

Unionsbürgerschaft

Stefan Kadelbach*

I. Einleitung	735
II. Unionsbürgerschaft und Unionsverfassung	737
III. Verfassungstheoretischer Ausgangspunkt	740
1. Unionsbürgerschaft in der föderalen Architektur der Union	740
2. Voraussetzungen einer Bürgerschaft als Status	741
3. Leitbilder als normative Fassung des Unionsbürgerstatus	743
IV. Normative Leitbilder und dogmatische Elemente der Unionsbürgerschaft	745
1. Unionsbürger als „Normmenschen“ (Art. 20 Abs. 2 AEUV)?	745
2. Unionsbürgerschaft als föderale Ergänzung der Staatsbürgerschaft (Art. 9 EUV, 20 Abs. 1 AEUV)	746
3. Unionsbürgerschaft als Status der Freiheit (Art. 21, 23 AEUV)	757
4. Unionsbürgerliche Gleichheit (Art. 9 EUV, Art. 18, 20 und 21 AEUV)?	773
5. Unionsbürgerschaft als europäische Aktivbürgerschaft (Art. 22, 24 AEUV)	778
6. Unionsbürger als Träger republikanischer Pflichten (Art. 20 Abs. 2 S. 1 AEUV)?	788
V. Unionsbürgerschaft als föderaler Status zwischen Autonomie und Integration	790

I. Einleitung

„Bürgerschaft“ bezeichnet die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, im Deutschen auch die Gemeinschaft selbst. Ob es in der Europäischen Union eine „Bürgerschaft“ geben kann, galt lange als zweifelhaft. Als die Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, waren die in sie gesetzten Erwartungen daher sehr unterschiedlich. Während die einen sie als bloße Symbolik werteten, sahen andere in ihr das Potenzial für eine Art europäischer Bundesbürgerschaft.¹ Die Rechtsprechung des EuGH, welche die Freizügigkeit und Gleichheit der Unionsbürgerschaft sukzessive stärkte und aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot der Verträge Ansprüche auf soziale Hilfe in Notlagen ableitete, schien zunächst der zweiten Sicht recht zu geben. Heute, dreißig Jahre später, ist die Skepsis wieder größer geworden. Vor dem Hintergrund der Unionsbürgerrichtli-

* Ich danke Jürgen Bast, Armin von Bogdandy, Thomas Siurkus und Ferdinand Weber für viele auch kritische Hinweise und Anregungen, Jennifer Ernst und Lea Isabelle Lang für die Durchsicht und Diskussion früherer Fassungen des Manuskripts.

1 S. Stefan Kadelbach, Unionsbürgerschaft, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Berlin: Springer 2009, 611–656.

nie,² die zugleich mit der ersten Osterweiterung der EU in Kraft trat und es den Mitgliedstaaten ermöglichte, der Furcht vor Sozialleistungstourismus mit der Verweigerung von Leistungen zu begegnen, hat die Rechtsprechung einen Kurswechsel vollzogen; die Arbeitsmigration derer, die in ihren Heimatstaaten durch diverse wirtschaftliche Krisen gegangen sind, ist dadurch deutlich eingeschränkt worden. Dafür ist in manchen Mitgliedstaaten ein schwunghafter Handel mit der Staatsangehörigkeit aufgezogen worden, der vermögende Drittstaatsangehörige in den Stand setzt, von einem Recht auf europaweite Mobilität Gebrauch zu machen; der Unionsbürgerschaft hat dies den Beigeschmack eines ökonomisierten Besitztittels eingetragen. Die politischen Rechte stoßen an Grenzen der Entwicklung, sieht man sie in Relation zu den demokratischen Rechten des Europäischen Parlaments und anderer Mitwirkungsmechanismen auf europäischer Ebene, die wohl auf absehbare Zeit keine erneuten Stärkungen im Wege der Vertragsänderung erfahren werden. Stattdessen kehren diverse Kräfte zum Primat nationaler Politik zurück; für das Vereinigte Königreich hatte dies zur Folge, dass gleich ein ganzes Volk seine unionsbürgerlichen Rechte verloren hat. Zugleich jedoch ist eine föderale Verdichtung unübersehbar. So stellt Art. 2 EUV die Unionsbürgerschaft seit 2009 in einen dezidiert verfassungsrechtlichen Kontext und eröffnet mit dem Begriff der Gesellschaft einen neuen Reflexionsrahmen.

Es ist daher sinnvoll, sich des Unionsbürgerstatus erneut zu vergewissern und zu überprüfen, welche Wirkungen von der Ausgestaltung der verbundenen Rechte auf ihn ausgehen. Dazu ist zunächst der Stellenwert zu beschreiben, welcher der Unionsbürgerschaft entstehungsgeschichtlich und systematisch zukommen sollte (II.). Sodann soll die verfassungstheoretische Perspektive vorgestellt werden, aus der sie betrachtet wird (III.). Um die Erwartungen normativ einzuordnen, welche die Verträge mit ihr verbinden, werden die verschiedenen Garantien, die ihnen zufolge die Unionsbürgerschaft ausmachen, als Leitbilder beschrieben, die es erlauben, die Konzeption und die praktische Herausbildung dieses Status miteinander zu vergleichen (IV.). Da die Unionsbürgerschaft nicht nur den Wertekanon des Art. 2 EUV, sondern auch die Konstruktion des Herrschaftsverbandes EU auf individueller Ebene spiegeln soll, stellt sich die Frage, welche Lehren sich aus ihrer bisherigen Geschichte für diesen Status ziehen lassen.

2 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. 2004 L 158/77.

Dieser Beitrag fasst diese Lehren unter den Begriff einer föderalen Bürgerschaft (V.).

II. Unionsbürgerschaft und Unionsverfassung

Die Idee der Unionsbürgerschaft ist deutlich älter als ihre primärrechtliche Verankerung im Vertrag von Maastricht (1992). Unter anderem war sie eine Vision im Exil lebender Staatenloser seit den 30er Jahren, in der die Bindung an die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Territorium zugunsten eines allgemeinen persönlichen Status aufgehoben war.³ Die Hoffnung auf einen solchen Status hat sich nicht erfüllt. Die heutige Ausprägung der Unionsbürgerschaft ist an eine Staatsangehörigkeit gebunden, ergänzt jedoch die an sie auf staatlicher Ebene geknüpften Rechte auch über die ursprüngliche wirtschaftliche Zwecksetzung der Europäischen Gemeinschaften hinaus. Die allmähliche Lösung des Personenkonzepts des europäischen Gemeinschaftsrechts von der Funktionalität des Gemeinsamen Marktes lässt sich bis in die 60er Jahre zurückverfolgen, als verschiedene Generationen der Verordnungen zur Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer den begünstigten Personenkreis und die ihm zustehenden Möglichkeiten gesellschaftlicher Integration stetig erweiterten und der EuGH die Grundfreiheiten als subjektive Rechte ausformte.⁴ Die heutigen Elemente der erwerbsunabhängigen Freizügigkeit, des Wohnsitzwahlrechts zum Europaparlament und zu kommunalen Vertretungskörperschaften sowie bürgerlicher Kontroll- und Partizipationsrechte gehen auf Vorstöße der 70er Jahre zurück.⁵ Der Begriff der Unionsbürgerschaft hielt Einzug in das europarechtliche Vokabular durch ein Dokument des Europäischen Parlaments, den Spinelli-Entwurf zur Gründung einer Europäischen Union von 1984.⁶ Gegenüber dem Maas-

3 Vgl. *Mira L. Siegelberg*, *Statelessness. A Modern History*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 2020, 171, 187; zu älteren Utopien *David Rabenschlag*, *Leitbilder der Unionsbürgerschaft*, Baden-Baden: Nomos 2009, 21 ff.

4 S. *Kadelbach* (Fn. 1), 614 ff.; *Ferdinand Wollenschläger*, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007, 24 ff.; *Ferdinand Weber*, § 3: Die Unionsbürgerschaft als Status, in: *Ferdinand Wollenschläger* (Hrsg.), *EnzEuR Bd. 10: Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht*, Baden-Baden: Nomos 2021, 107–160 (Rn. 14 ff.).

5 Ausf. Nachw. bei *Rabenschlag* (Fn. 3), 61 ff.

6 Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union v. 14.2.1984, ABL 1984 C 77/33, Art. 3: „Die Bürger der Mitgliedstaaten sind als solche Bürger der Union. Die Unionsbürgerschaft ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats gebunden; sie

trichter Vertrag hat sich die Regelung im aktuell gültigen Vertrag von Lissabon in der Sache kaum mehr verändert. Auch die Regelung des Art. 9 EUV geht im Wesentlichen auf Art. 8 EGV Maastrichter Fassung zurück, ergänzt um die Garantie der Gleichheit vor dem europäischen Recht.

Die zentralen Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft sind Art. 9 EUV und die ihn wiederholenden und konkretisierenden Art. 18 bis 25 AEUV. Unionsbürgerrechte sind in den Art. 39 bis 46 GRC, Gleichheitsrechte in den Art. 20 bis 26 GRC nochmals geregelt.⁷ Art. 9 EUV formuliert drei Grundsätze:

- den Grundsatz der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger vor den Organen und Einrichtungen der Union,
- die Vermittlung der Unionsbürgerschaft durch die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten und
- die Komplementarität der Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsbürgerschaft.

Damit werden verschiedene Elemente der Werteklausel des Art. 2 EUV aufgegriffen. Zum einen sind die individuellen Rechte (Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit) angesprochen. Zweitens impliziert die Gleichheit vor den Institutionen der EU den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, die zumindest nach deutschem Verfassungsverständnis ein Element der materialen Rechtsstaatlichkeit ist. Zum dritten korrespondiert der Begriff der Staatsbürgerschaft – im Sinne von „Aktivbürgerschaft“ – mit dem Demokratieprinzip, eine Verbindung, die in Art. 10 und 11 EUV aufgenommen wird. Man kann also sagen, dass Art. 9 EUV – im Verbund mit anderen Bestimmungen wie vor allem Art. 6 EUV – Werte der Union in die Sprache individueller Rechte übersetzt. Zugleich ist es bemerkenswert, dass die Rechte, die dieser Status den Bürgerinnen und Bürgern vermittelt, in Art. 9 EUV weder aufgeführt noch durch Verweis in Bezug genommen werden – anders als im Verfassungsvertrags-Entwurf des Europäischen Konvents (Art. 8 Abs. 2 VVE-2003). Bei den Unionsbürgerrechten sind die Basisbestimmungen des Unionsverfassungsrechts, ähnlich wie bei den Grundrechten und den Grundfreiheiten des Binnenmarkts, knapp gehalten.

kann nicht selbständig erworben oder verloren werden. Die Unionsbürger nehmen am politischen 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.“

⁷ Soweit sich keine Abweichungen ergeben, werden im Folgenden nur die Bestimmungen des EUV und des AEUV zitiert.

Auf der organisationsrechtlichen Seite ist die Unionsbürgerschaft Bezugspunkt europäischer Politikgestaltung. Dies gilt nicht nur für die von der Bürgerschaft ausgehende politische Willensbildung im Europäischen Parlament (Art. 14 EUV), in der europäischen Zivilgesellschaft (Art. 11 EUV, 24 Abs. 1 AEUV)⁸ und – idealtypischerweise – in europäischen Parteien (Art. 10 Abs. 4 EUV, 12 Abs. 2 GRC), deren Regelungen jeweils explizit auf die Unionsbürger Bezug nehmen. Auch inhaltlich ist die Tätigkeit der Organe der Union den Interessen der Unionsbürgerinnen und -bürger verpflichtet (Art. 13 Abs. 1 EUV). Für manche Politikfelder wie den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 3 Abs. 2 EUV), den Ausbau transeuropäischer Netze (Art. 170 Abs. 1 AEUV) sowie für die auswärtigen Beziehungen der Union – für die allgemeine Außenpolitik in Art. 3 Abs. 5 S. 1 EUV, für die Arbeit der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Art. 35 EUV – wird dies nochmals hervorgehoben. Dabei haben die Organe der EU ihre Aufgaben ihnen gegenüber nach den Prinzipien der Bürgernähe (Art. 1 Abs. 2, 10 Abs. 3 S. 2 EUV), der Transparenz (Art. 15 AEUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Subsidiaritätsprotokoll) zu erfüllen. Die Union soll, so steht es in der Präambel zur GRC, „den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns“ stellen, „indem sie die Unionsbürgerschaft [...] begründet“.

Die Art. 18 bis 25 AEUV stellen Bedingungen für die Entfaltung der Unionsbürgerschaft auf, die es erlauben, aber auch dazu verpflichten, diesen Status durch europäische Gesetzgebung und in der Rechtsprechung weiter auszuformen. In ihnen wird die Unionsbürgerschaft als Status der Gleichheit (Art. 18, 19 AEUV), der Freiheit (Art. 21, 23 AEUV) und der politischen Rechte (Art. 22, 24 AEUV) gefasst, der von weiteren sekundärrechtlichen Konkretisierungen abhängig (Art. 20 Abs. 2 S. 3, 21 Abs. 2 und 3 AEUV) und entwicklungs offen ist (Art. 21 Abs. 2, 22, 23 UAbs. 2, 25 AEUV). Je nachdem, welche dieser Komponenten betont wird, ergeben sich unterschiedliche Leitbilder der Unionsbürgerschaft, die als solche auch in der Literatur diskutiert werden: Sie kann ein Status sein, der sich aus der Summe der unionsrechtlich gewährleisteten individuellen Rechte ergibt, ein Status gleicher Freiheit, eine Sozialbürgerschaft oder ein Status demokratischer Teilhabe.

8 Dagegen bezieht sich Art. 300 Abs. 2 AEUV, der die Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses konkretisiert, u.a. auf Vertreter aus dem „staatsbürgerlichen [...] Bereich“, was die mitgliedstaatliche Verwurzelung dieser die Politik der EU unterstützenden Einrichtung (Art. 13 Abs. 4 EUV) deutlich macht.

Bevor dem weiter nachgegangen wird, wäre das verfassungstheoretische Umfeld aufzuhellen, von dem aus dieser Status betrachtet wird.

III. Verfassungstheoretischer Ausgangspunkt

1. Unionsbürgerschaft in der föderalen Architektur der Union

So wie die staatliche und die europäische Ebene auf den meisten Politikfeldern nicht voneinander isoliert handlungsfähig sind und daher auch nicht staatswissenschaftlich sinnvoll getrennt voneinander betrachtet werden können, so unergiebig ist es, nach der Unionsbürgerschaft als einem auf nur eine der Ebenen bezogenen Status zu fragen. Der Grundsatz der Komplementarität, also der Erweiterung der Staatsbürgerschaft auf die europäische Ebene, bringt dies zum Ausdruck (Art. 9 S. 3 EUV, 20 Abs. 1 S. 3 AEUV). Damit ist auch gesagt, dass der Ansatz, die Unionsbürgerschaft an die Konzeption der Staatsbürgerschaft angelehnt zu sehen, nicht von vornherein verworfen werden muss.⁹ Auf ihn kann zurückgegriffen werden, wenn er auch im europäischen Herrschaftsverband Modifizierungen unterliegt. Die verschiedenen Komponenten der Bürgerschaft können auf den beiden Herrschaftsebenen in unterschiedlich starker Form ausgeprägt sein. Bei dieser Sichtweise ist darauf zu achten, dass Defizite nicht vorschnell in einer Mehrebenen-Harmonie verschwinden. Erweist sich etwa die sozialbürgerliche Seite auf europäischer Ebene als schwach ausgeprägt, heißt dies allein noch nicht, dass sie auf staatlicher Ebene (womöglich: „besser“) aufgehoben wäre, zumal wenn dem, wie in den schwächeren Volkswirtschaften Europas, kein hinreichendes staatliches Gegengewicht gegenübersteht.

Mit diesem Vorbehalt wird die Union hier als föderaler Verband gesehen,¹⁰ in dem jede Einheit ihre Zuständigkeiten besitzt. Die Eigenheiten der föderalen Kompetenzverteilung in der EU können daher den unionsbürgerlichen Rechten auch Grenzen setzen, doch besteht für deren Entfaltung unter den in den Gründungsverträgen aufgestellten Bedingungen eine Verantwortung des Gesamtverbandes.

9 Vgl. dagegen Europäische Kommission, Dritter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, COM(2001) 506 final, 9.

10 Anschließend an *Stefan Kadelbach*, Autonomie und Bindung der Rechtsetzung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL 66 (2007), 7–44 (10 ff.), dort weitere Nachw.; vgl. auch schon *Stefan Oeter*, Föderalismus und Demokratie, in: von Bogdandy/Bast (Fn. 1), 73–120.

2. Voraussetzungen einer Bürgerschaft als Status

In welchem Verhältnis steht dann ein bürgerschaftlicher Status zu verfassungsrechtlich gewährleisteten individuellen Rechten? Ein Status ist ein Anknüpfungstatbestand für Rechte und Pflichten Einzelner gegenüber dem organisierten Gemeinwesen, das den Status begründet.¹¹ Der rechtliche Statusbegriff setzt sich also aus hoheitlicher Verleihung, Binarität (man hat ihn oder man hat ihn nicht) und Zugehörigkeit zu einer Personengruppe zusammen. Danach lässt sich die Beziehung zwischen Einzelnen und dem Herrschaftsverband der Europäischen Union, wie es auch dem Sprachgebrauch des EuGH entspricht,¹² ohne Weiteres als „Status“ auffassen,¹³ wenn er auch nicht originär entstehen kann, sondern an den Status der Staatsangehörigkeit gekoppelt ist.¹⁴

Aus dem Status selbst folgt indessen noch nicht viel, solange nicht die rechtlichen Folgen betrachtet werden, die mit ihm verbunden sind. Der bürgerschaftliche Status ist daher gegenüber verschiedenen Verständnissen des rechtlichen Bandes zwischen Einzelnen und der Gemeinschaft oder Einzelnen und dem Staat offen, die an ihn gebundenen Rechte und Verantwortlichkeiten können unterschiedlich sein.

Um den Bürgerstatus mit substanziellen Gehalten zu verknüpfen, wird er auch in der Rechtswissenschaft oft in einem soziologischen Sinne verstanden, dem zufolge ein Status die abstrakte Stellung des Individuums in einem sozialen System bezeichnet.¹⁵ Im Schrifttum zur Unionsbürgerschaft wird auf dieser Linie oft die Theorie von *Thomas Humphrey Marshall* über

11 Statt vieler *Markus Krajewski*, Status als Instrument des Migrationsrechts, VVDStRL 76 (2017), 123–162 (132).

12 Zum „grundlegenden Status“ der Unionsbürgerschaft EuGH, Urteil v. 20.9.2001, Rs. C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 – *Grzelczyk*; in letzter Zeit bspw. Urteil v. 27.2.2020, Rs. C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, Rn. 35 – *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH*.

13 *Christoph Schönberger*, Unionsbürger, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, 162 ff.; *Christian Walter/Klaus Ferdinand Gärditz*, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), 7–44 (29) bzw. 49–156 (140); *Weber* (Fn. 4), Rn. 97.

14 Abl. deshalb *Christian Hillgruber*, § 32: Der Nationalstaat in überstaatlicher Verflechtung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HdbStR II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller 2004, 929–992 (Rn. 99).

15 *Manfred Rehbinder*, Statusbegriffe von Sir Henry S. Maine über Georg Jellinek bis heute, in: Winfried Brugger/Rolf Gröschner/Oliver W. Lemcke (Hrsg.), Faktizität und Normativität: Georg Jellineks freiheitliche Verfassungslehre, Tübingen: Mohr Siebeck 2016, 125–144 (131 ff.).

den Zusammenhang von bürgerschaftlichen Rechten und sozialer Klasse als Bezugsrahmen herangezogen.¹⁶ Demnach gehören zum Vollbesitz eines bürgerschaftlichen Status nicht nur die Freiheits- und die politischen Rechte, die in der klassischen Literatur den Unterschied zu Nichtbürgern machen, sondern auch und gerade die sozialen Rechte, ohne die die anderen Rechte nicht wirksam ausgeübt werden können.¹⁷ Für die Suche nach einem verfassungstheoretischen Ausgangspunkt stellt sich nun die Frage nach einem analytischen Ansatz, der für diese Einordnung weitere konkretisierende Kriterien verspricht.¹⁸

Trotz ihrer Betagtheit bietet sich auf den ersten Blick die Statuslehre *Georg Jellineks* an,¹⁹ die auch in der bundesrepublikanischen Grundrechtstheorie aufgegriffen worden ist.²⁰ Sie bietet der Institution subjektiver Rechte ein Analyseraster, das zwischen Abwehr- und Leistungsrechten und

-
- 16 *Thomas H. Marshall*, *Citizenship and Social Class*, 1950, hier nach *Thomas H. Marshall/Tom Bottomore*, Neuausg., London: Pluto Press 1992; zum Kontext *Andreas Fahrmeir*, *Citizenship, The Rise and Fall of a Modern Concept*, New Haven u.a.: Yale University Press 2007, 170 ff.; zur Rezeption *Margaret R. Somers*, *Genealogies of Citizenship. Markets, Statelessness and the Right to Have Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, 147 ff.; *Dieter Gosewinkel*, Staatsbürgerschaft als interdisziplinäres Feld historischer Forschung, in: Julia Angster/Dieter Gosewinkel/Christoph Gusy (Hrsg.), *Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Tübingen: Mohr Siebeck 2019, 1–78 (30 ff.).
 - 17 Vgl. *Thorsten Kingreen*, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, Tübingen: Mohr Siebeck 2003, 206 f., 399 ff.; *Elspeth Guild*, Does European Citizenship Blur the Borders of Solidarity?, in: dies./Cristina Cortázar Rotaeche/Dora Kostakopoulou (Hrsg.), *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff 2014, 189–208 (191 ff.); *Dora Kostakopoulou*, *European Union Citizenship Rights. Civil, Political and Social*, in: Engin Isin/Peter Nyers (Hrsg.), *Routledge Handbook on Global Citizenship Studies*, London: Routledge 2014, 427–436.
 - 18 Lehrreich zu verschiedenen methodischen Ansätzen *Daniel Thym*, *Frontiers of EU Citizenship. Three Trajectories and their Methodological Limitations*, in: Dimitry Kochenov (Hrsg.), *Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, 705–730.
 - 19 *Georg Jellinek*, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl., Tübingen: Mohr 1919, 87, 94 ff.; vgl. *Peter M. Huber*, Die gleiche Freiheit der Unionsbürger, *ZaöRV* 68 (2008), 307–326 (308 ff.); *Matthias Wendel*, § 23: Rechte der Unionsbürger, in: Christoph Grabenwarter (Hrsg.), *EnzEuR Bd. 2: Europäischer Grundrechtsschutz*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2022, 995–1080 (Rn. 33 f.); *Weber* (Fn. 4), Rn. 6.
 - 20 Zu nötigen Modifizierungen für den demokratischen Verfassungsstaat *Peter Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, *VVDStRL* 30 (1972), 43–131 (80); für das Unionsrecht bspw. *Lioba Riem*, Die europäischen Grundfreiheiten als Rechtsgrundlage von Leistungsansprüchen, Köln: Heymann 2010, 5 ff., 56 ff.

zwischen Aktivbürgerschaft und Pflichtenstatus eine Standortbestimmung erlaubt. Ein Nachteil liegt darin, dass die Einordnung subjektiver Rechte in diesen Rahmen immer schon eine Vorstellung darüber voraussetzt, welche Schutzrichtung diese Rechte haben; eine Annahme, die für die einzelnen Unionsbürgerrechte erst noch zu verifizieren wäre. Vergleichbares würde für den Begriff der „Funktion“ als Anleihe bei den Grundrechtstheorien gelten, mit dem die unterschiedlichen Wirkungsweisen der Grundrechtsnormen in ihren subjektiven und objektiven Dimensionen bezeichnet werden.²¹ Der Begriff verweist auf eine Kategorisierung der Grundrechtsnormen des deutschen Verfassungsrechts, der den Unionsbürgerrechten nicht von vornherein unterlegt werden kann. Gesucht wird daher eine Kategorie, die sowohl den normativen Ansatz im positiven Recht als auch dessen Deutungsoffenheit in Rechnung stellt.

