C-135/08, *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449, Rdnr. 51 und 55.

86 Vgl. Fn. 53.

Art. 21 AEUV ebenfalls an finanzielle Erfordernisse anknüpfende Bedingungen sowie „ordre public“-Rechtsfertigungsgründe zulässig sind.

Das Urteil *O. und B.* könnte nun den Weg in Richtung Zulässigkeit von Rechtsfertigungsmöglichkeiten bei einer faktischen Verwehrung vorzeichnen. Führt man den im Urteil verfolgten Ansatz nämlich konsequent fort, dann sind die Bedingungen und Beschränkungen der FreizügigkeitsRL auch auf das Aufenthaltsrecht Drittstaatsangehöriger gemäß Art. 20 AEUV anwendbar.<sup>87</sup> Denn auch beim Kernbestandsschutz ist ein Unionsbürger die Referenzperson dafür, dass einem Drittstaatsangehörigen ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht im Angehörigkeitsstaat des Unionsbürgers gewährt wird, und einzig auf dieses Kriterium stellte der Gerichtshof bei der „entsprechenden Anwendung“ der FreizügigkeitsRL auf das (über deren Anwendungsbereich hinausgehende) Heimkehrrecht gemäß Art. 21 AEUV ab.<sup>88</sup> Dadurch würde auch die Gefahr der Entstehung verschiedener Kategorien von Aufenthaltsrechten Drittstaatsangehöriger, das heißt eines absoluten und eines beschränkbaren Aufenthaltsrechts, entschärft. Schließlich würde die Übertragung der genannten Bedingungen und Beschränkungen auch mit der oben skizzierten Tendenz des EuGH korrespondieren, zunehmend Korrekturen in der extensiven Judikatur zum Recht auf Aufenthalt vorzunehmen. Dennoch darf bezweifelt werden, ob der Frage nach der Existenz einer Rechtsfertigungsebene beim Kernbestandsschutz angesichts dessen Ausnahmearakters und stark eingeengten Anwendungsbereichs zukünftig in der Praxis überhaupt Bedeutung beizumessen sein wird.

## E. Resümee

Zwei Schritte vor und einer zurück – dieser Devise scheint der EuGH in der aufenthaltsrechtlichen Judikatur zu folgen. Denn seit der vertraglichen Verankerung der Unionsbürgerschaft und des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts von Unionsbürgern zeichnet sich zwar insgesamt eine Tendenz in Richtung extensiver Interpretation der Art. 20 und 21 AEUV ab. Allerdings nahm der Gerichtshof in den letzten vier Jahren verstärkt Korrekturen in seiner grundsätzlich großzügigen Rechtsprechung vor. Dieses Fazit lässt sich aus der Untersuchung und Gegenüberstellung des Schutzbereichs, des Gewährleistungsgehalts und den Beschränkungsmöglichkeiten des Rechts auf Aufenthalt nach Art. 20 und jenem nach Art. 21 AEUV ziehen. Zusammengefasst konnten aus dieser Analyse die folgenden Ergebnisse erzielt werden:

1. Der Bezug zum Unionsrecht wird als konstitutives Element des Rechts auf Aufenthalt gemäß Art. 20 als auch gemäß Art. 21 AEUV zunehmend verwässert. Zwar wird die Notwendigkeit eines solchen Bezugs in der jüngeren Judikatur vermehrt be-

87 Damit wäre beispielsweise die Ausweisung eines drittstaatsangehörigen Mitglieds einer terroristischen Vereinigung trotz Abhängigkeitsverhältnis zwischen diesem und einem Unionsbürger rechtfertigbar, vgl. dazu den Sachverhalt in BVerwG, Urt. v. 30.7.2013 (veröffentlicht am 10.10.2013), 1 C 9.12. In diesem Fall scheiterte jedoch die erfolgreiche Anwendung des Kernbestandsschutzes bereits an der notwendigen Abhängigkeit des Unionsbürgers vom Drittstaatsangehörigen (Rdnr. 37).