3. Leitbilder als normative Fassung des Unionsbürgerstatus

Rechte können zur Lebenswelt ihrer Träger in unterschiedlichen Beziehungen stehen, je nachdem, in welcher Lage sie in Anspruch genommen werden. Das Unionsrecht rechnet mit ihnen bspw. als Arbeitgeberinnen oder Arbeitnehmern, Arbeitsuchenden, Niedergelassenen, Verbraucherinnen, Landwirten, Studierenden usw. Diese Beziehungen können als normativ gefasste „Rollen“ beschrieben werden, denen jeweils Voraussetzungen und Rechtsfolgen entsprechen, und die in ihrer Summe Einzelne als rechtliche Personen ausmachen.²² Man kann diese Rechtsstellung als Person dann ihrerseits als Status auffassen.²³ Die Unionsbürgerschaft wäre dann in zweifacher Hinsicht nur ein Teil dieses Status, denn weder ergibt sich die Rechtsstellung als Person in ganzem Umfang aus dem Unionsrecht, noch erschöpft sie sich in der Bürgerrolle.

Im Begriff der Bürgerschaft kommen danach eine oder – abhängig von den verbundenen Statusrechten auch mehrere – lebensweltliche „Rollen“ zum Ausdruck, aber eben auch ein rechtliches Konstrukt, das normative

21 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller 1993, Rn. 279 ff.

22 Loïc Azoulay/Ségolène Barbou des Places/Etienne Pataut, Being a Person in the European Union, in: dies. (Hrsg.), Constructing the Person in EU Law, Oxford: Hart 2016, 3–14 (5 ff.).

23 Loïc Azoulay, The European Individual as Part of Collective Entities (Market, Family, Society), in: ders./Barbou des Places/Pataut (Fn. 22), 203–224 (221).

Vorstellungen von diesen Rollen zeichnet, die man als „Leitbilder“ bezeichnen kann. Wenn hier daher die unterschiedlichen Elemente der Unionsbürgerschaft als Leitbilder aufgefasst werden, dann geschieht dies nicht in dem Sinne, dass sie an diesen in einem streng rechtlichen Sinne zu messen wären. Zwar drückt sich in Leitbildern auch eine normative Erwartung aus, welche die Anwendung des Verfassungsrechts anleiten kann.²⁴ Im gegebenen Zusammenhang wird der Begriff aber zunächst als heuristisches Mittel verwendet, d.h. als Möglichkeit, ein normatives Konstrukt zu betrachten, sei es in analytischer oder in programmatischer Absicht.²⁵ Dem Recht kann ein bestimmtes Leitbild zugrunde liegen oder es kann ihm durch Praxis oder Interpretation unterlegt werden, ohne dass dies immer klar zu trennen sein muss; auch können mehrere Leitbilder zugleich wirksam sein.²⁶ Dem entsprechend kann aus unterschiedlichen Perspektiven auf die Unionsbürgerschaft gesehen werden, die in ihrer Gesamtheit ein ganzes Bild ergeben.²⁷ Dogmatische Kategorien wie Begriffe, Institutionen und Prinzipien sind demgegenüber Produkte der Rechtsprechung und der Wissenschaft, die zu Leitbildern in Beziehung stehen, aber auf einer nachgeordneten Abstraktionsebene liegen.²⁸ Dieser Abstand zwischen Leitbild und Dogmatik erlaubt einerseits eine Aussage darüber, welche verfassungspolitischen Intentionen hinter der Unionsbürgerschaft stehen und wie sie von den

24 Zur Verbindung zwischen politischem Leitbild und Staat *Rudolf Smend*, Stw. „Staat“, in: Heinz Brunotte/Otto Weber (Hrsg.), Evangelisches Kirchenlexikon, Bd. III, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1959, Sp. 1105–1113, hier nach *ders.*, Staatsrechtliche Abhandlungen, 3. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot 1994, 517–526 (520 f.); zur verfassungsrechtlichen Funktion und Normativität von Leitbildern *Uwe Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), 157–196; *ders.*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Siebeck 2013, 90 ff., 148 ff.

25 Zu dieser Verwendungsweise *Johanna Braun*, Leitbilder im Recht, Tübingen: Mohr Siebeck 2015, 160 ff.; *Simone Szczerbak*, Verfassungsrechtliche Leitbilder als (unterschätztes) Präzisierungsinstrument im Verfassungsrecht? in: Michael Hein/Felix Petersen/Silvia v. Steinsdorff (Hrsg.), Die Grenzen der Verfassung, Baden-Baden: Nomos 2018, 121–138 (129 ff.).

26 Vgl. *Susanne Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, 93 ff.

27 Grundlegend *Rabenschlag* (Fn. 3); im Ansatz ähnlich *Laura Pavlidis*, Akzente der Unionsbürgerschaft, Wien: Verlag Österreich 2019, 29 ff., die für ihr Konzept der Relationalität und Multifunktionalität auch auf Leitbilder verweist, 5, 298.

28 *Susanne Baer*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: Eberhard Schmidt-Aßmann/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Baden-Baden: Nomos 2004, 223–251 (249).

Unionsorganen in der Sekundärrechtsetzung und in der Rechtsprechung verstanden werden, erklärt aber auch, warum diese Praxis hinter den Erwartungen der begleitenden Beobachtung durch die Rechtswissenschaft zuweilen zurückbleibt.

Für jedes der nachfolgend betrachteten Leitbilder wird zunächst von dem entsprechenden Ansatz in den Verträgen ausgegangen,²⁹ bevor die auf sie jeweils bezogene Theorie und Dogmatik aufgearbeitet werden.

IV. Normative Leitbilder und dogmatische Elemente der Unionsbürgerschaft

1. Unionsbürger als „Normmenschen“ (Art. 20 Abs. 2 AEUV)?

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger werden in den Verträgen als Inhaber von Rechten vorgestellt. Sie „haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 AEUV), darunter „unter anderem“ (Art. 20 Abs. 2 S. 2 AEUV) die im Anschluss genannten Rechte der Freizügigkeit, der Wahl, des konsularischen Schutzes und der Petition. Man kann diese Regelung als rechtssatzförmliche Verleihung von Rechten lesen, was die Intention der Begründung eines Status ausdrücken mag, und es hat den Anschein, als definiere sich dieser Status durch die Rechte, die mit ihm verbunden sind. Der Unionsbürger wäre dann ein juristisches Konstrukt, ein „Normmensch“, wie die normative Zuschreibung bestimmter Eigenschaften an natürliche Personen in anderem Zusammenhang einmal genannt worden ist.³⁰ Viele kritische Bestandsaufnahmen der Unionsbürgerschaft laufen letztlich auf ein solches Leitbild hinaus, wenn sie die mit ihr einhergehenden Rechte auf ihren Gehalt hin untersuchen und sie am gefundenen Ergebnis messen. Die Unionsbürgerschaft wäre dann ein bloßes „Bündel“ von Rechten und damit Optionen, das nicht unbedingt einer gemeinsamen Leitidee folgen muss.³¹ Kriterien solcher skeptischer Bi-

29 Anders als bei *Rabenschlag* (Fn. 3), der zunächst von theoretischen Leitbildern ausgeht, werden für die folgenden Abschnitte die Leitbilder also aus dem Vertragstext abgeleitet; beide können sich aber aufeinander beziehen.

30 *Monika Böhm*, Der Normmensch. Materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, Tübingen: Mohr Siebeck 1996.

31 Vgl. *Ulrich K. Preuß*, Problems of a Concept of European Citizenship, *ELJ* 1 (1995), 267–281 (280).

lanzierungen lassen sich aus einem Vergleich mit der schon vor Einführung der Unionsbürgerschaft bestehenden Rechtslage, den Motiven der Verträge, den Gestaltungsmöglichkeiten in der Rechtspraxis und dem Rechtsbestand der Staatsbürgerschaft gewinnen.³²

Der Ansatz hatte anfangs seine Berechtigung, stand doch der Verdacht im Raum, die Unionsbürgerschaft verdanke ihre Einführung einem politischen Ertüchtigungsprogramm, ähnlich dem später gescheiterten Verfassungsprojekt, habe aber nur symbolischen Charakter.³³ Ein Nachteil des Zugriffs liegt in dem Risiko, etwas zu verfehlen, das über die Summe der Teile hinausgeht und das in einer sie überspannenden Leitidee, einer besonderen Rechtsbeziehung liegen könnte, welche die Unionsbürgerschaft im Dreieck zwischen dem Einzelnen, den Mitgliedstaaten und der Union definiert.

2. Unionsbürgerschaft als föderale Ergänzung der Staatsbürgerschaft (Art. 9 EUV, 20 Abs. 1 AEUV)

Art. 9 S. 2 EUV, 20 Abs. 1 S. 2 AEUV bestimmen, dass „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“ (Herv. d. Verf.). Es handelt sich also um eine durch die Mitgliedstaaten vermittelte individuelle Zugehörigkeit zum Verband der Europäischen Union. Für deren Beschreibung werden drei Begriffe verwendet, die zueinander in Beziehung stehen. Da die Unionsbürgerschaft (*citoyenneté européenne*) die Staatsbürgerschaft (*citoyenneté*) ergänzen soll, aber durch die Staatsangehörigkeit (*nationalité*) vermittelt wird, sind diese Begriffe auch unionsrechtlich voneinander zu unterscheiden. Die Differenzierung zwischen Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft wird zwar nicht in jeder Rechtsordnung begrifflich nachvollzogen, ist in der Sache aber seit Anfang des 20. Jahrhunderts üblich.³⁴

32 Dazu Kadelbach (Fn. 1), 612 m.w.N.

33 Vgl. Joseph H.H. Weiler, European Citizenship and Human Rights, in: Jan A. Winter (Hrsg.), *Reforming the Treaty on European Union*, Den Haag u.a.: Kluwer 1996, 57–86 (65 ff.).

34 Für Georg Jellinek bedeutete Staatsangehörigkeit in einem engen Sinne die zunächst bloß formale Zuordnung zum Staat, in einem weiteren Sinne dagegen die Anerkennung Einzelner als Person, d.h. als Inhaber von Rechten, s. ders. (Fn. 19), 116 ff.; zur Begrifflichkeit Maximilian Koessler, „Subject“, „Citizen“, „National“ and „Permanent Allegiance“, Yale L. J. 56 (1946), 58–76 (62 f.); Paul Weis, *Nationality and Statelessness*

Soziologisch bezieht sich die Staatsangehörigkeit auf die Beziehung zum Staat, die Staatsbürgerschaft auf die Stellung in der Gesellschaft; das eine würde dann den rechtlichen Status, das andere die soziale Wirklichkeit bezeichnen. Aber auch die Staatsbürgerschaft ist ein rechtlicher Status. Das Grundgesetz folgt mit Art. 116 (Staatsangehörigkeit) und Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 (politische Rechte), Art. 33 Abs. 1 GG (staatsbürgerliche Rechte) diesem Muster. Staatsangehörigkeit ist danach die rechtliche Zugehörigkeit zu einem Staat (a), Staatsbürgerschaft bezeichnet die Mitgliedschafts- und Mitwirkungsrechte innerhalb des Staates (b).³⁵ Beide haben für die Unionsbürgerschaft rechtliche Implikationen.

a) Staatsangehörigkeit als Voraussetzung der Unionsbürgerschaft

aa) Zuständigkeitsverteilung

Die Staatsangehörigkeit bildet völkerrechtlich die Grundlage für die Personalhoheit, also eine Anknüpfung für die Jurisdiktion des Herkunftsstaates, und eine Voraussetzung für die Ausübung diplomatischen Schutzes gegenüber dem Ausland.³⁶ Mit ihr geht die Funktion einher, Zuständigkeitsbereiche der Staaten voneinander abzugrenzen.³⁷

Die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen die Staatsangehörigkeit erworben oder entzogen wird, ist Sache der Staaten. Allerdings unterliegen sie dabei gewissen völkerrechtlichen Grenzen. Auf der Erwerbsseite genügt die rein formale Begründung der Staatsangehörigkeit noch

in International Law, London: Stevens 1956, 5 ff.; Rolf Grawert, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, Der Staat 23 (1984), 179–204.

35 Schönberger (Fn. 13), 22, 164; vgl. auch BVerfGE 113, 273 (294) – *Europäischer Haftbefehl*: „Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und vor allem aber auch die Rechte begründet, durch deren Gewährleistung die Staatsgewalt in der Demokratie legitimiert wird.“

36 Oliver Dörr, Nationality, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Online Edition, Oxford: Oxford University Press 2019, Rn. 43 ff.

37 Zur hier nicht weiterverfolgten Kontroverse, ob die Staatsangehörigkeit einen Status oder ein Rechtsverhältnis begründet, Alexander Makarov, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 2. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer 1962, 21 ff.; Anusheh Farahat, Empowerment und Zuordnung im Migrationsrecht, Der Staat 52 (2013), 187–218 (195 ff.); Ferdinand Weber, Staatsangehörigkeit und Status, Tübingen: Mohr Siebeck 2018, 327 ff.

nicht, um ein auch von dritten Staaten anzuerkennendes rechtliches Band zu schaffen. In seinem *Nottebohm*-Urteil, in dem die Ausübung diplomatischen Schutzes für einen eingebürgerten Staatsangehörigen in Rede stand, befand der Internationale Gerichtshof, dass dieses rechtliche Band auch der sozialen Wirklichkeit entsprechen müsse, die sich in einer genuinen, existenziellen und emotional verwurzelten Bindung ausdrücken müsse; anderenfalls begründe die Verleihung der Staatsangehörigkeit für Drittstaaten keine Pflichten.³⁸ Bei der Regelung von Verlust und Entzug der Staatsangehörigkeit sind zudem völkerrechtliche Übereinkommen zu beachten, vor allem soweit sie sich auf die Vermeidung der Staatenlosigkeit richten.³⁹

Mehr noch als das Völkerrecht überformen aber inzwischen die Regeln über die Unionsbürgerschaft das Recht der Staatsangehörigkeit. Das Unionsrecht erkennt zwar ausdrücklich an, dass die Mitgliedstaaten für die Regelung über die Erwerbsgründe und den Verlust der Staatsangehörigkeit zuständig geblieben sind.⁴⁰ Da die Unionsbürgerschaft weder von ihr unabhängig erworben noch aufgegeben oder verloren werden kann, bestimmt das mitgliedstaatliche Recht auch über den europäischen Status. Sowohl auf der Erwerbs- als auch auf der Verlustseite ist daher der unionsrechtliche Rahmen zu beachten.

bb) Erwerb

Wie der EuGH in seinem *Micheletti*-Urteil entschieden hat, sind entsprechende gesetzgeberische oder administrative Entscheidungen von den anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen. Im Fall eines italienisch-argentinischen Doppelstaaters, der sich nach dem Studium in seinem Herkunftsland Argentinien in Spanien als Zahnarzt niederlassen wollte, hat der EuGH

38 IGH, *Nottebohm Case (Liechtenstein/Guatemala)*, Second Phase, Urteil v. 6.4.1955, ICJ Rep. 1955, 4 (23).

39 Art. 32 Übereinkommen v. 28.9.1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, UNTS 360, 130, BGBl. 1976 II, 473; Übereinkommen v. 30.8.1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit, UNTS 989, 175, BGBl. 1977 II, 597; Art. 4 und 6 ff. Europäisches Übereinkommen v. 6.11.1997 über die Staatsangehörigkeit, CETS Nr. 166, BGBl. 2004 II, 578.

40 Erklärung (Nr. 2) zum Vertrag von Maastricht zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats (die Frage, welche Staatsangehörigkeit eine Person besitze, werde „allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht [...] geregelt“); s. auch EuGH, Urteil v. 20.2.2001, Rs. C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106, Rn. 22 ff. – *Kaur*. Dies entspricht Art. 3 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (Fn. 39).

es mit dem Diskriminierungsverbot für unvereinbar angesehen, dass das spanische Recht auf die effektive Staatsangehörigkeit abstelle.⁴¹ Auf das im *Nottebohm*-Urteil des IGH verlangte „genuine link“ soll es also nicht ankommen. Das Potenzial dieser Rechtsprechung ist nach dem Recht von Staaten, welche die Staatsangehörigkeit Exterritorialer zuweilen noch nach Generationen aufrechterhalten, theoretisch beträchtlich, hat sich bislang aber nicht in nennenswertem Maße verwirklicht.⁴²

Allerdings sind die Mitgliedstaaten nicht völlig frei, sondern müssen dem *Micheletti*-Urteil zufolge von ihren Befugnissen „unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch [...] machen“. Diese Einschränkung lässt sich so lesen, dass hier die Unionstreuepflicht (Art. 4 Abs. 3 EUV) angesprochen ist, die es den Mitgliedstaaten etwa untersagt, durch ihre Praxis eine gemeinsame Einwanderungspolitik (Art. 79 AEUV) wesentlich zu erschweren oder unmöglich zu machen.⁴³ Die Praxis mancher Mitgliedstaaten, Angehörige von Drittstaaten als Gegenleistung für die Investition bestimmter Geldbeträge und die Erfüllung einer – oft auch nur formal gehandhabten – Mindestresidenzpflicht einzubürgern und ihnen dadurch europaweite Freizügigkeit zu verschaffen (sog. Investitionsbürgerschaften) geben Anlass, über diese Grenzen neu nachzudenken.⁴⁴ Anzusetzen ist bei der Unionstreuepflicht, für deren Verletzung es eines Anknüpfungspunktes im Unionsrecht bedarf.⁴⁵ Ob mit dieser Praxis eine gemeinsame Immigrationspolitik durchkreuzt würde, kann man angesichts der Zahlen an Perso-

41 EuGH, Urteil v. 7.7.1992, Rs. C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10, 14 – *Micheletti*; s. auch Urteil v. 2.10.2003, Rs. C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539, Rn. 28 – *Garcia Avello*.

42 Zum italienischen und spanischen Recht *Constanza Margiotta/Olivier Vonk*, Nationality Law and European Citizenship. The Role of Dual Nationality, in: Leila Simona Talani (Hrsg.), *Globalisation, Migration, and the Future of Europe*, New York: Routledge 2012, 208–223; *Weber* (Fn. 37), 225 f.

43 Vgl. auch *Armin Hatje*, in: Ulrich Becker u.a. (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2019, Art. 20 AEUV, Rn. 5.

44 Europäische Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU, COM(2019) 12 final; zum Staatsangehörigkeitsrecht *Malta Sergio Carrera Nuñez*, How Much Does EU Citizenship Cost?, in: ders./Gerard-René de Groot (Hrsg.), *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2015, 293–328; zu weiteren „Programmen“ dieser Art ebd., 304 ff.

45 *Weber* (Fn. 37), 228 ff.; Gleiches würde für eine Verletzung eines Rechtsmissbrauchsverbotes gelten, vgl. *Angelika Siehr*, § 9: Der Staat als Personalverband. Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration, in: Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus Ferdinand Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, München: C.H. Beck 2021, 557–644 (Rn. 135).

nen, um die es dabei geht,⁴⁶ vielleicht noch bezweifeln. Sie verstößt aber gegen den in der Unionsbürgerschaft angelegten Grundsatz der Unionspräferenz, indem sie Unionsangehörige, die nach Dauer und Intensität ihrer Einbindung in die Gesellschaft einen verfestigten Aufenthaltsstatus erlangt haben, gegenüber finanzstarken Drittstaatsangehörigen mit allenfalls loser Verbindung zum Aufnahmemitgliedstaat benachteiligt. Die freihändige Vergabe des europäischen Freizügigkeits-, Wahl- und konsularischen Schutzrechts verletzt die Institution des Unionsbürgerstatus selbst, deren Ziel und Gehalt, die in den Mitgliedstaaten bestehenden staatsbürgerlichen Rechte im Interesse eines engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker transnational zu erweitern, sie unterläuft.⁴⁷

Um dem Problem zu begegnen, sind verschiedene Lösungen denkbar.⁴⁸ Eine Entkoppelung der Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit widerspräche Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV und deren Sinn und Zweck. Modelle föderaler Zugehörigkeit, die, ähnlich der deutschen Länderzugehörigkeit, etwa am Wohnsitz anknüpfen würden, sind mit dem bestehenden Vertragswortlaut gleichfalls nicht in Einklang zu bringen. Für eine Harmonisierung der Kriterien für die Einbürgerung schließlich fehlt der Union die Kompetenz.

Als eine mit den Verträgen vereinbare Lösung bietet es sich an, nach Erwerbsgründen zu differenzieren. Werden mehrfache Staatsangehörigkeiten kraft Gesetzes durch Geburt erworben, ist dies ebenso wie die historischen Gründe, die zu einem Mehrfacherwerb geführt haben, im Einklang mit der *Micheletti*-Rechtsprechung zu akzeptieren. Gleiches gilt für die Einbürgerung Angehöriger ethnischer Minderheiten aus anderen Mitgliedstaaten, von Bürgern ehemaliger Kolonien oder zu Unrecht Ausgebürgerter und ihrer Familien.⁴⁹ Auch Einbürgerungen nach verfestigtem Aufenthaltsstatus, denen gegenüber die sog. Investitionsbürgerschaft ohnehin eine nicht

46 Die aktuelle Statistik zum Erwerb der Staatsangehörigkeit in der EU wird jeweils im März veröffentlicht: *Eurostat*, Acquisition of citizenship statistics, abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Acquisition_of_citizenship_statistics gesehen am 20.9.2024.

47 *Carrera Nuñez* (Fn. 44), 318 f.

48 Vgl. *Martijn van den Brink*, A Qualified Defence of the Primacy of Nationality over European Citizenship, ICLQ 69 (2020), 177–202.

49 Vgl. Art. 116 GG; s. auch *Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira*, Iberian Nationality Legislation and Sephardic Jews. „With Due Regard to European Law“? in: *Carrera Nuñez/de Groot* (Fn. 44), 251–266; *Karl Traunmüller*, „Non resident EU citizens“. Unions- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen, EuR Beih. 1/2015, 33–50.

zu rechtfertigende Ungleichbehandlung bedeutet, und Ermessenseinbürgerungen nach Prüfung eines überwiegenden staatlichen oder humanitären Interesses sind im Prinzip anzuerkennen. Sind Einbürgerungen jedoch die Folge eines Handels mit Freizügigkeitsrechten mit Personen, die nur eine periphere Beziehung zu einem Mitgliedstaat der Union aufweisen, liegt die Konstellation vor, die der IGH im *Nottebohm*-Fall im Blick hatte. Da sich die *Micheletti*-Rechtsprechung auf den Erwerb kraft Gesetzes und nicht durch Administrativakt bezog, besteht auch Raum dafür, sie dahin gehend zu präzisieren, dass die anderen Mitgliedstaaten und die Union Einbürgerungsakten, für die es an einem *genuine link* fehlt, die Anerkennung verweigern dürfen.⁵⁰ Diese Lösung steht auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Zwar kennt die Europäische Menschenrechtskonvention kein Recht auf Staatsangehörigkeit, doch ist sie Teil der Persönlichkeit, der sozialen Identität eines Menschen, welche in das Recht auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK) fällt und die sich aus allem ergeben kann, was ein *genuine link* ausmacht: Wahl und Dauer des Wohnsitzes, Ausbildung und Arbeit, Familie und Schulbesuch sowie durch die Historie der Gruppe, der man angehört, vermittelte Eigenschaften.⁵¹ Je stärker dieser Bezug zu einem Staat ist, desto eher sind die Nichtverleihung oder der Entzug der Staatsangehörigkeit dieser Rechtsprechung zufolge unverhältnismäßig. Danach wäre im Ergebnis die Verleihung der Staatsangehörigkeit nach einem auf deren Handel ausgerichteten Geschäftsmodell zwar staatsrechtlich wirksam, die anderen Mitgliedstaaten

50 *Ayelet Shachar*, Citizenship for Sale? in: dies. u.a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford: Oxford University Press 2017, 789–816 (812); s. auch *Ferdinand Wollenschläger*, § 13: Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *EnzEuR Bd. I: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2022, 639–771 (Rn. 138); *van den Brink* (Fn. 48), 198 ff.; *Thomas Giegerich*, § 9: Unionsbürgerschaft, politische Rechte, in: Reiner Schulze/André Janssen/Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2020, 395–451 (Rn. 28 f.); *Hans-Ulrich Jessurun d'Oliveira*, Union Citizenship and Beyond, in: Nathan Cambien/Dimitry Kochenov/Elise Muir (Hrsg.), *European Citizenship under Stress*, Leiden, Boston: Brill 2020, 28–43 (40 f.).

51 EGMR, *Genovese v. Malta*, Urteil v. 11.10.2011, Nr. 53124/09, Rn. 33; *Kurić u.a. v. Slowenien*, Urteil v. 26.6.2012, Nr. 26828/06, Rn. 390 ff.; *Labassée v. France*, Urteil v. 26.6.2014, Nr. 65941/11, Rn. 76; ausf. zu dieser Rspr. *Siofra O'Leary*, Nationality and Citizenship. Integration and Rights-Based Perspectives, in: Koen Lenaerts u.a. (Hrsg.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, Oxford: Hart 2019, 51–73.

hätten aber ein Ermessen, ob sie diese auch als effektiv anerkennen, und die Union könnte dafür Vorgaben machen.

cc) Verlust

Der enge Zusammenhang der mitgliedstaatlichen Kompetenzen für die Staatsangehörigkeit mit der Unionsbürgerschaft kam bereits in der Rechtsprechung zu deren Verlust zum Ausdruck. Der EuGH stellt seit der *Rottmann*-Entscheidung Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit eines Verlustes oder Entzuges der Staatsangehörigkeit.⁵² Dies galt danach zunächst, wenn der Betroffene sonst staatenlos wurde, lässt sich aber auf Mehrstaater übertragen, wenn für sie dann nur noch eine Drittstaatsangehörigkeit übrigbleibt.⁵³ Die unionsrechtliche Überformung liegt in der Konsequenz der Mehrebenenkonzeption der Unionsbürgerschaft, in der die Mitgliedstaaten in derartigen Fällen stets auch über den europäischen Bürgerstatus mitentscheiden. Der Anforderung der Verhältnismäßigkeit unterliegen alle Arten des Verlustes kraft Gesetzes oder des Entzuges im Einzelfall, so dass sie etwa auch für Ausbürgerungen als Mittel der Terrorbekämpfung gilt; diese ist als Rechtfertigungsgrund zu prüfen, wirft aber keine spezifisch europarechtlichen Probleme auf.⁵⁴

Ein Sonderfall im Spannungsfeld der Zuständigkeiten sind der „Brexit“ und die Konsequenzen für die Unionsbürgerschaft. Auf der einen Seite verliert ein ganzes Volk seine unionsbürgerlichen Rechte, auf der anderen Seite steht die Frage, was mit den erworbenen Rechten der im Vereinigten Königreich ansässigen Unionsangehörigen geschieht. Die zwischen der

52 EuGH, Urteil v. 2.3.2010, Rs. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 55 ff. – *Rottmann*; zust. *Helle Krunke/Felix Schulyok*, National Citizenship and EU Citizenship. What Actual Competence is Left for the Member States in the Field of Citizenship? in: Thomas Giegerich/Oskar Josef Gstrein/Sebastian Zeitmann (Hrsg.), *The EU Between 'an Ever Closer Union' and Inalienable Policy Domains of Member States*, Baden-Baden: Nomos 2014, 107–154 (116 ff.); krit. *Gärditz* (Fn. 13), 150 ff.; s. auch EuGH, Urteil v. 18.1.2022, Rs. C-118/20, ECLI:EU:2022:34, Rn. 45 ff. – *JY/Wiener Landesregierung*; krit. *Dimitry Kochenov/David de Groot*, *Helpful, Convolutated and Ignorant in Principle. EU Citizenship in the Hands of Grand Chamber in JY*, *E.L.Rev.* 47 (2022), 699–709.

53 EuGH, Urteil v. 12.3.2019, Rs. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 45 – *Tjebbes; El-speth Guild/Steve Peers/Jonathan Tomkin*, *The EU Citizenship Directive*, 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2019, 25.

54 *Traunmüller* (Fn. 49), 35 ff.; *Weber* (Fn. 37), 169 f.

EU und Großbritannien geschlossenen Vertragswerke setzen auf eine Stichtagsregelung in Verbindung mit Kriterien, die für das Aufenthaltsrecht in der Unionsbürgerrichtlinie geregelt sind.⁵⁵ Britische Staatsangehörige in Europa oder Unionsangehörige im Vereinigten Königreich können ihre Aufenthaltstitel im Aufenthaltsmitgliedstaat aber nur insoweit auf den Unionsbürgerstatus stützen, als dieser in innerstaatliches Recht übergeleitet wird. Dies kann, wie mit Blick auf Unionsangehörige in Großbritannien gezeigt worden ist, für bestimmte Gruppen zu empfindlichen Einbußen an bestehenden Rechten führen, insbesondere wenn Angehörige der betroffenen Personenkreise die Voraussetzungen der Unionsbürgerrichtlinie aus Sicht der britischen Behörden nicht erfüllen oder die nötigen verwaltungsrechtlich geregelten Schritte für den Erwerb einer (anders als im Unionsrecht konstitutiven) Aufenthaltserlaubnis nicht unternehmen.⁵⁶ Zu einer Entkoppelung zwischen Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft ist es also, anders als in der Literatur gelegentlich gefordert, auch hier nicht gekommen.⁵⁷ So hart dies oft sein wird, mit der Konzeption der Unionsbürgerschaft als staatsbürgerschaftsanaloger, aber komplementärer Status ist dies im Prinzip vereinbar, wenngleich nicht von ihr vorgegeben.

55 Austrittsabkommen v. 17.10.2019, ABl. 2020 L 29/7; s. insbes. Art. 15 (Daueraufenthalt nach 5 Jahren), Art. 17 (Bestandsschutz) und Art. 39 (Zusicherung auf Lebenszeit); für die Zukunft s. Handels- und Kooperationsabkommen v. 24.12.2020, ABl. 2020 L 444/14, Teilbereich Vier, Titel II (307) (Freizügigkeit), Anh. Servin-3 (836 ff.) (Geschäftsreisende), Anh. Servin-5 (862 ff.) (Bearbeitung von Einreiseanträgen) und Prot. über die soziale Sicherheit (1268 ff.); zu einem Fall in der Übergangszeit EuGH, Urteil v. 15.7.2021, Rs. C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, Rn. 85 ff. – *The Department for Communities in Northern Ireland*; Sonderregelungen gelten für Irland.

56 *Charlotte O'Brien*, Between the Devil and the Deep Blue Sea. Vulnerable EU Citizens Cast Adrift in the UK Post-Brexit, CML Rev. 58 (2021), 431–470; vgl. schon EuGH, Urteil v. 10.12.2018, Rs. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, Rn. 64 – *Wightman u.a.* („erhebliche Auswirkungen auf die Rechte aller Unionsbürger“).

57 Dazu EuGH, Urteil v. 9.6.2022, Rs. C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449, Rn. 58 – *EP/Préfet du Gers*; s. auch *Oliver Garner*, The Existential Crisis of Citizenship of the European Union. The Argument for an Autonomous Status, Camb. YELS 20 (2018), 116–146, *Helen Oosterom-Staples*, The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law. A Tale of Competing Competences, Neth. Int'l L. Rev. 65 (2018), 431–461 (459 f.).

b) Unionsbürgerschaft als Ergänzung der Staatsbürgerschaft

Wie gesehen hat die Staatsangehörigkeit für sich gesehen keine verfassungsrechtlichen Folgen, bildet aber die Voraussetzung für den Erwerb und die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte. Die Staatsbürgerschaft bezeichnet die Zugehörigkeit eines Menschen zu einem Gemeinwesen in einer Form, die sie oder ihn als dessen vollwertiges Mitglied ausweist. Die *citoyens*, Geschöpfe der Aufklärung, verbindet Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit.⁵⁸ In Rechten ausgedrückt gehören dazu die Schutzbürgerrechte des *bourgeois*, die sich auf Abwehr willkürlicher Beschränkungen durch die Staatsgewalt richten, von denen die meisten historisch aber schon lange nicht mehr auf die eigenen Staatsbürger beschränkt sind,⁵⁹ vor allem aber das aktive und passive Wahlrecht und der Zugang zu öffentlichen Ämtern.⁶⁰ Auch die sozialen Rechte gehören dazu,⁶¹ sind aber nach staatlichem Recht nicht notwendig an die Staatsangehörigkeit gebunden, sondern knüpfen oft an Wohnsitz und Aufenthaltsstatus an. Die Privilegierung der eigenen Staatsangehörigen zeigt sich darin, dass nur ihnen all diese Rechte zustehen, dass der Zutritt auf das Territorium des Herkunftsstaates nicht verweigert werden darf⁶² und dass die völkerrechtliche Befugnis des Herkunftsstaates zur Ausübung diplomatischen Schutzes im Ausland innerstaatlich in einer Form ausgestaltet wird, die das Maß wechselseitiger Loyalität zwischen Staat und Bürger zum Ausdruck bringt.

Die Verbindung zwischen Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft wird in Art. 9 S. 3 EUV, 20 Abs. 1 S. 3 AEUV vorausgesetzt, einzelne der mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte werden in das Unionsrecht

58 Michael Stolleis, Untertan – Bürger – Staatsbürger. Bemerkungen zur juristischen Terminologie im späten 18. Jahrhundert, in: Rudolf Vierhaus (Hrsg.), Bürger und Bürgerlichkeit im Zeitalter der Aufklärung, Tübingen: Max Niemeyer Verlag 1980, 65–100; Reinhart Koselleck/Klaus Schreiner, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Bürgerschaft. Rezeption und Innovation der Begrifflichkeit vom Hohen Mittelalter bis ins 19. Jahrhundert, Stuttgart: Klett-Cotta 1994, 11–42; zum frz. Recht der Revolutionsepoche Fahrmeir (Fn. 16), 39 ff.

59 Vgl. Angelika Siehr, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes. Bürgerrechte im Spannungsfeld von Menschenrechtsidee und Staatsmitgliedschaft, Berlin: Duncker & Humblot 2001, 93 ff.

60 Rogers Brubaker, Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1992, 21 ff.; Paul Magnette, La citoyenneté: une histoire de l'idée de participation civique, Brüssel: Bruylant 2001.

61 S. hierzu Marshall (Fn. 16).

62 Vgl. EuGH, Urteil v. 4.12.1974, Rs. 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, Rn. 22 – van Duyn.

hinein erweitert. Anders gesagt: Die Unionsbürgerschaft ist akzessorisch und komplementär zur Staatsbürgerschaft.⁶³ Sie verleiht Unionsangehörigen mehr Rechte, vermehrt die Zahl der Träger von Rechten innerhalb der Mitgliedstaaten und erweitert den „Dreiklang“ von staatsbürgerschaftlicher Emanzipation aus Freiheit, Gleichheit und Solidarität um eine europäische, transnationale Tonlage.⁶⁴ Nominell kommen diese Komponenten der Bürgerschaft in unterschiedlicher Intensität vor: Freiheit ist vor allem Freizügigkeit (Art. 21 AEUV), Gleichheit äußert sich in diversen Diskriminierungsverboten, vor allem aus Gründen der Staatsangehörigkeit, (Art. 18 AEUV) und in einem spezifischen Gebot der Wahlrechtsgleichheit (Art. 22 AEUV), während die „Solidarität“ nur in der Überschrift zu den sozialen Rechten der Grundrechte-Charta (Art. 27 ff. GRC) auftaucht. Der diplomatische und konsularische Schutz wird in eine kooperative, auf die Mitgliedstaaten bezogene Dimension verlängert. Die Unionsbürgerschaft baut also auf Rechten und Prinzipien auf, die verfassungshistorisch die Ausschließlichkeitsbeziehung zwischen Staaten und ihren Angehörigen mitbestimmt haben.

c) Das föderale Leitbild der Unionsbürgerschaft

Das Aufsetzen der Bundesangehörigkeit auf die Zugehörigkeit zu einem der Gliedstaaten und die Verbindung zu staatsbürgerlichen Rechten auf beiden Ebenen hat Vorbilder in der Verfassungsgeschichte von Bundestaaten. Beides findet sich in der Paulskirchenverfassung und in der Verfassung der Schweiz.⁶⁵ Eine föderale Theorie der Unionsbürgerschaft knüpft an diese Erfahrungen an und versteht die Unionsbürgerschaft als Bundeszugehörigkeit, angepasst an die Eigengesetzlichkeiten der Europäischen Union.⁶⁶ Für sie ist weder ein mögliches Zurückbleiben des Rechtebestandes hinter dem der Staatsbürgerschaft ein konstruktives Problem, noch muss

63 Zu diesem Komplementaritätsverhältnis *Carlos Closa*, *The Concept of Citizenship in the European Union*, CML Rev. 29 (1992), 1137–1170.

64 *Sandra Mantu/Elspeth Guild/Paul Minderhoud*, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *EU Citizenship and Free Movement Rights. Taking Supranational Citizenship Seriously*, Boston: Brill 2020, 1–16 (4).

65 Die Parallele zur Unionsbürgerschaft zieht *Schönberger* (Fn. 13), 81, 94; zur Paulskirchenverfassung ebd., 98 f. und 196 f.

66 So mit Blick v.a. auf die horizontale Dimension *Schönberger* (Fn. 13), 145 ff., 272 ff., 301 ff.; dazu *Rabenschlag* (Fn. 3), 82 ff.; vertikale Konstruktion föderaler Unionsbür-

sie sich auf das Fernziel eines europäischen Bundesstaates festlegen. Dass die Unionsbürgerrechte teils, wie das Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. 22 AEUV, 39 GRC) und die Petitions- und Kontrollrechte (24 AEUV, 40–44 GRC) supranational an die Union, teils wie die Freizügigkeit (Art. 21 AEUV), die Inländerbehandlung (Art. 18 AEUV) und der konsularische Schutz (Art. 23 AEUV, 46 GRC) transnational an die Mitgliedstaaten adressiert sind, erlaubt es, sie als Status mit einer vertikalen (föderalen) und einer horizontalen (intraföderalen, auch als Indigenat bezeichneten) Dimension aufzufassen.⁶⁷ Erst in ihrem Zusammenwirken ergeben diese Rechte einen europäischen Bürgerstatus.⁶⁸

Mit der innerföderalen Kompetenzverteilung ist es zu erklären, dass sich aus legitimen, d.h. unionsrechtlich anerkannten Gründen aus dem Recht der Mitgliedstaaten Schranken für die Unionsbürgerrechte ergeben können. Ihre Anwendbarkeit wird, soweit sie an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, erst durch einen grenzüberschreitenden Bezug ausgelöst, so dass sich Unionsbürger ohne einen solchen Bezug nicht auf sie berufen können. Trotz Unionsbürgerschaft ist daher die sog. Inländerdiskriminierung nach dem Unionsrecht nicht verboten; in sog. rein innerstaatlichen Sachverhalten können sich darum für nicht mobile Unionsangehörige nach dem Recht ihres Heimstaates gegenüber mobilen Angehörigen anderer Mitgliedstaaten nachteilige Rechtsfolgen ergeben.⁶⁹ So sehr dies mit dem Ideal bürgerlicher

gerschaft bei *Jeremy Bierbach*, *Frontiers of Equality in the Development of EU and US Citizenship*, Den Haag: Asser Press 2017, 454 ff.

67 Der verfassungsrechtliche Begriff des Indigenats geht auf Art. 3 der Norddeutschen Bundes- und später der Deutschen Reichsverfassung zurück: „Für den ganzen Umfang des Bundesgebietes besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse der sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen [...] ist.“ Vgl. auch Art. 110 Abs. 2 WRV und Art. 33 Abs. 1 GG. Zur transnationalen und supranationalen Dimension *Stephen Coutts*, *Citizenship, Crime and Community in the European Union*, Oxford: Hart 2019, 29 ff., 57 ff.

68 S. die verfassungshistorischen und -vergleichenden Hinweise bei *Schönberger* (Fn. 13), 64 f., 73 (USA), 91 ff. (Schweiz).

69 EuGH, *Garcia Avello* (Fn. 41), Rn. 26; Urteil v. 15.11.2011, Rs. C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, Rn. 60 f., 67 – *Dereci*; Urteil v. 8.11.2012, Rs. C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691, Rn. 60 f., 67 – *Iida*; dies kann auch gelten, wenn eine Unionsbürgerin mehrere EU-Staatsangehörigkeiten besitzt, aber von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, s. Urteil v. 5.5.2011, Rs. C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277, Rn. 54 ff. – *McCarthy*. Kein rein interner Sachverhalt liegt da-

Gleichheit kollidiert,⁷⁰ so läge es doch an den Mitgliedstaaten, diese Folgen für ihre eigenen Staatsangehörigen auszuschließen.⁷¹

Lässt sich die Unionsbürgerschaft demnach gut einem föderalen Leitbild zuordnen, wäre nun nach weiteren Eigenschaften zu fragen, die diesem föderalen Status zugeschrieben werden können. Der Vertragstext bietet Ansätze, sie nach Freiheits- (nachf. 3), Gleichheits- (4) und politischen Rechten (5) sowie möglichen Pflichten (6) zu unterteilen.