88 EuGH, Rs. C-456/12, *O. und B.*, Slg. 2014, Rdnr. 50.

tont, gleichzeitig kommt es aber zu dessen Reduktion auf ein bloßes Formalkriterium, das ohne die Vornahme weiterer Prüfungsschritte bereits aus der Feststellung einer Verwehrung des Kernbestands (Art. 20 AEUV) oder einer Beschränkung des Aufenthaltsrechts (Art. 21 AEUV) resultieren kann.

2. Die Urteile *Zhu und Chen* und *Zambrano* ließen vorerst eine Ausdehnung des Kreises mittelbar Aufenthaltsberechtigter (über das Sekundärrecht hinaus) vermuten. Jedoch schränkte der EuGH in der nachfolgenden Judikatur den persönlichen Anwendungsbereich wieder ein. Zukünftig wird daher ein abgeleitetes und direkt auf Art. 20 oder Art. 21 AEUV gestütztes Aufenthaltsrecht in der Union voraussichtlich nur mehr in Ausnahmenfällen gewährt werden; jedenfalls kommt ein solches aber den drittstaatsangehörigen Eltern minderjähriger Unionsbürger zu.

3. Nach anfänglichen Spekulationen über den konkreten Gehalt des Kernbestands an Rechten, die der Unionsbürgerstatus verleiht, wurde in der „Zambrano“-Folgerichtsprechung der Kernbestand auf den Aufenthalt eines Unionsbürgers im Gebiet der Union als Ganzes reduziert. Im Unterschied dazu ermöglicht Art. 21 AEUV die freie Wahl des Aufenthaltsorts und die Heimkehr in den Angehörigkeitsstaat des Unionsbürgers; dies allerdings nur unter engen Voraussetzungen.

4. Anders als Art. 21 schützt Art. 20 AEUV einen Unionsbürger nicht bereits vor Beeinträchtigungen der Inanspruchnahme seines Aufenthaltsrechts, sondern verbietet lediglich die gänzliche rechtliche oder faktische Verwehrung des Aufenthalts in der Union. Wie der EuGH aber nachträglich klarstellte, betrifft eine faktische Verwehrung nur Fälle, in denen ein Unionsbürger aufgrund seiner Abhängigkeit von einem ausgewiesenen Drittstaatsangehörigen mit diesem zusammen die Union verlassen muss.

5. Die in der FreizügigkeitsRL kodifizierten Bedingungen und Beschränkungen sind fortan gemäß dem Urteil *O. und B.* auch auf ein über die Freizügigkeits-RL hinausgehendes und direkt auf Art. 21 AEUV gestütztes Aufenthaltsrecht anwendbar. Führt man diesen Ansatz fort, so müsste es auch zu deren Übertragung auf das Aufenthaltsrecht eines Drittstaatsangehörigen im Gebiet der Union nach Art. 20 AEUV kommen. Wie schließlich die Rechtssache *Rottmann* aufzeigt, kann der rechtliche Entzug des Aufenthaltsrechts eines Unionsbürgers in der Union jedenfalls gerechtfertigt werden. Die Anerkennung weitgehender Rechtfertigungsmöglichkeiten kann somit als Korrektiv zum extensiven Anwendungsbereich des Art. 20 und Art. 21 AEUV gesehen werden.