3. Unionsbürgerschaft als Status der Freiheit (Art. 21, 23 AEUV)

Die Art. 21, 23 AEUV vermitteln Freiheitsrechte, indem sie innerhalb der Union Bewegungsfreiheit, außerhalb ihres Territoriums gegenseitigen Schutz der Mitgliedstaaten für ihre Staatsangehörigen versprechen. Die Unionsbürgerfreizügigkeit wird also im EU-Vertrag selbst als Grundrecht ausgewiesen.⁷² Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, wie sich Unions-

gegen vor, wenn für Personen, die ihre Staatsangehörigkeit gem. § 29 StAG durch Option nach dem Geburtslandprinzip erwerben können, die Aufenthaltszeiten im EU-Ausland anders als im Inland zurückgelegte Zeiten nicht gem. § 20 Abs. 1a StAG berücksichtigt werden, da hier das Freizügigkeitsrecht des Art. 21 AEUV die Unionskompetenz auslöst, s. *Siehr* (Fn. 45), Rn. 35; zum (im Prinzip unzulässigen) Ausschluss von Leistungen an Inländer wegen Nutzung der Freizügigkeit Urteil v. 26.2.2015, Rs. C-359/13, ECLI:EU:C:2015:118 – *Martens*, m.w.N.

70 GA *Sharpston*, Schlussanträge v. 28.6.2007, Rs. C-212/06, ECLI:EU:C:2007:398, Rn. 112 ff. – *Gouvernement wallon*; *dies.*, Schlussanträge v. 30.9.2010, Rs. C-34/09, ECLI:EU:C:2010:560, Rn. 139 – *Ruiz Zambrano*; *Anastasia Iliopoulou*, Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, Brüssel: Bruylant 2007, 266 ff., 309 ff.; *Camille Dautricourt/Sebastien Thomas*, Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under EU Law. All for Ulysses, Nothing for Penelope? E.L.Rev. 34 (2009), 433–454.

71 *Krunke/Schulyok* (Fn. 52), 148 f. Noch weiter geht *Martijn van den Brink*, The Promises and Drawbacks of European Union Citizenship for a Polycentric Union, in: *Josephine van Zeben/Ana Bobić* (Hrsg.), *Polycentricity in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, 163–185. Ihm zufolge soll die Freizügigkeit allein schon kein überzeugender Grund sein, die demokratische Selbstbestimmung innerhalb der Mitgliedstaaten zu durchbrechen. Das Argument, innerstaatliches Recht biete keine Rechtfertigung für Diskriminierungen freizügigkeitsberechtigter Unionsbürger, gehe über diese Autonomie zu unbedacht hinweg. Die Unionsbürgerschaft ginge dann immer nur so weit, wie die Mitgliedstaaten es zulassen, sofern eine Abwägung, für die keine festen Kriterien gelten (s. ebd., 173 f.), zu ihren Gunsten ausgehe.

72 Eingehend *Wendel* (Fn. 19), Rn. 69 f.; zu einer Rekonstruktion der Unionsbürgerschaft als grundrechtliche Regeln und Prinzipien *Anne Wesemann*, *Citizenship in the*

bürgerschaft und Grundrechtsschutz zueinander verhalten. Möglich ist es zum einen, in der Freizügigkeit nur einen expliziten Ausdruck eines unionsbürgerrechtlichen Grundrechtsstatus zu sehen, wie es die Präambel zur Grundrechte-Charta suggeriert (a).⁷³ Man kann aber auch umgekehrt die Unionsbürgerfreizügigkeit als Anknüpfungspunkt für einen speziell unionsrechtlichen Grundrechtsstatus ansehen, eine Sichtweise, die Generalanwalt *Jacobs* mit der bekannten Wendung vom *civis europaeus* schon früh zum Ausdruck brachte;⁷⁴ dann hingen die Unionsgrundrechte mit der Nutzung der Mobilitätsrechte des Art. 21 AEUV zusammen (b). Für beide Positionen finden sich Ansätze in der Rechtsprechung des EuGH, die teils an Art. 20, teils an Art. 21 AEUV anknüpfen.

a) Art. 20 AEUV und die Unionsbürgerschaft als „Recht, Rechte zu haben“

Die Unionsbürgerschaft und der Grundrechtsschutz in der Union sind voneinander unabhängig entstanden. Die Grundrechte der GRC sind, soweit sie Rechtsprechung des EuGH kodifizieren, deutlich älter und ur-

European Union. Constitutionalism, Rights and Norms, Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

73 Abs. 2: „[Die Union] stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.“

74 GA *Jacobs*, Schlussanträge v. 9.12.1992, Rs. C-168/91, ECLI:EU:C:1992:504, Rn. 46 – *Konstantinidis*: „Ich bin der Meinung, daß ein Gemeinschaftsangehöriger, der sich als Arbeitnehmer oder Selbständiger [...] in einen anderen Mitgliedstaat begibt, Anspruch nicht nur darauf hat, seinem Gewerbe oder Beruf nachzugehen und dieselben Lebens- und Arbeitsbedingungen vorzufinden wie Angehörige des Gastlandes; er darf außerdem davon ausgehen, daß er, wohin er sich in der Europäischen Gemeinschaft zu Erwerbszwecken auch begibt, stets im Einklang mit einer gemeinsamen Ordnung von Grundwerten behandelt wird, insbesondere denen, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind. Mit anderen Worten, er ist berechtigt, zu sagen ‚civis europeus [sic] sum‘ und sich auf diesen Status zu berufen, um sich jeder Verletzung seiner Grundrechte zu widersetzen.“ Die Formel erweitern auf alle Unionsangehörigen GA *Colomer*, Schlussanträge v. 15.5.2008, Rs. C-228/07, ECLI:EU:2008:281, Rn. 16 – *Petersen*; GA *Sharpston*, Schlussanträge v. 30.9.2010, ECLI:EU:C:2010, Rn. 83 – *Ruiz Zambrano*; GA *Wahl*, Schlussanträge v. 23.5.2013, ECLI:EU:C:2013:337, Rn. 1 – *Brey*. Sie spielt an auf *Ciceros* Reden im Prozess gegen *Verres*, einen Statthalter in Sizilien, der einen Römer trotz dessen Berufung auf seinen Bürgerstatus, der ihn vor Misshandlung schützen sollte („civis Romanus sum“), hatte foltern lassen; s. mit Nachw. *Mary Beard*, *SPQR. A History of Ancient Rome*, London: Profile Books, 2015, 254.

sprünglich herausgebildet worden, um eine Kompensation für die Verdrängung innerstaatlichen Verfassungsrechts durch das Recht der Europäischen Gemeinschaften zu schaffen,⁷⁵ während die Unionsbürgerschaft erst durch den Vertrag von Maastricht (1992) ihre rechtliche Form erhielt. In den Gründungsverträgen selbst gibt es zwischen ihnen daher keine unmittelbaren Verbindungen.⁷⁶ Die mit Art. 6 Abs. 1 EUV verbindlich gewordene GRC knüpft an die primärrechtlichen Regelungen aus der Zeit vor dem Lissabonner Vertrag an, indem sie das Recht der Unionsangehörigen auf Betätigung ihrer Grundfreiheiten bestätigt (Art. 15 Abs. 2 GRC) und die Unionsbürgerrechte der Art. 21–24 AEUV wiederholt (Art. 39–40, 43–46 GRC),⁷⁷ geht aber nicht entscheidend darüber hinaus.

Verfassungshistorisch hat dieser Zustand insofern eine Parallele, als sich auch die Staatsangehörigkeit und die Grundrechte unabhängig voneinander entwickelt haben; zudem haben sich Grundrechte und Staatsbürgerschaft im liberalen Verfassungsstaat seit dem 19. Jh. insoweit voneinander entkoppelt, als die Grundrechte nicht mehr nur den jeweils eigenen Staatsbürgern zustehen,⁷⁸ sondern, von wenigen Rechten abgesehen, vor allem an die Ausübung von Hoheitsgewalt anknüpfen. Dem folgen Art. 1 Abs. 3 GG⁷⁹, Art. 51 Abs. 1 GRC und Art. 1 EMRK.

Es bedarf daher eines zusätzlichen Schritts, um eine Verknüpfung zwischen Unionsbürgerschaft und Grundrechten herzustellen. Die Anwendbarkeit der Grundrechte der GRC wäre dann nicht nur eine Folge der Ausübung öffentlicher Gewalt im Namen der Union, sondern auch eine Konsequenz des unionsbürgerschaftlichen Status. Da die einzelnen Unionsgrundrechte aus sich heraus in der Regel nicht an die Unionsbürgerschaft gebunden sind, wäre dies ein zusätzlicher Anwendungsfall der Unionsgrundrechte.

75 Vgl. BVerfGE 37, 271 – *Solange I*, und EuGH, Urteil v. 17.12.1970, Rs. 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, Rn. 3 – *Internationale Handelsgesellschaft*.

76 Krit. *Siofra O'Leary*, The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law, CML Rev. 32 (1995), 519–554 (544 f.).

77 Titel V GRC („Bürgerrechte“) führt außerdem das in Rechtsfortbildung entstandene Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GRC) und das Recht auf Zugang zu Dokumenten (zusätzlich geregelt in Art. 15 Abs. 3 AEUV) auf, die auch Drittstaatsangehörigen zustehen.

78 *Gerhard Oestreich*, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, Berlin: Duncker & Humblot 1978, 81 ff.

79 Deutlich zuletzt BVerfGE 154, 152 – *BND*.

In diese Richtung geht ein Vorschlag, der von dem Urteil des EuGH im Fall *Ruiz Zambrano* inspiriert ist. Diese Entscheidung hat dem Unionsbürgerstatus scheinbar einen neuen Akzent verliehen. In einem Fall der Ausweisung drittstaatsangehöriger Eltern sorgebedürftiger, in Belgien geborener unionsangehöriger Kinder befand der EuGH Maßnahmen der Mitgliedstaaten für unzulässig, die „bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird“.⁸⁰ Dieser „Kernbestand“ soll sich nicht aus dem Wesensgehalt der Grundrechte (Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRC), sondern unmittelbar aus Art. 20 AEUV ergeben, ähnlich wie in der Entscheidung im Fall *Rottmann*, die den Entzug einer mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit wegen der Konsequenzen für die unionsbürgerlichen Rechte einer unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterwarf.⁸¹ Aus beiden Urteilen ergibt sich jedenfalls, deutlicher als in der älteren Rechtsprechung zu sozialhilferechtlichen Ansprüchen mittelloser Drittstaatsangehöriger,⁸² dass die Unionsbürgerschaft unmittelbar einen unionsrechtlichen Status begründen soll. In der Literatur ist dem Urteil im Fall *Ruiz Zambrano* vorgehalten worden, es habe gar keinen unionsrechtlichen Bezug gegeben, weil die unionsangehörigen Kinder – und sei es durch ihre Eltern – nicht von ihrer Freizügigkeit Gebrauch gemacht hätten.⁸³ Aus Sicht des EuGH ließe sich dem entgegenhalten, dass sich dieser Bezug eben aus dem Erfordernis des Schutzes der Unionsbürgerschaft ergibt.⁸⁴

Die Kernbestands-Formel ist dahin gehend fortgedacht worden, die Unionsbürgerschaft verschaffe den Unionsangehörigen einen an Art. 2 EUV ausgerichteten europäischen Mindestbestand an Grundrechten, deren Einhaltung durch die Mitgliedstaaten vermutet wird; die Vermutung soll aber widerleglich sein, was – nötigenfalls mit Hilfe des EuGH – zur Aktivierung des europäischen Grundrechtsschutzes führt.⁸⁵ Der Gedanke passt zu der

80 EuGH, Urteil v. 8.3.2011, Rs. C-34/09, ECLI:EU:2011:124, Rn. 42 – *Ruiz Zambrano*.

81 EuGH, *Rottmann* (Fn. 52), Rn. 48; *Tjebbes* (Fn. 53), Rn. 45; *Wiener Landesregierung* (Fn. 52), Rn. 58.

82 EuGH, *Grzelczyk* (Fn. 12), Rn. 31.

83 Herbe methodische Kritik bei *Urska Šadl*, *EuConst* 9 (2013), 205–229.

84 *Krunke/Schulyok* (Fn. 52), 118, 131.

85 Programmatisch *Armin von Bogdandy u.a.*, Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte, *ZaöRV* 72 (2012), 45–78; ähnlich *Katerina Kalaitzaki*, *EU Citizenship as a Means of Broadening the Application of Fundamental Rights. Developments and Limits*, in: Cambien/Kochenov/Muir (Fn. 50), 44–66 (58 ff.). Der Unionsbürgerstatus hätte dann auch eine Wertesichernde Funktion (Art. 2 EUV), welche die Verfahren des Art. 7 EUV, das Rechtsstaatsverfahren und ähnliche Muster ergänzt.

Erkenntnis, dass die Ausübung von Rechten ohne bürgerschaftlichen – oder einen rechtlich anerkannt gleichwertigen – Status nicht möglich ist. Die in einem philosophischen und völkerrechtlichen Sinne universellen Rechte laufen ins Leere, wenn es nicht staatliche Strukturen gibt, die auf ihre Einhaltung verpflichtet werden können, sie also wirksam in Grundrechte transformieren. Hierin liegt der Kern des „Rechts, Rechte zu haben“.⁸⁶

Für die Unionsbürgerschaft bringt eine gesellschaftswissenschaftliche Sicht auf die Koppelung mit den Grundrechten ein emanzipatorisches Potenzial dieses Status zum Vorschein. Im Hintergrund steht ein durch Individualrechte konstituierter unionsrechtlicher Personenbegriff, der die Fähigkeiten Einzelner beschreibt, sich aus (in den staatlichen Rechtsordnungen festgelegten) Rollenmustern lösen und nach frei gewählten Identifikationsmöglichkeiten neu erfinden („rekonstruieren“) zu können.⁸⁷ Diese Lesart führte zu einem unionsweiten Mindeststandard der Grundrechte und trüge dazu bei, die Reibungsflächen zu mildern, die zwischen staatlichem und europäischem Grundrechtsschutz durch die Konkurrenz der Gerichtsbarkeiten auf den beiden Ebenen entstehen. Die neuere Rechtsprechung des BVerfG, die GRC auch in nicht unionsrechtlich determinierten Bereichen als Grundrechtsstandard ergänzend heranzuziehen, liegt auf dieser Linie, wenn sie auch nicht an die Unionsbürgerschaft anknüpft.⁸⁸ In einem lebensweltlichen Sinne liegt in den durch Grundrechte angereicherten normativ unterlegten Möglichkeiten transnational erfahrbarer persönlicher Entfaltung sicher eine besondere Qualität der Unionsbürgerschaft. Allerdings fragt sich, wie weit diese Qualität verfassungsrechtlich verwurzelt ist, ob es also das positive Recht hergibt, den Unionsbürgerstatus im Sinne eines allgemeinen europäischen Grundrechtsstatus zu deuten.

Zu den Konsequenzen dieses Modells *Wendel* (Fn. 19), Rn. 32 ff.; *Christina Neier*, Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft, Baden-Baden: Nomos 2019, 101 ff.

86 *Somers* (Fn. 16), 26 ff., 127 ff., im Anschluss an *Hannah Arendt*; zum Recht auf Rechte *dies.*, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, 1955, hier nach 2. Aufl., München: Piper 1986, 452 ff., bes. 462.

87 *Azoulai* (Fn. 23), 205.

88 BVerfGE 152, 152 – *Recht auf Vergessen I*; dazu *Gabriele Britz*, Kooperativer Grundrechtsschutz in der EU, NJW 74 (2021), 1489–1495; *Rainer Hofmann/Alexander Heger*, Zur neuen Grundrechte-Architektur im europäischen Mehrebenensystem, EuGRZ 48 (2021), 1–11 (2); ferner schon *Johannes Masing*, Einheit und Vielfalt des europäischen Grundrechtsschutzes, JZ 70 (2015), 477–487 (485).

Eine solche Interpretation des unionsbürgerlichen Potenzials sieht die Anwendung der europäischen Grundrechte unmittelbar durch den Unionsbürgerstatus begründet. Dies würde bedeuten, dass alle Angelegenheiten, die Unionsangehörige betreffen, als „Durchführung“ des Unionsrechts anzusehen wären, wie es Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC für die Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta-Rechte zur Voraussetzung macht. Die Charta-Grundrechte wären dann generell ein Mindeststandard für alle Unionsangehörigen. Dagegen spricht zunächst, dass der Begriff „Durchführung“ an spezifische Kompetenzen der Union anknüpft, die sich aus dem Primär- oder Sekundärrecht ergeben.⁸⁹ In der Rechtsprechung des Gerichtshofs und nach der vorherrschenden Ansicht in der Literatur wird „Durchführung“ nicht mit dem „Anwendungsbereich“ des Unionsrechts gleichgesetzt, in dem jegliche Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit verboten ist (Art. 18 AEUV),⁹⁰ so dass der Besitz des Unionsbürgerstatus allein nicht genügen würde. Die übliche Lesart ist, dass die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte ausgelöst wird, wenn die Mitgliedstaaten als Anwendungsorgane („agency“) des Unionsrechts fungieren oder wenn sie in Bereichen tätig werden, die zwar unionsrechtlich geregelt sind, ihnen aber das Recht zugestehen, durch öffentliche Interessen gerechtfertigt vom Unionsrecht abzuweichen, wie dies nach den *ordre-public*-Klauseln der Grundfreiheiten möglich ist („derogation“).⁹¹ Dagegen sollen durch die Charta, wie mehrfach klargestellt wird, keine neuen Kompetenzen der Union begründet werden.⁹²

Auch aus der Rechtsprechung des EuGH zur Freizügigkeit und zu den sozialen Rechten der Unionsbürger ergibt sich ein derart weit reichender Grundrechtsstatus der Unionsangehörigen nicht.⁹³ Innerhalb der durch sie abgesteckten Reichweite des Kernbereichsschutzes hat sie die erfassten Fall-

89 José Luiz da Cruz Vilaça/Alessandra Silveira, The European Federalisation Process and the Dynamics of Fundamental Rights, in: Kochenov (Fn. 18), 125–146 (138 ff.).

90 Vgl. Piet Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, CML Rev. 39 (2002), 945–994 (969 ff.); Sascha Gourdet, Europäischer Grundrechtsschutz, Baden-Baden: Nomos 2021, 341 ff.

91 Zur wechselhaften Rspr. eingehend Gourdet (Fn. 90), 150 ff., 276 ff.

92 Siehe vor allem Art. 51 Abs. 2 GRC; vgl. auch die Hinweise auf die Achtung der Zuständigkeiten in Pr. Abs. 5, Art. 51 Abs. 1 S. 2, 52 Abs. 5 und 6 GRC.

93 Krit. deshalb Adrienne Yong, The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship, Oxford: Hart 2019, 157 ff.

konstellationen deutlich eingegrenzt⁹⁴ und sie auf Härtefälle beschränkt.⁹⁵ Danach eröffnet erst der mit der Ausweisung aus der EU drohende faktische Totalverlust der unionsbürgerlichen Rechte den Anwendungsbereich der GRC, so dass sich in diesen Fällen das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 7 GRC) und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf das Kindeswohl (Art. 24 Abs. 2 GRC) gegenüber staatlichen Interessen durchsetzen.⁹⁶ Man mag dies als Ausdruck der „föderalen Balance“ zwischen den Kompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten in der Migrationspolitik werten.⁹⁷ Die Grundrechte definieren danach jedenfalls nicht einen generellen Freiheitsstatus aller Unionsangehörigen,⁹⁸ sondern bieten eine Art Argumentationshilfe dafür, dass die Unionsstaaten bei Gewähr und Entzug unionsbürgerlicher Rechte und Privilegien an das Unionsrecht gebunden sind. Die unionsbürgerschaftliche Statusgarantie ergibt sich also erst im Zusammenwirken der Ebenen.

Auch die neuere Rechtsprechung zu sozialen Rechten mittelloser Unionsangehöriger deutet in diese Richtung. Im Fall CG ging es um sozialhilferechtliche Ansprüche einer unionsangehörigen, alleinerziehenden Mutter zweier kleiner Kinder, die mit ihrem Lebensgefährten in das Vereinigte Königreich eingereist war, dort aber vor häuslicher Gewalt in einem Frauenhaus Zuflucht gesucht hatte. Der EuGH sah in der Zubilligung eines Aufenthaltsrechts nach britischem Recht die Anerkennung eines Rechtsstatus

94 Vgl. EuGH, *Iida* (Fn. 69), Rn. 67; s. auch *McCarthy* (Fn. 69), Rn. 50 ff.; *Dereci* (Fn. 69), Rn. 66; Urteil v. 10.10.2013, Rs. C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645, Rn. 32 – *Aloka*; Urteil v. 13.9.2016, Rs. C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, Rn. 74 ff. – *Rendón Marín*; Urteil v. 13.9.2016, Rs. C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, Rn. 34 ff. – CS; Urteil v. 10.5.2017, Rs. C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354, Rn. 65 ff. – *Chavez Vilchez*; zusammenfassend Urteil v. 8.5.2018, Rs. C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308, Rn. 47 ff. – *KA u.a.*, s. auch *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH* (Fn. 12): Einerseits darf das Fehlen ausreichender Existenzmittel des drittstaatsangehörigen Ehegatten nicht automatisch die Verweigerung der Familienzusammenführung zur Folge haben (Rn. 53), andererseits genügt die Ehe als solche nicht, um ein Abhängigkeitsverhältnis zu begründen, das der Verweigerung des Aufenthalts entgegenstehe (Rn. 61). Zur Rspr. *Hester Kroeze*, *The Substance of Rights. New Pieces in the Ruiz Zambrano Puzzle*, E.L.Rev. 44 (2019), 238–256; *Guild/Peers/Tomkin* (Fn. 53), 62 ff.

95 So auch die Deutung bei *Siehr* (Fn. 45), Rn. 133, 136.

96 *Philipp Cede*, Kernbestand der Unionsbürgerschaft und Grundrechte, EuR Beih. 1/2015, 80–95 (93 f.); *Coutts* (Fn. 67), 58 ff.

97 *Stanislas Adam/Peter van Elsuwege*, Citizenship Rights and the Federal Balance between the European Union and its Member States. Comments on *Dereci*, E.L.Rev. 37 (2012), 176–190.

98 S. auch die Kritik bei *Martijn van den Brink*, EU Citizenship and (Fundamental) Rights. Empirical, Normative and Conceptual Problems, ELJ 25 (2019), 21–36.

nach Art. 21 AEUV, so dass im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC Unionsrecht durchgeführt werde und der Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte eröffnet sei. Aus den Rechten aus Art. 7 und 24 Abs. 2 GRC folge die Pflicht, Eltern und Kindern, die besonders schutzwürdig sind, ein Leben unter würdigen Bedingungen zu ermöglichen.⁹⁹ Auch hier schützt der Unionsbürgerstatus vor einem faktisch rechtlosen Zustand.

Den Kernbereichsschutz auf diese Weise an quantitative Kriterien zu binden, wirkt auf den ersten Blick unplausibel, denn man kann einwenden, dass der grundrechtliche Status nicht davon abhängig sein kann, ob sich die Betroffenen in einer Notlage befinden oder nicht. Aber auch wenn man anhand der Rechtsprechung nicht genau bestimmen kann, welche Rechte genau der Kernbereich umfassen soll, so gewährt der Status, aus dem er sich ableitet, doch das Recht, überhaupt Rechte zu haben, und hat damit auf der europäischen Ebene eine Funktion, die auf der staatlichen Ebene die Staatsangehörigkeit erfüllt.¹⁰⁰

Erst mit der Aktivierung der Unionsbürgerschaft durch Gebrauch der mit ihr verbundenen Rechte ergeben sich auch Konkretisierungen der Grundrechte, die mit dieser Nutzung einhergehen müssen. Im Kern ist dies die Freizügigkeit,¹⁰¹ an die Persönlichkeitsrechte geknüpft sind wie das Recht auf Zusammenleben mit der Familie (Art. 7 GRC),¹⁰² den Namen nach den Regeln und der Schreibweise des Herkunftsstaates zu füh-

99 EuGH, *The Department for Communities in Northern Ireland* (Fn. 55), Rn. 85 ff.

100 Zum – in dieser Form historisch kontingenten – „Recht, Rechte zu haben“ *Hannah Arendt* (Fn. 86); s. auch die Version in U.S. Supreme Court, *Perez v. Brownell*, Urteil v. 31.3.1958, 356 U.S. 44, 64 (1958), Dissenting Opinion of Chief Justice Warren: „Citizenship is man’s basic right, for it is nothing less than the right to have rights“; krit. zur Übertragbarkeit dieser Formel *van den Brink* (Fn. 98), 26 f.; zum von *Arendt* gemeinten Recht auf Mitgliedschaft *Seyla Benhabib*, *The Rights of Others*, Cambridge: Cambridge University Press 2004, 134 ff., zur Unionsbürgerschaft 147 ff.

101 Siehe auch *Ferdinand Wollenschläger*, Ein Unionsgrundrecht auf Sicherung des Existenzminimums im Aufnahmemitgliedstaat? *EuZW* 2021, 795–801 (800).

102 Ob auch ein Recht besteht, das Familienleben in der EU zu führen, ist eine Frage des Einzelfalls, s. Rspr. o. Fn. 94; zum Recht auf Ausstellung der erforderlichen Dokumente EuGH, Urteil v. 14.12.2021, Rs. C-490/20, ECLI:EU:2021:1008 – *V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*.

ren¹⁰³ und die eigene Sprache diskriminierungsfrei zu nutzen.¹⁰⁴ Unionsbürger sind keine Ausländer, deren politische Rechte nach Art. 16 EMRK beschränkt werden dürfen.¹⁰⁵ Zu den politischen Rechten der Unionsbürger (Art. 22 AEUV) gehören die Rechte, die für Wahlbeteiligung und Wahlkampf erforderlich sind, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, Informations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Chancengleichheit im Hinblick auf den Medienzugang und die Ausübung von Amt und Mandat. Zu dieser Verknüpfung zwischen dem Anwendungsbereich des Unionsrechts und dem Grundrechtsschutz passt es, dass auf der Ebene des staatlichen Rechts die sog. Deutschengrundrechte des Grundgesetzes auch Unionsangehörigen zustehen.¹⁰⁶

Der freiheitliche Status der Unionsbürgerschaft hat damit, soweit es um seine Verbindungen zu den Grundrechten geht, zwei Facetten: Er besteht zum einen aus einem Kernbereichsschutz, der vor dem Totalverlust unionsbürgerlicher Rechte unabhängig davon schützt, ob von den unionsbürgerlichen Freiheiten Gebrauch gemacht wird oder nicht; zum anderen besteht ein spezifischer Grundrechtsschutz, der den einzelnen unionsrechtlichen Garantien akzessorisch ist.

b) Freizügigkeit (Art. 21 AEUV) und verbundene Rechte

aa) Unionsinterne Freizügigkeit

Zentraler Anknüpfungspunkt unionsbürgerlicher Freiheitsrechte ist die Freizügigkeit (Art. 21 AEUV). Gegenüber einem allgemeinen Grundrechtsstatus, wie er soeben beschrieben worden ist, muss das keine zweitbeste Lösung bedeuten, und dies nicht nur, weil die Unionsgrundrechte unabhängig

103 EuGH, *Garcia Avello* (Fn. 41), Rn. 13 ff.; Urteil v. 14.10.2008, Rs. C-353/06, ECLI:EU:C:2008:559 – *Grunkin und Paul*; Urteil v. 22.12.2010, Rs. C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806 – *Sayn-Wittgenstein*; Urteil v. 12.5.2011, Rs. C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291 – *Runevič-Vardyn*; Urteil v. 2.6.2016, Rs. C-438/14, ECLI:EU:C:2016:401 – *Bogendorff/Wolffersdorff*; Urteil v. 8.6.2017, Rs. C-541/15, ECLI:EU:C:2017:432 – *Freitag*; ausf. zu den Namensfällen *Pavlidis* (Fn. 27), 195 ff.

104 EuGH, Urteil v. 24.11.1998, Rs. C-274/96, ECLI:EU:C:1998:563, Rn. 16, 23 ff. – *Bickel und Franz*; Urteil v. 27.3.2014, Rs. C-322/13, ECLI:EU:C:2014:189 – *Rüffer*.

105 EGMR, *Piermont v. Frankreich*, Urteil v. 27.4.1995, Nr. 15773/89 und 15774/89, Ser. A 314, Rn. 64; *Matthews v. Vereinigtes Königreich*, Urteil v. 18.2.1999 (Große Kammer), Nr. 24833/94, Rep. 1999-I, Rn. 52.

106 Vgl. BVerfGE 129, 78 – *Cassina*.

von der Staatsangehörigkeit gelten. Für Kant macht das Recht, in andere Länder zu reisen, das Weltbürgertum aus.¹⁰⁷ In Europa hat die Bewegungsfreiheit historisch eine besondere Bedeutung; Hannah Arendt hat in ihr die „elementarste“ aller Freiheiten gesehen.¹⁰⁸ Viele Staatsverfassungen billigen das volle Freizügigkeitsrecht nur den eigenen Staatsangehörigen zu.¹⁰⁹ Diese Begrenzung aufzulösen hat aber nicht nur einen symbolischen Wert; für eine Bundesangehörigkeit ist das Freizügigkeitsrecht zwischen den Gliedstaaten konstituierend (vgl. Art. 11 GG).¹¹⁰ Dass sie einen „Kern“ der Unionsbürgerrechte bildet,¹¹¹ entspricht auch dem Alltagsverständnis weiter Teile einer beruflich und privat mobilen europäischen Gesellschaft.

Schon das Freizügigkeitsrecht der Berechtigten der Grundfreiheiten ist daher im europäischen Sekundärrecht und in der Rechtsprechung des EuGH stetig erweitert worden.¹¹² Das allgemeine, von einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit im Aufenthaltsmitgliedstaat unabhängige Freizügigkeitsrecht des Art. 21 AEUV bildet den Schlussstein dieser Entwicklung. Es verdankt seine Sonderstellung dem Wunsch, die Marktbürgerlogik der Grundfreiheiten zu überwinden und mit einer allgemeinen, von einer Erwerbstätigkeit unabhängigen, Bewegungsfreiheit in der Europäischen Union Ernst zu machen. Der „Marktbürger“ ist also nicht das Leitbild der Unionsbürgerschaft. Unionsbürger, so viel kann man auch aus den Urteilen *Ruiz Zambrano* und *Rottmann* ableiten,¹¹³ sind als eigenständige Rechtspersonen ohne funktionale Indienstnahme für den Binnenmarkt gedacht.

107 S. die bekannte Passage zum Besuchsrecht in *Immanuel Kant*, Zum Ewigen Frieden, Dritter Definitivartikel, hier nach Wilhelm Weischedel (Hrsg.), Werkausgabe Bd. XI, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1968, 191–251 (213).

108 „Von allen spezifischen Freiheiten, die uns in den Sinn kommen mögen, wenn wir das Wort Freiheit hören, ist die Bewegungsfreiheit nicht nur die historisch älteste, sondern auch die elementarste; das Aufbrechen-Können, wohin man will, ist die ursprünglichste Gebärde des Frei-seins [...]“. *Hannah Arendt*, Von der Menschlichkeit in finsternen Zeiten. Rede über Lessing, München: Piper 1960, 14.

109 Vgl. Art. 5 Abs. 4 griech., Art. 16 ital., Art. 32 lit., Art. 44 port., Kap. 2 Art. 8 schwed., Art. 32 slwn., Art. 19 span., Art. 13 f. zyp. Verf.; dagegen stellen § 9 finn. und § 34 estn. Verf. Staatsangehörige und rechtmäßig im Inland lebende Ausländer gleich.

110 *Schönberger* (Fn. 13), 156, 165, 209.

111 Aus unterschiedlicher Warte *Peter M. Huber*, Unionsbürgerschaft, EuR 2013, 637–654 (644); *Dominik Steiger*, Freizügigkeit in der EU und Einschränkungen von Sozialleistungen für EU-Ausländer, EuR 2018, 304–338 (337).

112 Zur Geschichte *Wollenschläger* (Fn. 4), 19 ff.; *Stefan Kadelbach*, § 5: Das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger, in: *Wollenschläger* (Fn. 4), 193–236 (Rn. 3 ff.).

113 Oben Fn. 52 bzw. Fn. 80.

Der Schutzbereich des Art. 21 AEUV ist gegenüber den personenbezogenen Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) subsidiär, die mit ihren wirtschaftlichen Gewährleistungen mehr Rechte bieten, wie diese aber unmittelbar anwendbar.¹¹⁴ Die korrespondierenden Aufenthaltstitel ergeben sich unmittelbar aus dem Primärrecht.¹¹⁵ Für alle Gewährleistungen wird das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht in der Unionsbürgerrichtlinie (Ubg.-RL) geregelt.¹¹⁶ Ihre Systematik beruht nicht auf den Schutzbereichen der einzelnen personenbezogenen Freizügigkeitsrechte des AEU-Vertrages, sondern auf nach Dauer abgestuften Aufenthaltsberechtigungen, für die unterschiedliche Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Grad der Inländerbehandlung und des Ausweisungsschutzes aufgestellt werden. Während Aufenthalte von bis zu drei Monaten keinen weiteren Voraussetzungen unterliegen (Art. 6 Ubg.-RL), können die Mitgliedstaaten für mittelfristige, d.h. über drei Monate hinausgehende Aufenthalte den Nachweis ausreichender Existenzmittel verlangen (Art. 7 Ubg.-RL). Nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts entsteht ein Recht auf Daueraufenthalt (Art. 16 Ubg.-RL), das für die meisten Bereiche zur vollen Inländergleichstellung führt (Art. 24 Ubg.-RL).

Der Schutzbereich der Freizügigkeit ist damit zunächst auch kraft Sekundärrechts weit gezogen. Die allgemeine Unionsbürgerfreizügigkeit kommt allen Unionsangehörigen zugute, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und denen auch nicht ein akzessorischer Schutz oder die Vor- oder Nachwirkungen der Grundfreiheiten zustehen, wie dies bei Familienangehörigen, in der Berufsausbildung oder im Ruhestand der Fall sein kann.¹¹⁷ Da die Freizügigkeit „zu den Grundlagen der Europäischen Union gehört“, wird der verbliebene, durch Art. 21 AEUV beschriebene Auffangbereich weit, Ausnahmen dagegen eng ausgelegt.¹¹⁸ Die weite Auffassung des Freizügigkeitsrechts spiegelt sich in der Rechtsprechung zu drittstaatsangehö-

114 EuGH, Urteil v. 17.9.2002, Rs. C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493, Rn. 84 – *Baumbast*.

115 Ebd.; s. auch EuGH, Urteil v. 19.10.2004, Rs. C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, Rn. 26 – *Zhu und Chen*.

116 Fn. 2.

117 Zur letztgenannten Gruppe sozialwissenschaftlich und rechtspolitisch *Anne Meyer-Heine*, *Politiques publiques et personnes âgées dépendantes: priorité au maintien à domicile au sein de l'Union européenne*, RUE 2021, 223–229.

118 Zuletzt EuGH, Urteil v. 22.6.2021, Rs. C-718/19, ECLI:EU:C:2021:505, Rn. 56 – *Ordre des barreaux francophones et germanophone u.a.* und Urteil v. 22.6.2021, Rs. C-719/19, ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 88 – *FS*, jew. m.w.N.

rigen Familienmitgliedern von Unionsbürgern, die ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht besitzen, wider.¹¹⁹

Auch am Ausweisungsschutz lässt sich die weit beschriebene Schutzrichtung des Freizügigkeitsrechts ablesen. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen, die als „Beschränkungen“ der Freizügigkeit in Art. 21 AEUV vorgesehen sind, müssen durch Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gerechtfertigt sein, sich am persönlichen Verhalten der Betroffenen ausrichten und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen (Art. 27 Ubg.-RL); die Anforderungen steigen mit der Aufenthaltsdauer.¹²⁰ Auch wenn der Nachweis ausreichender Subsistenzmittel eine Voraussetzung für mittelfristige Aufenthalte ist, darf Bedürftigkeit doch nicht „automatisch“ zur Ausweisung führen (Art. 14 Abs. 3 Ubg.-RL). Vielmehr ist auch hier eine Abwägung der Umstände des Einzelfalles erforderlich.¹²¹ Für Freizügigkeitsbeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, wie sie viele Mitgliedstaaten während der Covid-Pandemie ergriffen haben, gilt nichts anderes (Art. 29 Ubg.-RL); sie müssen auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt bleiben.¹²² Strenge Anforderungen gebietet im Übrigen auch Art. 4 ZP 4 EMRK, der Ausländer vor Kollektivausweisungen schützt, womit nicht größere Zahlen von Menschen, sondern Ausweisungen ohne Würdigung des Einzelfalles gemeint sind.¹²³ Das Ergebnis der Verknüpfung von Existenzmitteln und Aufenthaltsrechten ist dennoch ein im Vergleich zu wirtschaftlich Aktiven minderer Aufenthaltsstatus mittelloser Unionsange-

119 Vgl. EuGH, Urteil v. 11.12.2007, Rs. C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 – *Eind*; Urteil v. 12.3.2014, Rs. C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 – *O. und B.*; Urteil v. 5.6.2018, Rs. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 – *Coman*; Urteil v. 14.11.2017, Rs. C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 – *Lounes*; Urteil v. 12.7.2018, Rs. C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570 – *Banger*; Urteil v. 27.6.2018, Rs. C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497 – *Altiner*; zu krit. Aspekten dieser Rspr. Chiara Berneri, The Court of Justice of the European Union, EU Citizenship and Residence Rights of Third Country National Family Members. An Ongoing Struggle, in: Mantu/Guild/Minderhoud (Fn. 64), 55–73 (58 ff.); David de Groot, Free Movement of Dual EU Citizens, in: Cambien/Kochenov/Muir (Fn. 50), 67–112 (77 ff.).

120 Für Daueraufenthalte nochmals abgestuft geregelt in Art. 28 Abs. 2 und 3 Ubg.-RL.

121 EuGH, Urteil v. 19.9.2013, Rs. C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, Rn. 69 ff. – *Brey*; vgl. Martin Fleuß, Der Aufenthalt von Unionsbürgern im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung, VerwArch 110 (2019), 91–233.

122 Vgl. Florence Chaltiel, À propos du passeport vaccinal européen, RUE 2021, 129–131.

123 EGMR, *Conka v. Belgien*, Urteil v. 5.5.2002, Nr. 51564/99, Rep. 2002-I, Rn. 59 ff.; *Hirsi Jamaa u.a. v. Italien*, Urteil v. 23.2.2012 (Große Kammer), Nr. 27765/09, NVwZ 2012, 809, Rn. 177; *N.D. und N.T. v. Spanien*, Urteil v. 13.2.2020 (Große Kammer), Nr. 8675/15 u.a., Rn. 193 ff.

höriger, der die Frage aufgeworfen hat, ob sich hierin nicht eine Tendenz zurück zum Marktbürgerprivileg zeigt.¹²⁴

Mit der Unionsbürgerrichtlinie steht eine solche Tendenz nicht im Widerspruch. Sie folgt einem Modell sich verdichtender Integration: Je intensiver die berufliche, familiäre, soziale und kulturelle Einbindung in die Gesellschaft des Aufenthaltsstaates über die Zeit geworden ist, desto stärker ist das Aufenthaltsrecht (Art. 28 Abs. 1 Ubg.-RL). Mit fortschreitender Aufenthaltsdauer wird es immer schwerer, die hierdurch entstandene Integrationsvermutung zu widerlegen; am Ende genügen hierfür nur noch „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit“ (Art. 28 Abs. 3 Ubg.-RL), die vor allem in der Begehung schwerster Straftaten gesehen werden.¹²⁵ Das Bild des „Marktbürgers“ scheint also durch, soweit es Teil des Leitbildes der Freizügigkeit ist, verblasst aber hinter dem des „integrierten Unionsbürgers“.¹²⁶

Dieser Paradigmenwechsel hin zu einem „integrierten“ Status ist aber nicht so zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten die innereuropäische Bewegungsfreiheit an durch staatliches Recht definierte Integrationsanforderungen binden könnten.¹²⁷ Das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV ist zu Recht so aufgefasst worden, dass es den Erhalt identitätsbestimmender Merkmale der Persönlichkeit schützt, soweit sie sich auch in Rechten der Inländer niederschlagen, oder Benachteiligungen verbietet, die mit dem Wohnortwechsel einhergehen. In Verbindung mit Art. 18 AEUV impliziert das Freizügigkeitsrecht daher Grundrechte wie das Recht auf Privat- und Familienleben, die auf EMRK-Ebene Art. 8 zugeordnet werden,¹²⁸

124 Daniel Thym, Die Rückkehr des „Marktbürgers“, NJW 2015, 130–134.; Niamh Nic Shuibhne, Limits Rising, Duties Ascending. The Changing Legal Shape of Union Citizenship, CML Rev. 52 (2015), 889–938 (926); Charlotte O'Brien, Civis capitalist sum. Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights, CML Rev. 53 (2016), 937–978 („the last traces of citizenship disappear [...]“).

125 Vgl. EuGH, Urteil v. 29.4.2004, verb. Rs. C-482/01 u. Rs. C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, Rn. 66 ff. – *Orfanopoulos und Oliveri*; Urteil v. 23.11.2010, Rs. C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, Rn. 50. ff – *Tsakouridis*; Urteil v. 22.5.2012, Rs. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300 – *PI*; Urteil v. 16.1.2014, Rs. C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9 – *MG*; Urteil v. 17.4.2018, verb. Rs. C-316/16 u. Rs. C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256, Rn. 40 ff. – *B*, m. Anm. Etienne Pataut, RTDE 2018, 661–678; Myriam Benlolo Carabot, CML Rev. 56 (2019), 771–802.

126 Vgl. Alina Tryfonidou, The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms, Oxford: Hart 2016, 53.

127 Vgl. auch Jürgen Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen: Mohr Siebeck 2011, 52 („Unionsbürgerschaft als Migrationssteuerungsabwehranspruch“).