Insgesamt wohnt dem von den Marktfreiheiten unabhängigen Recht auf Aufenthalt in der Union nach wie vor ein extensiver Charakter inne: Zum einen durch die Herabstufung des Kernbestandsschutzes aus Art. 20 AEUV und zum anderen durch den weitläufigen Anwendungsbereich des Art. 21 AEUV. Diese rasante Evolution der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte birgt jedoch die Gefahr, nicht im Gleichklang mit der Integrationsbereitschaft der Mitgliedstaaten zu verlaufen und letzten Endes auch die Akzeptanzfähigkeit der Urteile aufs Spiel zu setzen.<sup>89</sup> So trat vor allem im Laufe der im Jahr 2008 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise die

89 Kritisch zur extensiven Ausgestaltung der Unionsbürgerrechte auch *Huber*, (Fn. 2), S. 638.

teils fehlende (finanzielle) Solidarität zwischen den Unionsbürgern und schließlich die abnehmenden Zustimmungsraten zur Europäischen Union zum Vorschein.<sup>90</sup> Wie auch die aktuellen Debatten über Sozialtourismus oder etwa über die Wiedereinführung von Binnengrenzen demonstrieren, schlägt diese Entwicklung letztlich auf den Migrationsbereich und die Bereitwilligkeit der Mitgliedstaaten durch, EU-Ausländern und Drittstaatsangehörigen die freie Bewegung in der Union und einen Aufenthalt im eigenen Staatsgebiet zu ermöglichen.<sup>91</sup>

Inzwischen dürfte auch der EuGH Konsequenzen aus der angedeuteten „normativen Akzeptanzkrise“<sup>92</sup> in der Union gezogen haben, indem er es nach der beflügelten Ausformung der Unionsbürgerrechte beim Kernbestandsschutz als vorerst letzten großen Kraftakt in der Judikatur zum Recht auf Aufenthalt belässt. Der Gerichtshof verharrt aber nicht nur beim *status quo*, sondern geht auch einen Schritt zurück, indem er den potentiell weitreichenden Anwendungsbereich des Rechts auf Aufenthalt nachträglich einschränkt. Dieser restriktivere Zugang spiegelt sich nun auch bei den am Aufenthaltsrecht anknüpfenden Rechten im Aufenthalt wider, wie vor allem das kürzlich ergangene Urteil in der Rechtssache *Dano* zeigt.<sup>93</sup> Demnach dürfen nicht erwerbstätige Unionsbürger, die sich allein mit dem Ziel Sozialhilfe zu beziehen in einen anderen Mitgliedstaat begeben und nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, von bestimmten nationalen Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen werden.

Letztlich werden auch die nationalen Behörden und Gerichte den nunmehrigen restriktiveren Zugang des EuGH berücksichtigen, wenn sie bei aufenthaltsbeenden Maßnahmen das Vorliegen eines Bezugs zum Unionsrecht, die Abhängigkeit eines Unionsbürger von einem Drittstaatsangehörigen oder etwa nationale Rechtfertigungsmöglichkeiten einer Verwehrung oder Beschränkung zu beurteilen haben. Abzuwarten bleibt, ob diese restriktivere Tendenz tatsächlich zu einer Kehrtwende in der extensiven aufenthaltsrechtlichen Judikatur führen wird oder der Gerichtshof nur einen kleinen Schritt zurückgeht, um die krisengebeutelten Unionsbürger vorerst nicht zu überfordern und zu gegebener Zeit zum nächsten großen Integrationssprung anzusetzen.

90 Vgl. *Calliess/Hartmann*, (Fn. 3), S. 14, 16.

91 Zur aktuellen Debatte über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen siehe nur beispielhaft [www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-csu-macht-vorschlaege-zur-fluechtlingspolitik-und-grenzkontrollen-a-990500.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asyl-csu-macht-vorschlaege-zur-fluechtlingspolitik-und-grenzkontrollen-a-990500.html) (1.2.2015); zur Debatte über Sozialtourismus siehe Fn. 7.

92 *Calliess/Hartmann*, (Fn. 3), S. 16.

93 EuGH, Rs. C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358; vgl. dazu etwa *Hailbronner*, (Fn. 7), S. 875, der auf die starke Gewichtung der nationalen Interessen (im Sinne der Vermeidung einer Belastung des nationalen Sozialhilfesystems) bei der von GA *Wathelet* in den Schlussanträgen zur Rs. *Dano* vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfung hinweist.