128 EuGH, Urteil v. 25.7.2008, Rs. C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449, Rn. 79 – *Metock*.

ferner das Namensrecht und das Recht auf diskriminierungsfreien Sprachgebrauch.¹²⁹ Die Gesellschaft, deren Integration zum rechtlichen Leitbild geworden ist, ist pluralistisch und setzt sich aus Personen mit verschiedensten, mittels der innereuropäischen Mobilität vage ökonomisch konnotierten Rollen und Identitäten zusammen.¹³⁰

Der Wandel, der sich im Leitbilderwechsel von einer funktional bestimmten Mobilität hin zu einer pluralistisch integrierten Gesellschaft ausdrückt, erinnert an eine schon ältere Debatte darüber, ob Wohnsitz und Aufenthalt ein – schwächeres – Substitut für die Staatsbürgerschaft sein können,¹³¹ über das Daueraufenthaltsrecht als „kleine Staatsangehörigkeit“, auch „*denizenship*“ genannt.¹³² Dieser Rechtsstatus soll alle Rechte umfassen, die unterhalb der Vollbürgerschaft erreichbar sind, also das Wahlrecht zu den staatlichen Legitimationsträgern nicht einschließen.¹³³ Für das Migrationsrecht Drittstaatsangehöriger mag dies eine hilfreiche Kategorie sein,¹³⁴ auf die Unionsbürgerschaft passt der Begriff nicht. Der als Inspirationsquelle Pate stehende historische Status der *denizenship* konnte ohne Weiteres durch Änderung des einfachen Rechts entzogen werden,¹³⁵ war also rechtlich deutlich weniger stabil als die Unionsbürgerschaft. Auf der anderen Seite endet die Gleichstellung Unionsangehöriger mit Inländern spätestens beim Ausweisungsschutz und, wie wir noch sehen werden, bei den sozialen Rechten. Für die Unionsbürgerschaft lässt sich mit dem Begriff der *denizenship* also einerseits keine überzeugende rechtspolitische

129 Oben Fn. 105.

130 Hans-Wolfgang Micklitz, Bürgerstatus und Privatrecht, in: Stefan Grundmann/Hans-Wolfgang Micklitz/Moritz Renner (Hrsg.), Privatrechtstheorie, Bd. 2, Tübingen: Mohr Siebeck 2015, 1381–1456; ders., The Legal Subject, Social Class and Identity-based Rights, in: Azoulai/Barbou des Places/Pataut (Fn. 22), 285–310 (291, 304 ff.).

131 Zurückgehend wohl auf René Cassin, La nouvelle conception du domicile dans le règlement des conflits de lois, RdC 34 (1930), 659 (737 ff.); Hinweis bei Siegelberg (Fn. 3), 169.

132 Dazu Jürgen Bast, Denizenship als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, ZAR 2013, 353–357; Thomas Groß, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2014, 1217–1222.

133 Den Schlusspunkt des Prozesses von verschiedenen intensiven Aufenthaltsrechten bis hin zum Daueraufenthalt und einem Rechtsstatus, der dem der Inländer angeglichen ist, bildet die Hinwendung zum *ius soli* für Einwanderer der zweiten Generation, s. Daniel Thym, Migrationsfolgenrecht, VVDStRL 77 (2017), 169–210 (186 ff.).

134 Vgl. außer den in Fn. 132 Genannten Kees Groenendijk, The Legal Integration of Potential Citizens, in: Rainer Bauböck u.a. (Hrsg.), Acquisition and Loss of Nationality, Bd. 1, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, 385–410.

135 Koessler (Fn. 34), 58.

Forderung verbinden, andererseits verspräche er mehr, als er halten kann. Es ist plausibler, die Rechtsstellung der Unionsbürger als eigenständigen Status aufzufassen.

Die räumliche Schutzrichtung dieses Freiheitsstatus wird in Art. 21 AEUV als das „Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“ umschrieben. Aus der Fläche der mitgliedstaatlichen Territorien ergibt sich indessen das Unionsgebiet, das die Verträge mit Blick auf die Unionsbürgerschaft als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ bezeichnen, „in dem [...] der freie Personenverkehr gewährleistet ist“ (Art. 3 Abs. 2 EUV, Pr. GRC Abs. 2). In seinem Urteil *Ruiz Zambrano* und in der Folgerechtsprechung hat der EuGH explizit das „Hoheitsgebiet“ der Union zum Bezugspunkt des unionsbürgerlichen Kernbestands gemacht, der verletzt wäre, würde ein Unionsbürger nicht nur aus dem Gebiet eines Mitgliedstaates, sondern aus der Union insgesamt ausgewiesen oder faktisch zu dessen Verlassen gezwungen.¹³⁶ Der föderalen Konzeption der Bürgerschaft entspricht also das Gebiet der Föderation als *ein* räumlicher Geltungsbe- reich, der Unionsangehörige gegenüber Drittstaatsangehörigen rechtlich privilegiert.¹³⁷

bb) Auslandsschutz als Freiheitsrecht (Art. 23 AEUV)

Konstruktive Fragen wirft das Recht auf stellvertretenden Auslandsschutz (Art. 23 AEUV, Art. 46 GRC) auf, dem zufolge sich Unionsangehörige in dritten Ländern in Notlagen an die Vertretungen anderer Unionsstaaten wenden können, wenn der eigene Staat dort nicht präsent oder nicht erreichbar ist.¹³⁸ Es sitzt auf dem völkerrechtlichen Diplomaten- und Konsu-

136 EuGH, *McCarthy* (Fn. 69), Rn. 50; s. auch *Dereci* (Fn. 69), Rn. 66, mit Zitat *Ruiz Zambrano*; Hinweis bei Jürgen Bast, *Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts*, VVDStRL 76 (2017), 277–309 (298 f.); s. auch EuGH, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH* (Fn. 12), Rn. 39 („Gebiet der Union als Ganzes“).

137 Loïc Azoulay, *Transfiguring European Citizenship. From Member State Territory to Union Territory*, in: Kochenov (Fn. 18), 178–203.

138 Zum durch Art. 46 GRC („im Hoheitsgebiet eines Drittlands [...] Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden“) und die neue Richtlinie (s. Fn. 139) an sich erledigten Streit, ob dieses Recht auch den vollen diplomatischen Schutz im völkerrechtlichen Sinne eines zwischenstaatlichen Anspruchs umfasst, zu Recht abl. Patrizia Vigni, *The Right of EU Citizens to Diplomatic and Consular Protection*, in: Kochenov (Fn. 18), 584–612 (588 ff.). Das schließt es nicht aus, dass

larrecht auf, hat im Unionsrecht aber eine weitere individuelle Schutzrichtung erfahren. Durch eine Richtlinie ist es auf eine neue Grundlage gestellt worden, deren Art. 7 dem Schutzanspruch des Art. 23 AEUV Direktgeltung verleiht, sofern die Mitgliedstaaten die pflichtgemäße Umsetzung versäumen.¹³⁹

Das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht, das an den Außengrenzen der Union endet, bietet für diese Garantie keine Erklärung. Auch als grundrechtliche Schutzpflicht, in der das deutsche Verfassungsrecht den Auslandsschutz verankert hat, lässt sich dies schwer deuten, da es an einer Anknüpfung für die Geltung der Unionsgrundrechte fehlt. Da ein Recht auf konsularischen Schutz durch die Union selbst mit ihr nicht verbunden ist,¹⁴⁰ sondern nur die Mitgliedstaaten unmittelbar angesprochen sind, trägt ferner die traditionelle Konstruktion nicht, die im Auslandsschutz eine Konsequenz staatsbürgerlicher Loyalitätspflichten sieht. Ob man hierin eine kosmopolitische Komponente ausmachen mag, die Kants weltbürgerlichem Besuchsrecht sekundiert, ist eine Frage, die nicht entschieden werden muss; dass es beim Zugang zur EU für Drittstaatsangehörige keine Entsprechung für einen solchen Ansatz gibt, spricht dagegen. Eine föderale Theorie kann hierin ein eigenständiges Indigenatsrecht als Ausprägung der transnationalen Dimension des Unionsbürgerstatus sehen,¹⁴¹ das den unionsbürgerlichen Freiheitsschutz in den intergouvernementalen Bereich der Gemeinsamen Außenpolitik erweitert (s. Art. 3 Abs. 5 S. 1, Art. 35 EUV).

Vertretungen anderer Mitgliedstaaten Hilfe leisten, die mit dem diplomatischen Schutz zusammenhängt und nur vor Ort erbracht werden kann, wie die Beschaffung von Informationen und Dokumenten, rechtlicher Beistand bei Erschöpfung des Rechtswegs usw.

139 RL 2015/637 des Rates v. 20.4.2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern, ABl. 2015 L 106/1, für Deutschland umgesetzt in § 9a KonsG; zu fortbestehenden Zweifeln an der Umsetzung *Giegerich* (Fn. 51), Rn. 138; zur RL eingehend *Madalina B. Moraru*, An Analysis of the Consular Protection Directive. Are EU Citizens Now Better Protected in the World?, CML Rev. 56 (2019), 417–461.

140 Vgl. EuG, Urteil v. 6.7.1995, Rs. T-572/93, ECLI:EU:T:1995:131, Rn. 77 – *Odigitria*. Dem Europäischen Auswärtigen Dienst kommt aber eine koordinierende Rolle zu, s. Art. 35 EUV, Art. 10 ff. RL 2015/637 (Fn. 139).

141 *Schönberger* (Fn. 13), 114, 137, 463 ff.

c) Freiheit und Unionsbürgerstatus

Der unionsbürgerschaftliche Freiheitsstatus hat also zwei Seiten. Die erste, aus Art. 20 AEUV folgende Komponente ist grundsätzlicher Art und schützt den Unionsbürgerstatus als solchen. Unionsangehörige haben danach einen Abwehranspruch gegen den rechtlichen oder faktischen Entzug der Unionsbürgerschaft, d.h. den Totalverlust unionsbürgerlicher Rechte, ein „Recht, Rechte zu haben“. Die zweite Komponente leitet sich aus dem unionsrechtlichen Grundwert der Bewegungsfreiheit (Art. 21 AEUV) ab und umfasst alle mit grenzüberschreitender Mobilität und Wohnsitznahme zusammenhängenden Freiheitsrechte. Einen Sonderfall bildet das Recht auf Auslandsschutz (Art. 23 AEUV), das diesen Status in die Ziele der Gemeinsamen Außenpolitik hinein verlängert. Trotz ihrer zuweilen fragilen Wirklichkeit ist die Freizügigkeit ein Leitbild, das dem „Rollenmodell“ der Bürgerschaft Möglichkeiten gibt, sie auszufüllen, wie bei (fast) jedem Recht für die einen, ohnehin Privilegierten mehr, für andere, die in Armut leben, weniger. Mit der Frage, ob und wie weit das Recht solche Differenzen einfangen kann, ist der Status der unionsbürgerlichen Gleichheit angesprochen, um den es nun gehen soll.

4. Unionsbürgerliche Gleichheit (Art. 9 EUV, Art. 18, 20 und 21 AEUV)?

a) Inländerbehandlung

Die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger der Union wird in Art. 9 EUV noch vor den Voraussetzungen der Unionsbürgerschaft erwähnt und ist gemeinsam mit der Freizügigkeit (Art. 21 AEUV) und den politischen Rechten (Art. 22 AEUV) einer ihrer Kerngehalte. Sie äußert sich nicht nur in dem Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV), sondern auch in einer programmatischen Verpflichtung auf Antidiskriminierungsmaßnahmen aller Art (Art. 19 AEUV). Sie ist ein Verfassungsprinzip, welches das gesamte Unionsrecht durchzieht.¹⁴²

Im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen fordert das Unionsrecht mehr als Gleichheit, wie sich aus Art. 21 AEUV und dem konkretisierenden Sekundärrecht ergibt. Wie gesehen ist der Zugang zum Staatsgebiet der

142 S. die Beiträge in Thomas Giegerich (Hrsg.), *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, Cham: Springer 2020.

anderen Mitgliedstaaten nicht ohne Weiteres beschränkbar, und gegenüber aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ist der Unionsbürgerstatus ebenfalls privilegiert. Dieser präferenzielle Status kommt auch in der Pflicht zur Inländergleichbehandlung zum Ausdruck, die Art. 24 Abs. 1 Ubg.-RL zur Regel macht („[v]orbehaltlich spezifischer und ausdrücklich [...] vorgesehener Bestimmungen [...] im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen [des Aufnahmemitgliedstaats]“). Dieser Gleichheitsanspruch wirkt sich bspw. im Arbeits-, Berufs-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht aus,¹⁴³ umfasst aber weiter die gesamte Daseinsvorsorge, wie die zu Art. 18 AEUV ergangene Rechtsprechung zum Zugang zu öffentlichen Ressourcen des Bildungswesens¹⁴⁴ und der Verkehrsinfrastruktur¹⁴⁵ zeigt.

b) Ausnahme sozialhilferechtlicher Ansprüche

Obgleich Art. 2 EUV die europäische Gesellschaft über ihre Solidarität charakterisiert, erstreckt sich der unionsbürgerliche Gleichheitsstatus nicht auf die soziale Fürsorge. Die Unionsbürgerrichtlinie macht dies deutlich, indem sie es den Mitgliedstaaten erlaubt, Personen, für die mangels ausreichender Subsistenzmittel das Freizügigkeitsrecht beschränkt ist (Art. 7

143 Vgl. Art. 3, 7 ff. und für Familienmitglieder Art. 10 VO 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ABl. 2011 L 141/1; Art. 4 und 11 VO 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. 2004 L 166/1, jew. idF 2019 L 186/21; der Zugang zum Sozialversicherungssystem braucht nicht unentgeltlich zu sein, s. EuGH, Urteil v. 15.7.2021, Rs. C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, Rn. 58 – *A/Latvijas Republikas Veselības ministrija*; ist er kostenlos, kann hiermit aber der Nachweis eines für die Zwecke der Freizügigkeit gem. Art. 6 Ubg.-RL zureichenden Krankenversicherungsschutzes geführt werden, s. Urteil v. 10.3.2022, Rs. C-247/20, ECLI:EU:C:2022:177 – *VI/Commissioner for Her Majesty's Revenue and Customs*.

144 Zum Hochschulzugang EuGH, Urteil v. 13.2.1985, Rs. 293/83, ECLI:EU:C:1985:69, Rn. 24 f. – *Gravier*; u.a. auch Urteil v. 7.7.2005, Rs. C-147/03, ECLI:EU:C:2005:427, Rn. 32 f. – *Kommission/Österreich*; mit Bezug zu Art. 21 AEUV Urteil v. 13.4.2010, Rs. C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181, Rn. 30 ff. – *Bressol*.

145 Zur Nutzung von Autobahnen EuGH, Urteil v. 1.10.2009, Rs. C-103/08, ECLI:EU:C:2009:597, Rn. 24 ff. – *Gottwald*; Urteil v. 18.6.2019, Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 119 ff. – *Österreich/Deutschland*; zu Fahrpreismäßigungen für Studierende Urteil v. 4.10.2012, Rs. C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605 – *Kommission/Österreich*; vgl. auch Art. 170 AEUV.

und 14 Ubg.-RL), von der Berechtigung auf Sozial- und Studienbeihilfen auszuschließen (Art. 24 Abs. 2 Ubg.-RL). Trotz des scheinbar thematisch einschlägigen Titels IV der GRC („Solidarität“) gibt es kein originäres, sondern nur ein koordinierendes europäisches Sozialrecht, das erwerbstätigen Angehörigen anderer Mitgliedstaaten den diskriminierungsfreien Zugang zu den nationalen Sicherungssystemen eröffnet (vgl. Art. 34, 35 GRC), beitragsunabhängige Mittel der Existenzsicherung aber im Prinzip nicht umfasst. Die Rechtsprechung des EuGH hat eine Weile lang aus dem in der Unionsbürgerschaft angelegten Diskriminierungsverbot einen Hilfsanspruch auf Solidarleistungen in Notlagen abgeleitet, der sich neben anderen beitragsunabhängigen Leistungen auch auf die Gewährung des Existenzminimums richten sollte.¹⁴⁶ Obgleich mit der Unionsbürgerrichtlinie auch die Rechtsprechung des EuGH kodifiziert werden sollte,¹⁴⁷ hat dieser seine Rechtsprechung nach Ablauf ihrer Umsetzungsfrist aufgegeben. Art. 24 Abs. 2 Ubg.-RL gestattet es danach den Mitgliedstaaten, Personen Sozialhilfe zu verweigern, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und keine „begründete Aussicht“ (Art. 14 Abs. 4 lit. b) Ubg.-RL) haben, eine Arbeit zu finden.¹⁴⁸ Die spätere Rechtsprechung des EuGH ist oft kritisiert worden, nicht nur weil sie in sich wenig kohärent ist,¹⁴⁹ sondern auch, weil sie dem konstitutionellen Stellenwert der Unionsbürgerschaft nicht mehr gerecht wird und die Wertung in Art. 2 Satz 2 EUV verkennt.

Einen konkreten dogmatischen Ansatzpunkt für Kritik bietet die Handhabung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit. Während für die Beendigung des Aufenthaltes eine nach Integrationsintensität abgestufte Einzelfallprüfung notwendig ist (s. o. IV.3.b), zieht der EuGH bei der Verweigerung von Sozialhilfe unmittelbar die Richtlinie heran. Wenn Unionsangehörige die

146 EuGH, Urteil v. 12.5.1998, Rs. C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217, Rn. 63 – *Martínez Sala*; *Grzelczyk* (Fn. 12), Rn. 34 ff.; Urteil v. 23.3.2004, Rs. C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172 – *Collins*; Urteil v. 7.9.2004, Rs. C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488, Rn. 36 ff. – *Trojani*; Urteil v. 15.3.2005, Rs. C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169 – *Bidar*; Urteil v. 4.12.2008, Rs. C-221/07, ECLI:EU:C:2008:681 – *Zablocka-Weyhermüller*.

147 Vgl. Erwägungsgründe 3 und 27 Ubg.-RL; Erläuterungen im Einzelnen in COM(2001) 257 final; zur Entstehung *Iliopoulou* (Fn. 70), 421 ff.

148 EuGH, Urteil v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 – *Dano*; Urteil v. 15.9.2015, Rs. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 – *Alimanovic*; Urteil v. 25.2.2016, Rs. C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114 – *García-Nieto*; Urteil v. 14.6.2016, Rs. C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436 – *Kommission/Vereinigtes Königreich*.

149 *Johannes Peyrl*, The Judgements of *Brey*, *Dano* and *Alimanovic*. A Case for Derogation or a Need to Solve the Riddle, in: Mantu/Guild/Minderhoud (Fn. 64), 105–128.

für einen rechtmäßigen Aufenthalt verlangte Voraussetzung ausreichender Existenzmittel (Art. 7 Abs. 1 lit. b) Ubg.-RL) nicht erfüllen und auch auf dem Arbeitsmarkt keine Aussichten haben (Art. 14 Abs. 4 lit. b) Ubg.-RL), wird angenommen, dass Sozialhilfeleistungen „unangemessen in Anspruch“ genommen werden (Art. 14 Abs. 1 Ubg.-RL). Es wird mithin davon ausgegangen, dass die geforderte Verhältnismäßigkeitsprüfung bereits in typisierter Form durch die Richtlinie stattgefunden hat, die dann nur noch der Anwendung bedarf. Noch nicht einmal die Grundrechte sollen anwendbar sein.¹⁵⁰ Methodisch wird dies erreicht, indem Art. 24 Ubg.-RL einschließlich seines Abs. 2 als *lex specialis* vor das Primärrecht gesetzt wird.¹⁵¹

Für diese Handhabung des Regel-Ausnahme-Mechanismus des Art. 24 Ubg.-RL bietet Art. 21 AEUV, dem zufolge die Unionsbürgerfreizügigkeit unter dem Vorbehalt auch sekundärrechtlicher „Beschränkungen und Bedingungen“ steht, nur scheinbar eine Grundlage. Denn die Herabstufung der Sozialhilfe zum bloßen Anwendungsproblem des Sekundärrechts hat zur Folge, dass soziale Rechte vom verfassungsrechtlichen Status der Unionsbürgerschaft weitgehend ausgeschlossen werden. Mögen auch die Richtlinie und eine Einzelfallprüfung oft zum selben Ergebnis kommen, so kann doch das eine das andere nicht einfach ersetzen.¹⁵²

In der neuesten Rechtsprechung könnte sich indessen erneut ein Kurswechsel abzeichnen. Im Fall *CG* entschied der EuGH nun, dass „eine konkrete Prüfung der wirtschaftlichen Situation jedes Betroffenen vorzu-

150 Zur Ausblendung der Grundrechte krit. Anm. *Ferdinand Wollenschläger*, Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? NVwZ 2014, 1628–1632 (1631); krit. zur Rspr. ferner *Thorsten Kingreen*, In love with the single market? NVwZ 2015, 1503–1506; *Anuscheh Farahat*, Solidarität und Inklusion. Umstrittene Dimensionen der Unionsbürgerschaft, DÖV 2016, 45–55 (48); *Nic Shuibhne* (Fn. 124); *Astrid Wallrabenstein*, Wie Florin zwischen die Stühle rutschte. Die Unionsbürgerschaft und das menschenwürdige Existenzminimum, JZ 2016, 109–120 (120); *Eleanor Spaventa*, Economic Justification and Union Citizenship. Reallocation Welfare Responsibilities to the State of Origin, in: Panos Koutrakos/Niamh Nic Shuibhne/Phil Syrpis (Hrsg), *Exceptions from EU Free Movement Law*, Oxford: Hart 2016, 32–52 (52); *Charlotte O'Brien*, EU Citizenship, Social Justice and the Cautionary Tale of the UK, Oxford: Hart 2017, 44 ff.; *Julie Rondy*, Le contrôle de proportionnalité in concreto est-il toujours le plus protecteur du citoyen de l'Union?, RUE 2023, 96–106 (99 ff.); zust. *Peter Hilpold*, Die Unionsbürgerschaft. Entwicklung und Probleme, EuR 2015, 133–147; *Anastasia Iliopoulou-Perot*, Deconstructing the Former Edifice of Union Citizenship?, CML Rev. 53 (2016), 1007–1036 (1030 ff.).

151 Zum Verhältnis zu Art. 18 AEUV etwa EuGH, *The Department for Communities in Northern Ireland* (Fn. 55), Rn. 65 f.

152 *Wollenschläger* (Fn. 101), 798 f.

nehmen“ sei;¹⁵³ auch die GRC wird herangezogen,¹⁵⁴ woraus sich für eine mittellose alleinerziehende Mutter zweier Kinder ein Fürsorgeanspruch ergeben kann.¹⁵⁵ Sollte sich diese Entscheidung zur allgemeinen Linie verfestigen, könnte dies eine Rückkehr zur alten Rechtsprechung bedeuten, welche den Zugang von Unionsbürgern zu Leistungen der Existenzsicherung als Solidarpflicht der Mitgliedstaaten in akuten Notlagen ausgeformt hatte.¹⁵⁶

c) Konsequenzen für den Unionsbürgerstatus

Auch in diesem Falle kann aber von einer europäischen „Sozialbürgerschaft“¹⁵⁷ verstanden als Inbegriff unionsrechtlich verankerter, beitragsunabhängiger Teilhabeansprüche, kaum die Rede sein. Derartige Rechte bestehen außer in den benannten besonderen Härtefällen nur im – allerdings weit gehandhabten – Anwendungsbereich der Grundfreiheiten in Gestalt von Ansprüchen arbeitslos gewordener Personen und ihrer Familienangehörigen, für welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit fortwirkt.¹⁵⁸ Der Kontrast zu rechtspolitischen Forderungen nach einer europäischen Jugendarbeitslosenversicherung und ähnlichen Projekten ist scharf.¹⁵⁹ Bei aller Kritik an dieser Rechtsprechung sollte aber nicht übersehen werden, dass die Metamorphose der Unionsbürgerschaft in eine Sozialbürgerschaft letztlich nicht in den Händen des EuGH liegen kann. Die Spielräume für eine dahin gehende Rechtsfortbildung sind angesichts des Kompetenzbestandes der

153 EuGH, *The Department for Communities in Northern Ireland* (Fn. 55), Rn. 79.

154 Ebd. Rn. 87.

155 Ebd. Rn. 92.

156 Zu den Urteilen *Grzelczyk*, *Trojani* u.a. o. Fn. 146; als Lockerung der *Dano*-Rspr. lässt sich auch eine engere Auslegung des Begriffs der Sozialleistungen verstehen, welche die Mitgliedstaaten gem. Art. 24 Abs. 2 Ubg.-RL verweigern dürfen, wie in EuGH, Urteil v. 1.8.2022, Rs. C-411/20, ECLI:EU:C:2022:602, Rn. 47 f. – *S/Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (Kindergeld während kurzfristigen Aufenthalts).

157 Zur „social citizenship“ *Marshall* (Fn. 16).

158 Vgl. EuGH, Urteil v. 11.4.2019, Rs. C-483, ECLI:EU:C:2019:309, Rn. 44 – *Tarola*; Urteil v. 6.10.2020, Rs. C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, Rn. 72 ff. – *Jobcenter Krefeld*.

159 Ein wieder stärkerer Akzent auf der mitgliedstaatlichen Solidarität kann im Urteil *Jobcenter Krefeld* (Fn. 158) gesehen werden, das die Rechte der Kinder arbeitslos gewordener Unionsangehöriger stärkt, s. *Fulvia Ristuccia*, *The Right to Social Assistance of Children in Education and their Primary Carers*. *Jobcenter Krefeld*, CML Rev. 58 (2021), 877–904 (901).

Union und der Regelungen der Unionsbürgerrichtlinie begrenzt.¹⁶⁰ Auch die neu beschlossene Mobilisierung von Mitteln für die Union wird sich, was auch immer ihre konkrete Verwendung sein wird, wohl nicht in soziale Rechte übersetzen.¹⁶¹

Daher fragt sich, welchen Stellenwert unionsrechtlich gewährleistete soziale Rechte für die Unionsbürgerschaft haben und was es für sie bedeutet, dass die Letztverantwortung für die Existenzsicherung Nicht-Erwerbstätiger weitgehend bei den Herkunftsmitgliedstaaten liegt. Ein föderaler Ansatz wird hierin nichts Ungewöhnliches erblicken und kann darauf verweisen, dass eine Bundeszugehörigkeit typischerweise zwar in den Gliedstaaten Inländerbehandlung umfasst, die soziale Fürsorge aber oft lokal geregelt ist und aus diesem Grund auch Beschränkungen der Freizügigkeit vorsehen kann.¹⁶² Wegen der Zuständigkeitsverteilung im föderalen Verbund der Union kann sich eine Forderung nach sozialer Gleichheit beim derzeitigen Stand also nicht auf die unionsrechtliche, sondern nur auf die zuständige staatliche Ebene beziehen.¹⁶³

5. Unionsbürgerschaft als europäische Aktivbürgerschaft (Art. 22, 24 AEUV)

Historisch bildet das Wahlrecht das Ausschlusskriterium, das den vollwertigen Bürgerstatus von anderen Formen der Zugehörigkeit unterscheidet.¹⁶⁴ Im Kontext des Unionsrechts hat es nicht nur eine Leitbildfunktion, sondern auch eine erhebliche Symbolwirkung. Der politische „Wert“ der Unionsbürgerschaft bemisst sich nach der Währung effektiver Rechte und

160 Eingehend zu den Grenzen *Mirjam Luber*, Unionsbürgerschaft als Kompetenzproblem, Tübingen: Mohr Siebeck 2023.

161 Ansätze gibt es, vgl. Art. 5 der VO 2020/2092 v. 16.12.2020 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. 2020 L 433I/1, die es Staaten, welche von finanziellen Sanktionen betroffen sind, verwehrt, den Berechtigten gesperrte Leistungen vorzuhalten und zur Überwachung einen eigenen Beschwerdemechanismus vorsieht.

162 *Schönberger* (Fn. 13), 91 f., 135; *Weber* (Fn. 37), 54 ff.

163 *Rabenschlag* (Fn. 3), 296; zur Allokation von Rechten als Ergebnis eines „federal bargain“ *Niamh Nic Shuibhne*, Recasting EU Citizenship as Federal Citizenship. What Are the Implications for the Citizen When the Polity Bargain Is Privileged? in: *Kochenov* (Fn. 18), 147–177 (169 ff.); zur „Verlangsamung“ der Sozialstaatlichkeit in föderalen Systemen *Jana Osterkamp*, Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie (Vormärz bis 1918), Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2021, 294.

164 *Magnette* (Fn. 60).

realer Einflusschancen. Der Vertragstext weckt Erwartungen, wo er das Europäische Parlament als Vertretung der Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene einsetzt (Art. 10 Abs. 2, 14 Abs. 2 EUV) und ihnen die Möglichkeit der Partizipation eröffnet (Art. 11 EUV), zu deren Willensbildung auf europäische Parteien verweist (Art. 10 Abs. 4 EUV, 12 Abs. 2 GRC) und die Unionsorgane auf eine Politikgestaltung im Interesse der „Bürgerinnen und Bürger“ der Union verpflichtet (Art. 13 Abs. 1 EUV); die europäische Politik muss „möglichst [...] bürgernah“ sein (Art. 1 Abs. 2 EUV) und der Zivilgesellschaft gegenüber dem Grundsatz der „Offenheit“ entsprechen (Art. 15 AEUV). Aktivbürgerliche Rechte sind vor allem das Wahlrecht (Art. 22 AEUV, 39 GRC), die Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV) sowie Petitions-, Informations- und Kontrollrechte (Art. 24 AEUV, 41–44 GRC).

a) Vom Begleitrecht der Freizügigkeit zu politischen Rechten

Diese politischen Rechte haben sich mittlerweile vom Grundsatz der Inländergleichbehandlung mobiler Unionsangehöriger gelöst.¹⁶⁵ Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. 22 Abs. 2 AEUV) war – ebenso wie das Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungskörperschaften (Art. 22 Abs. 1 AEUV)¹⁶⁶ – auf der Ebene der europäischen Grundrechte lange von der Nutzung des Freizügigkeitsrechts abhängig, und dies war auch eines seiner historischen Motive: Aus einer Beschäftigung im Ausland sollten den Freizügigkeitsberechtigten keine Nachteile erwachsen.¹⁶⁷ Dies erklärt, warum der EuGH auch das (aktive und passive) Wahlrecht zum Europaparlament (EP) am Wohnsitzort gem. Art. 22 Abs. 2 AEUV, 39 Abs. 1 GRC zunächst freizügigkeitsakzessorisch interpretiert, d.h. als Fall der Inländergleichstellung behandelt hat.¹⁶⁸ So wurde es möglich, dass eine in

165 Zur an der Freizügigkeit orientierten Konzeption vor dem Lissabon-Vertrag *Jo Shaw*, *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of the Political Space*, Cambridge: Cambridge University Press 2007; s. auch noch *Richard Bellamy*, *A Republican Europe of States*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, 147 ff.

166 Zum Kommunalwahlrecht *Myriam Benlolo Carabot*, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Brüssel: Bruylant 2006, 321 ff.

167 *Carlos Closa*, *The Concept of Union Citizenship in the Treaty on European Union*, *CML Rev.* 29 (1992), 1137–1170 (1144 ff., 1162 ff.).

168 EuGH, Urteil v. 12.9.2006, Rs. C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543, Rn. 66 – *Spanien/Vereinigtes Königreich*; Urteil v. 12.9.2006, Rs. C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545, Rn. 53 – *Eman und Sevinger*.

Deutschland wohnhafte Portugiesin die 96 Abgeordneten mitwählen kann, die der Bundesrepublik im Europaparlament zustehen (Art. 14 Abs. 2 S. 4 EUV). Die Wahlrechtsgrundsätze, wie sie sich aus Art. 14 Abs. 3 EUV und dem Europawahlakt ergeben, sind dagegen historisch älter als die Unionsbürgerschaft,¹⁶⁹ wurden aber erst nach ihrer Einführung in Art. 39 Abs. 2 GRC aufgenommen. Konnte man bis 2009 den heutigen Art. 22 Abs. 2 AEUV noch dahin auslegen, dass er das Unionsbürgerwahlrecht nicht als allgemein geltendes politisches Recht konzipiert hat, so steht seit Inkrafttreten der GRC fest, dass auch Inländern ein solches Recht zusteht, die von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht haben. Der EuGH hat klargestellt, dass Art. 39 Abs. 2 GRC die Wahlgrundsätze des Art. 14 Abs. 3 EUV als subjektive Rechte inkorporiert.¹⁷⁰ Das Wahlrecht hat also zwei Komponenten, ein Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament und ein Verbot der Diskriminierung bei der Ausübung des Wahlrechts gegenüber Unionsangehörigen in einem Aufenthaltsmitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Innerhalb des Kreises der Wahlberechtigten kommt es auf die Staatsangehörigkeit nicht an. Die Verträge setzen insoweit eine europäische Legitimationsgemeinschaft voraus.¹⁷¹

b) Subjektivierung der Wahlrechtsgrundsätze

Die Einzelheiten des Wahlrechts sind, soweit sie nicht wie einzelne Fragen der Wahlrechtsausübung harmonisiert wurden,¹⁷² im nationalen Recht ge-

169 Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, ABl. 1976 L 278/1, idF ABl. 2018 L 178/1.

170 EuGH, Urteil v. 6.10.2015, Rs. C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648, Rn. 41, 44 ff. – *Delvigne*; zur alten Rechtslage schon i.d.S. *Robert Kovar/Denys Simon*, La citoyenneté européenne, CDE 29 (1993), 285–316 (307).

171 Vgl. bereits *Allan Rosas*, Union Citizenship and National Elections, in: ders./Esko Antola (Hrsg.), *A Citizen's Europe*, London: Sage 1995, 135–155 (135).

172 Dies betrifft bspw. ein Antragserfordernis, das Recht, auch im Herkunftsstaat zu wählen, und den Ausschluss mehrfacher Ausübung des Wahlrechts, s. RL 93/109/EG des Rates v. 6.12.1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1993 L 329/34; zu Problemen mehrfachen Wahlrechts bei mehrfacher Staatsangehörigkeit (vgl. §§ 25 I, 12 II, 29 III StAG) *Ferdinand Weber/Kay Hailbronner*, in: Kay Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Grundlagen E, Rn. 387 ff. m.w.N.

regelt; hier darf es keine Diskriminierungen geben. In *Delvigne* hat der EuGH entschieden, dass dies auch für Wahlrechtsregelungen gilt, die für alle Wahlen und nicht spezifisch für die Europawahlen gelten, im gegebenen Falle für den Verlust des Wahlrechts als Nebenfolge einer strafgerichtlichen Verurteilung. Es ist daher möglich, dass dies auch für andere Wahlvoraussetzungen und für die Ausgestaltung von Wahlrechtsgrundsätzen gilt, die in das Unionsrecht übernommen wurden.¹⁷³ Auch wenn sich eine solche Rechtsprechung nur auf die Wahlen richten kann, für welche die Union eine Kompetenz besitzt, so ist doch ein Ansatz gefunden, im Zusammenwirken mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 ZP EMRK¹⁷⁴ einen europäischen Mindeststandard herauszubilden, der zur Konkretisierung des europäischen Demokratieprinzips (Art. 10 EUV) und damit zu einem der Grundwerte der Union (Art. 2 EUV) beitragen kann.¹⁷⁵ Hierzu gehört die Wahlrechtsgleichheit nur mit Einschränkungen, da sich der Erfolgswert der Stimmabgabe nach der Größe des mitgliedstaatlichen Sitzkontingentes im EP bemisst, für das jeweils gewählt wird; seine Rechtfertigung findet dies im föderalen Prinzip, das verlangt, dass auch die Wahlbevölkerung kleinerer Mitgliedstaaten vertreten ist.¹⁷⁶

Auf einer anderen Ebene könnte sich der prozessuale Zugang deutscher Wahlberechtigter zum BVerfG als Problem der politischen Gleichheit darstellen. Dieser Rechtsprechung zufolge kann eine Verfassungsbeschwerde zur Überprüfung der Anwendbarkeit von Hoheitsakten der Union führen, wenn die Beschwerdeführer vortragen, durch sie in ihrem Wahlrecht zum Bundestag aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzt zu sein, weil diese gegen die Verfassungsidentität, den der Union gezogenen Kompetenzrahmen, Rechte des Bundestages oder das Abstimmungsquorum des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG verstießen.¹⁷⁷ Da den Wahlberechtigten zu den nationa-

173 Art. 1 Abs. 3 Direktwahlakt (Fn. 169): „Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim.“

174 Zum Wahlrecht zum Europäischen Parlament EGMR, *Matthews v. Vereinigtes Königreich* (Fn. 105).

175 Sébastien Platon, The Right to Participate in the European Elections and the Vertical Division of Competences in the European Union, in: Cambien/Kochenov/Muir (Fn. 50), 364–386 (379 ff.).

176 BVerfG, Urteil v. 31.5.1995, 2 BvR 635/95, EuGRZ 1995, 566; BVerfGE 135, 259 (285) – 3 %-Sperrklausel; dazu Thomas Giegerich, The Political Dimensions of Equality in the European Union, in: ders. (Fn. 142), 45–96 (85 f.).

177 Vgl. bspw. zur Ultra-vires-Kontrolle BVerfGE 142, 123 (209 ff.) – OMT; 154, 17 (88 ff., 150 ff.) – PSPP; zur Identitätskontrolle BVerfGE 151, 202 (274 ff.) – Bankenunion; zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages BVerfGE

len Parlamenten vieler anderer Mitgliedstaaten diese Form der Intervention vor ihren staatlichen Gerichtsbarkeiten nicht offensteht,¹⁷⁸ können deutsche (europaskeptische) Wähler auf die rechtliche Ausgestaltung des Handelns der Unionsorgane in privilegierter Weise Einfluss nehmen. Wenn sich auch dieses Problem nicht in die Kategorien der europäischen Wahlrechtsgrundsätze bringen lässt, deutet diese richterrechtliche Weiterung politischer Rechte doch auf einen Systembruch hin.

c) Legitimationsfragen der Aktivbürgerschaft

Dies führt zu der Frage, wie die subjektiven politischen Rechte des Unionsrechts einzuordnen sind. Es finden sich – mit vielen Nuancen – im Wesentlichen drei Ansätze, die eng mit der jeweils wirksamen Vorstellung europäischer Demokratie verbunden sind.

Das lange herrschende funktionalistische Paradigma betrachtet die Europäische Union als Zweckerschöpfung zur gemeinsamen Erreichung vereinbarter Ziele, die um den Binnenmarkt angeordnet, also wirtschaftlicher Natur sind. Mit einer rechtebasierten Ordnung kann sich ein solcher marktfunktionaler Utilitarismus vertragen,¹⁷⁹ wie die Anerkennung der Grundfreiheiten über bloße Reflexe der Marktintegration hinaus als echte individuelle Rechte auch zeigt.¹⁸⁰ Die Legitimation des Zweckverbandes bemisst sich nach der Effektivität, mit der er seine Zielvorgaben verwirklicht, ist also Output-orientiert, und beruht vor allem auf der Expertise ihrer ausführenden Organe. Ihre demokratische Absicherung kann auf das unbedingt Nötige beschränkt bleiben, weil die Union als Fortsetzung der Mitgliedstaaten gedacht wird. Das EP ist ein Konsultativorgan innerhalb des Institutionengefüges, bleibt aber wie der Gesamtverband auf die Im-

132, 195 (238 ff.) und 135, 317 (399 ff.) – *ESM*; zur „formalen Übertragungskontrolle“ BVerfGE 153, 74 (152 ff.) – *Einheitliches Patentgericht*.

178 Vgl. Franz C. Mayer, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: von Bogdandy/Bast (Fn.1), 559–607; s. auch die Beiträge in: Armin von Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber (Hrsg.), IPE Bd. II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht, Heidelberg: C.F. Müller 2008.

179 Zu Utilitarismus und Rechten Cass R. Sunstein, Rights and their Critics, Notre Dame L Rev. 70 (1995), 727–768 (737).

180 Vgl. schon Eberhard Grabitz, Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Köln: Europa-Union-Verlag 1970; dazu Weber (Fn.4), Rn. 20.

plementierung einer wohlförderungsfördernden, wirtschaftspolitischen Agenda verpflichtet. Ein gehaltvoller Bürgerstatus aller Unionsangehörigen trägt zu diesen Zwecksetzungen nur insoweit bei, als er die Ziele des Binnenmarktes zu fördern vermag; die Akteure des Funktionalismus sind die Marktbürger. Politische Rechte sind dazu nicht unentbehrlich.¹⁸¹

Allerdings entspricht das funktionalistische Paradigma, trotz gewisser Popularität in Teildiskursen europäischer Politik, nicht mehr dem Ist-Zustand der Europäischen Union. Die Erwartungen, die sich an sie mit Blick auf die Sozialpolitik infolge der Bewältigung der Staatsschuldenkrise, auf die Asyl- und Migrationspolitik, auf Reaktionen auf den Klimawandel und auf ihre strategische Leistungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik richten, spätestens aber die Intensität der Debatte um die innere Verfasstheit ihrer Mitgliedstaaten zeigen, dass sich die heutige Union zu einem politischen Verband entwickelt hat, dessen Aktionsradius über den Gemeinsamen Markt hinausgeht.¹⁸² Dem entspricht eine Öffentlichkeit, d.h. eine Sphäre, in der die Mitglieder der europäischen Gesellschaft durch kommunikatives Handeln ihren politischen Willen bilden,¹⁸³ die eben nicht auf die Mitgliedstaaten beschränkt ist und in der Themen von gemeinsamem Interesse verhandelt werden.¹⁸⁴ Empirische Studien zeigen, dass die Identifikation der Unionsbürger nicht von ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen abhängig ist.¹⁸⁵ Die Unionsbürgerschaft ist daher nicht lediglich als eine Verlängerung der Marktfreiheiten zu verstehen, für die es um punktuelle Aufwertungen des Legitimationsniveaus in einzelnen Kompetenzbereichen ginge, sondern in einem anspruchsvollen Sinne politisch

181 Vgl. *Hans Peter Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen: Mohr 1972, 340 ff.; *Fritz W. Scharpf*, *Regieren in Europa*, Frankfurt a.M.: Campus 1999, 29 ff., 180.

182 Vgl. Beiträge in *Francesca Bignami* (Hrsg.), *The EU in Populist Times. Crises and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press 2020; *Armin von Bogdandy*, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Berlin: Suhrkamp 2022, 135 ff.

183 *Jürgen Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1990, 94 ff.

184 *Claudio Franzius/Ulrich K. Preuß*, *Europäische Öffentlichkeit*, Baden-Baden: Nomos 2004; *Thomas Risse*, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca: Cornell University Press 2010, 107 ff.; *Christian Calliess/Moritz Hartmann*, *Zur Demokratie in Europa. Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit*, Tübingen: Mohr Siebeck 2014.

185 *Fabio Serricchio/Paolo Bellucci*, *The Consequences of European Identity*, in: *Bettina Westle/Paolo Segati* (Hrsg.), *European Identity in the Context of National Identity*, Oxford: Oxford University Press 2016, 272–290.

aufzufassen. Zu dieser Forderung passt die Beobachtung, dass das funktionale Paradigma in der Rechtsprechung des EuGH kaum noch präsent ist; die Grundfreiheiten haben sich danach ihrerseits über die ursprünglich wirtschaftliche Zwecksetzung hinaus zu Grundrechten gewandelt, die nicht mehr allein im Dienst der Marktlogik stehen, sondern von der Unionsbürgerschaft mit geprägt werden.¹⁸⁶

Lassen sich den funktionalistischen Theorien Einwände entgegenhalten, die sich im Rahmen ihrer eigenen Prämissen bewegen, so ist dies bei den beiden anderen Ansätzen zur Demokratie und damit zur politischen Bürgerschaft in Europa anders, da sie von unterschiedlichen Perspektiven ausgehen. Die eine lässt sich als polyzentrisch bezeichnen, die andere als föderalistisch.¹⁸⁷ Beide setzen bei der Input-Legitimation der Union an, beide sehen das EP als Teil einer der mehreren Ebenen europäischer Herrschaftsausübung.

Die polyzentrische, einem methodischen Realismus folgende Sichtweise lokalisiert die Quelle demokratischer Legitimation in den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten. Die sozialen Voraussetzungen und absehbaren Entwicklungsmöglichkeiten eines sie überspannenden europäischen *pouvoir constituant* mit eigener Verfassung, eigener Demokratie und eigener Aktivbürgerschaft werden skeptisch dargestellt, nicht zuletzt weil es an einer hinreichend homogenen politischen Identität fehle.¹⁸⁸ Einige staatliche Ver-

186 So die Interpretation von *Tryfonidou* (Fn.126), 110f. und passim, die sie auf eine Analyse der Rspr. zu den personenbezogenen Grundfreiheiten stützt; s. ebd., 79 ff., mit Hinweisen u.a. auf EuGH, *Baumbast* (Fn.114), Rn. 83; *Collins* (Fn.146); *Orfanopoulos und Oliveri* (Fn.125), Rn. 66 ff.; Urteil v. 23.2.2010, Rs. C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 – *Ibrahim*; Urteil v. 23.2.2010, Rs. C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 – *Teixeira*; Urteil v. 21.2.2006, Rs. C-152/03, ECLI:EU:C:2006:123 – *Ritter-Coulais*; Urteil v. 12.12.2013, Rs. C-303/12, ECLI:EU:C:2013:822, Rn. 53 – *Imfeld*; *Eind* (Fn.119); Urteil v. 12.3.2014, Rs. C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, Rn. 49 – *O. und B.* Primär geschützt ist danach nicht die wirtschaftliche Aktivität, sondern der grenzüberschreitende Freiheitsbezug.

187 *Claudia Wiesner*, Citizens of a polity without politics? The European Union, concepts of Federalism and Citizenship, in: Skadi Krause (Hrsg.), *Theories of Modern Federalism*, Baden-Baden: Nomos 2019, 301–324, spricht von „föderalistischen“ und „unionistischen“ Idealtypen.

188 Mit wechselnder Akzentuierung *Dieter Grimm*, zuerst in: Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581–591 (587 ff.); aus neuerer Zeit *ders.*, Constitutionalisation without a Constitution. A Democracy Problem, in: Nick W. Barber/Maria Cahill/Richard Ekins (Hrsg.), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford: Hart 2019, 23–40.

fassungs- und Obergerichte lassen sich hier einordnen, darunter bis auf Weiteres auch der Zweite Senat des BVerfG. Hatte er noch im *Maastricht*-Urteil gefordert, die Rechte des EP – und mit ihnen der Unionsbürgerschaft – müssten mit dem Kompetenzzuwachs auf europäischer Ebene Schritt halten,¹⁸⁹ sieht er seit dem *Lissabon*-Urteil die demokratische Selbstbestimmung des Staates als Grenze der unter dem Grundgesetz möglichen Integration an.¹⁹⁰ Eine Volldemokratie auf europäischer Ebene gibt es danach nicht, und es darf sie *de constitutione lata* auch nicht geben. Dem entspricht eine pejorative Sichtweise auf das EP.¹⁹¹ Dies schließt es nicht aus, die Unionsbürgerschaft als Element einer Aktivbürgerschaft zu sehen, die auf mehreren Ebenen unterschiedliche politische Rechte ausüben kann. Die Unionsbürger sind aber als Inhaber politischer Rechte nur Mitglieder eines „unselbständigen Legitimationssubjekts“.¹⁹²

Eine hier als föderalistisch bezeichnete Perspektive geht von einer konstruktivistischen Prämisse aus und sieht die politischen Mitwirkungsrechte in Relation zur Substanz der europäischen Demokratie und der Wirksamkeit politischer Gestaltungsrechte.¹⁹³ Ähnlich wie es der Zweite Senat für das Wahlrecht nach Art. 38 Abs. 1 GG sieht, hängt die Sicht auf das Europawahlrecht von der Einschätzung des Kompetenzbestandes des EP ab. Vorschläge zu dessen Aufwertung richten sich, wie in der Debatte um ein demokratisches Defizit der Union, auf institutionelle Reformen wie die Investitur und Kontrolle der Kommission, eigene Initiativrechte des EP in der Gesetzgebung, eine weitere Europäisierung des Wahlverfahrens, das europäische Parteienrecht und die Absenkung der Schwellen für Formen

189 BVerfGE 89, 155 (184) – *Maastricht*.

190 BVerfGE 123, 267 (364 f.) – *Lissabon*.

191 In BVerfGE 129, 300 hat es die 5 %-Sperrklausel des deutschen Europawahl-Gesetzes für verfassungswidrig erklärt; ebenso die Neuregelung, die eine 3 %-Klausel vorsah, s. BVerfGE 135, 259. Das Argument der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, das im Kontext der Bundestagswahlen die Sperrklausel als Durchbrechung der Erfolgsgleichheit des Stimmrechts rechtfertigt, soll im Kontext der europäischen Demokratie nicht ausreichend sein; zu Recht krit. *Christoph Schönberger*, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 2012, 80–86; *Volker M. Haug*, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, ZParl 45 (2014), 467–487.

192 *Gärditz* (Fn. 13), 142.

193 *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin: Duncker & Humblot 2001, 651 ff.; *Ingolf Pernice*, Verfassungsverbund, in: Claudio Franziskus/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos 2011, 102–118 (109 f.); *Jürgen Habermas*, Zur Verfassung Europas, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2011, 67 ff.

der direkten Demokratie.¹⁹⁴ Zugleich bietet das Modell einer europäischen Input-Demokratie einen Gradmesser für den Gehalt der politischen Unionsbürgerschaft.¹⁹⁵ Die Exekutivlastigkeit der Euro-Krisenbewältigung lässt sich aus dieser Sicht bspw. als Partizipationsdefizit verstehen, das dem Aktivstatus abträglich ist.¹⁹⁶

Beide Input-orientierten Sichtweisen verweisen auf alte Debatten über die Finalität Europas, die hier nicht fortgeführt werden können. Interessanter ist, was sie für den Unionsbürgerstatus bedeuten. Beide Ansätze lassen sich mit einem föderalen Modell der Unionsbürgerschaft vereinbaren, beide sprechen dafür, die Unionsbürgerschaft als Teil eines auf mehreren Ebenen wirksamen europäischen Bürgerstatus aufzufassen.¹⁹⁷ Die denkbaren politischen Identifikationsmuster lassen sich auf die unterschiedlichen kommunalen, regionalen, staatlichen und überstaatlichen Herrschaftsebenen verteilen, ohne dass diese einander widersprechen müssten.¹⁹⁸ Sie stehen zu den rechtlich und durch politische Praxis gestalteten Institutionen der Europäischen Union in Wechselwirkung, sind also Ergebnis eines Prozesses, und werden, wie sozialpsychologische Studien zeigen, im

194 Vgl. etwa die Vorschläge bei *Michael Zürn*, Europäische Bürgerschaft und wie sie sich politisch artikulieren kann, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Europäische Bürgerschaft – Anfang oder Ende einer Utopie?*, Baden-Baden: Nomos 2020, 75–92.

195 Siehe auch die Defizitanalyse zum derzeitigen Erscheinungsbild des EP bei *Henri de Waele*, Union Citizens and the European Parliament. Perception, Accessibility, Visibility and Appreciation, in: Paul Minderhoud/Sandra Mantu/Karin Zwaan (Hrsg.), *Caught In Between Borders*, Liber Amicorum Elspeth Guild, Tilburg: Wolf Legal Publishers 2019, 175–182.

196 *Floris de Witte*, Emancipation Through Law? in: Azoulai/Barbou des Places/Pataut (Fn. 22), 15–34 (21, 28 ff.); *Marco Dani*, The Subjectification of the Citizen in European Public Law, ebd., 55–88 (85 ff.).

197 *Willem Maas*, Multilevel Citizenship, in: Shachar u.a. (Fn. 50) 644–668; s. auch *Rainer Bauböck*, The Three Levels of Citizenship within the European Union, GLJ 15 (2014), 751–764.

198 S. auch *Joseph H.H. Weiler*, *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, 324 ff.; *Armin von Bogdandy*, Europäische und nationale Identität – Integration durch Verfassungsrecht?, VVDStRL 62 (2003), 156–189 (168 ff.); *Elspeth Guild*, The Legal Elements of European Identity, Den Haag: Kluwer 2004; *Paul Magnette*, How Can One be European, ELJ 13 (2007), 664–679; *Francis Cheneval/Mónica Ferrín*, EU Citizenship – Integrating Multi-layered Identities?, in: Sandra Seubert/Oliver Eberl/Frans van Waarden (Hrsg.), *Reconsidering EU Citizenship*, Cheltenham: Edward Elgar 2018, 177–197; anders *Stefan Haack*, § 205: Staatsangehörigkeit – Unionsbürgerschaft – Völkerrechtssubjektivität, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR X: Deutschland in der Staatengemeinschaft*, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller 2012, 33–66 (Rn. 6 ff.) (Staatsangehörigkeit als „Ausdruck exklusiver politischer Identität“).

Bewusstsein der Europäer reflektiert.¹⁹⁹ Dem entsprechen verschiedene Legitimationsgemeinschaften,²⁰⁰ die sich je nach Ebene unterschiedlich zusammensetzen. In Art. 2 EUV und seiner Festlegung auf die Demokratie als gemeinsamer Wert auch in den Mitgliedstaaten hat dieser politische Status seine konstitutionelle Grundlage gefunden, die es erlaubt, von einem sich zwar auf mehrere politische Herrschaftsebenen verschieden äussernden, aber letztlich doch einheitlichen politischen Status der Unionsbürgerschaft zu sprechen, die für das Gesamtsystem der europäischen Gesellschaft auch eine Verantwortung trägt.²⁰¹

Darin, dass sich soziale Identitäten und ihre rechtlichen Verwirklichungschancen wechselseitig beeinflussen, liegt der normative Sinn von Versuchen, den Aktivbürgerstatus mit einer Stärkung partizipativer Elemente europäischer Politikgestaltung zu fördern. Sie äußern sich in verschiedenen Ansätzen, Transparenz, die Einbindung Interessierter und Betroffener sowie Kontrolle und gute Verwaltung zu Leitideen der europäischen Verwaltungspolitik zu machen (vgl. Art. 15 AEUV).²⁰² Daher hat der Unionsvertrag Elemente partizipativer Demokratie aufgenommen wie öffentliche Anhörungen durch die Kommission und das Recht, mittels eines Bürgerbegehrens die Kommission zur Ausübung ihres Vorschlagsrechts

199 Marco Cinnirella, A Social Identity Perspective on European Integration, in: Glynis Breakwell/Evanthia Lyons (Hrsg.), *Changing European Identities. Social Psychological Analyses of Social Change*, Oxford: Butterworth Heinemann 1996, 253–274 (257 ff.); Orietta Angelucci von Bogdandy, Europäische Identitätsbildung aus sozialpsychologischer Sicht, in: Ralf Elm (Hrsg.), *Europäische Identität. Paradigmen und Methodenfragen*, Baden-Baden: Nomos 2002, 111–134; Emanuele Castano, European Identity. A Social-Psychological Perspective, in: Richard Herrmann/Thomas Risse/Marilynn Brewer (Hrsg.), *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham: Rowman & Littlefield 2004, 40–48; Sophie Duchesne/André-Paul Frogner, National and European Identifications. A Dual Relationship, *Comp. Eur. Pol.* 6 (2008), 143–168; Kurt Müller/Karl-Dieter Opp, Region – Nation – Europa. Die Dynamik regionaler und überregionaler Identifikation, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2006, 139 ff.; Bettina Westle/Roman Graf Buchheim, National and European Identification. Their Relationship and its Determinants, in: Westle/Segati (Fn. 185), 93–139 (98 ff.).

200 So bspw. Samantha Besson, *Deliberative Democracy in the European Union*, in: dies./José Luis Martí (Hrsg.), *Deliberative Democracy and its Discontents*, London: Routledge 2006, 181–214.

201 Vgl. Damian Chalmers, National Sovereignty and European Union Law, *E.L.Rev.* 46 (2021), 285–305 (297 f.).

202 Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, 313 ff., 349 ff.; Stijn Smismans, *New Governance. The Solution for Active European Citizenship, or the End of Citizenship?*, *Columb. JEL* 13 (2007), 595–622.

aufzufordern (Art. 11 Abs. 4 EUV).²⁰³ Korporative Elemente zeigen sich in den Rollen, die der Zivilgesellschaft, Verbänden (Art. 11 Abs. 2 EUV) und den Religionsgemeinschaften (Art. 17 AEUV) dabei zugedacht sind.

In denselben Zusammenhang gehört auch der Dialog mit der Unionsbürgerschaft, der den Unionsorganen im EU-Vertrag an prominenter Stelle zur Aufgabe gemacht wird (Art. 11 Abs. 1 EUV). In der am 9. Mai 2021 eröffneten, auf ein Jahr angelegten Konferenz zur Zukunft Europas wurden Bürgerforen organisiert, um eine Agenda und Empfehlungen für die politischen Organe auszuarbeiten.²⁰⁴ Über sie beriet ein „Plenum zur Zukunft Europas“, bestehend aus Mitgliedern der Bürgerforen, der europäischen und staatlichen Parlamente und Regierungen sowie der Kommission.²⁰⁵ So sollten durch einen von der Unionsbürgerschaft ausgehenden Prozess auf verschiedenen Politikfeldern Handlungsprogramme entstehen, die auch in die rechtlichen Formen des Unionshandelns übersetzt werden können.

6. Unionsbürger als Träger republikanischer Pflichten (Art. 20 Abs. 2 S. 1 AEUV)?

Art. 20 Abs. 2 S. 1 AEUV nennt als Folge der Unionsbürgerschaft nicht nur Rechte, sondern auch „in den Verträgen vorgesehene [...] Pflichten“. Sollten hierunter Grundpflichten zu verstehen sein, die über die allgemeine Pflicht, das Recht zu befolgen, hinausgehen, stellt sich die Frage, ob so etwas beim derzeitigen Stand des Unionsrechts überhaupt vorgesehen ist. „Bürgerpflichten“ müssten Solidarpflichten gegenüber der Gemeinschaft sein,

203 Konkretisiert durch VO (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. 2019 L 130/55; dazu krit. *Saulle Panizza/Fabio Pacini*, Les lois d'initiative citoyenne européenne: l'échec de deux instruments indirects d'initiative populaire, RUE 2021, 340–347; *Nathalie Rubio*, Le contentieux des initiatives citoyennes européennes: éléments de stratégie au service de la démocratie, RUE 2021, 348–355.

204 Vorbilder waren ähnliche Prozesse in einigen Staaten, s. *Ágúst Thór Árnasson/Catherine Dupré* (Hrsg.), Icelandic Constitutional Reform. People, Processes, Politics, London: Routledge 2021.

205 *Sofia Dreisbach*, Europas Experiment, FAZ v. 4.10.2021, 3; der Prozess ist mittlerweile abgeschlossen, s. Europäische Kommission, Konferenz zur Zukunft Europas. Plenum einigt sich auf endgültige Vorschläge, Presseerkl. v. 2.5.2022 m.w.N., https://germany.representation.ec.europa.eu/news/konferenz-zur-zukunft-europas-plenum-einigt-sich-auf-endgultige-vorschlaege-2022-05-02_de, gesehen am 20.9.2024.

die sich aus der Bürgereigenschaft ergeben.²⁰⁶ Die meist als Beispiel genannte Wehrpflicht oder die Pflicht, einen Teil des Einkommens oder Vermögens mittels direkter Steuern für die Allgemeinheit aufzuwenden, sind schon auf staatlicher Ebene kaum mehr Grundpflichten, bestehen aber gegenüber der Union jedenfalls nicht, und auch transnationale Pflichten, die mobile Unionsbürger nicht nur dem Herkunfts-, sondern auch dem Aufenthaltsstaat schuldeten, beschränken sich auf die Pflicht zur Einhaltung der Rechtsordnung im Aufenthaltsstaat.²⁰⁷ Fehlt der Unionsbürgerschaft damit das Element, das einen republikanischen Bürgerstatus ausmacht?²⁰⁸

Art. 2 S. 2 EUV beschreibt die republikanischen Werte der Union. Sie beziehen sich auf eine Gesellschaft, die sich durch „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern“ auszeichnet. Die Gleichheit macht den unionsbürgerlichen Status, wie dargelegt, bis zu einem gewissen Grade aus, was auch die systematische Nähe der Diskriminierungsverbote der Art. 18 und 19 AEUV zu den Regelungen über die Unionsbürgerschaft zum Ausdruck bringt. Man kann daher sagen, dass die Pflicht, im Rahmen des Unionsrechts die Gleichheit zu achten, eine rudimentäre Form bürgerlicher Solidarpflichten darstellt. Deren Rahmen ziehen die Diskriminierungsverbote, die als allgemeine Rechtsgrundsätze Wirkungen zwischen Privaten hervorbringen²⁰⁹ sowie die anderen unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des Primärrechts, die Einzelne vor einem Missbrauch privater Macht schützen.²¹⁰ Auch wenn ihre verpflichtende Wirkung nicht auf Unionsangehörige beschränkt ist, definieren sie doch, indem sie Mindestregeln des gegenseiti-

206 Hasso Hofmann, § 114: Grundpflichten und Grundrechte, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HdbStR V: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller 2000, 321–351 (Rn. 17 ff.); s. auch die Kritik der Grundpflichten bei Günther Frankenberg, Die Verfassung der Republik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1997, 117 ff.

207 Als Frage formuliert bei Francesca Strumia, Supranational Citizenship, in: Shachar u.a. (Fn. 50), 668–693 (687).

208 Dimitry Kochenov, EU Citizenship without Duties, ELJ 20 (2014), 482–498, dort allerdings i.W. (und fälschlich) zur Rechtsbefolgungspflicht; dazu Richard Bellamy, A Duty-Free Europe? What’s Wrong with Kochenov’s Account of EU Citizenship Rights, ELJ 21 (2015), 558–568.

209 Vgl. Jan Komárek, EU Citizens’ Duties. Preventing Barriers to the Exercise of Citizens’ Rights, in: Seubert/Eberl/van Waarden (Fn. 198), 64–86 (73); Chalmers (Fn. 201), 300, insbes. mit Verweis auf EuGH, Urteil v. 22.11.2005, Rs. C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709 – Mangold, und die Folge-Rspr.

210 Vgl. Stefan Kadelbach, Are Equality and Non-Discrimination Part of the EU’s Constitutional Identity?, in: Giegerich (Fn. 142), 13–24 (18 ff.).

gen Respekts rechtliche Durchsetzbarkeit verleihen, die Minimalverantwortung Einzelner für das Gemeinwesen.

V. Unionsbürgerschaft als föderaler Status zwischen Autonomie und Integration

Bei Betrachtung der Unionsbürgerschaft zeigt sich ein komplexes Mosaik, und je nach dem gewählten Bildausschnitt und dem mitgebrachten Vorverständnis wird man zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen, ob man eine „echte“ Bürgerschaft vor sich sieht. Wer Zweifel vorträgt, wird sie teils aus empirisch gemeinten Aussagen, teils aus einer kritischen Sicht auf die Rechtsetzung und Rechtsprechung ableiten. Doch lassen sich Behauptungen, es gebe keine gemeinsame Identität, keine europäische Öffentlichkeit und keinen Demos für eine europäische Demokratie mit demselben Anspruch auf Evidenz gegenteilige Befunde entgegenhalten. Aber auch gegenüber einer normativen Sichtweise sind Vorbehalte berechtigt; die verbliebene Befugnis der Mitgliedstaaten, in bestimmten Fällen eine Ausweisung zu verfügen, gehört als Beschränkung des freiheitlichen Status dazu,²¹¹ ebenso wie eine herb kritisierte Rechtsprechung zu den sozialen Rechten wirtschaftlich Inaktiver²¹² und Defizite auf der institutionellen Seite der politischen Rechte.²¹³ Nicht nur deshalb begegnet die Status-Rhetorik des EuGH begründeten Zweifeln.²¹⁴

Versuche, die Unionsbürgerschaft in verfassungsrechtliche Kategorien zu bringen, sollten sich zwar durch empirische Evidenzen und das Deutungsspektrum der Rechtsprechung nicht aus dem Stand widerlegen lassen, doch sind diese auch nicht allein maßgeblich. Sie müssen aber mit einer Konzeption bürgerlicher Rechte und mit der institutionellen Architektur der Union vereinbar sein. In ihr müssen sich die affektiven, politischen und

211 *Elspeth Guild*, EU Inclusion and Exclusion. From Workers to Citizens to People, in: Carolus Grütters/Sandra Mantu/Paul Minderhoud (Hrsg.), *Migration on the Move*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff 2017, 197–224 (209 ff.); *Sandra Mantu*, EU Citizenship and EU Territory. Unsettling the National, Embedding the Supranational, in: dies./Guild/Minderhoud (Fn. 64), 410–434.

212 Oben Fn. 150.

213 Oben Fn. 196.

214 *Martijn van den Brink*, Bold, but without Justification? Tjebbes, *Eur. Papers* 4 (2019), 409–415 (413).

rechtlichen Dimensionen der Bürgerschaft wiederfinden.²¹⁵ Danach kann die Unionsbürgerschaft als besonderes Verhältnis zwischen den verschiedenen Arten bürgerschaftlicher Rechte und Pflichten, als das Ergebnis einer besonderen Wechselwirkung zwischen Autonomie und Integration einer Person in der Gesellschaft und als besonderer föderaler Status bestimmt werden.

Was die Rechte und Pflichten betrifft, so erweitert der freiheitliche Status der Unionsbürgerschaft in Maßen die Freizügigkeitsrechte im Binnenmarkt, geht aber auch darüber hinaus, wie die nach Aufenthaltsdauer gestaffelten Rechtspositionen und das Recht auf Auslandsschutz zeigen. Der Status der Gleichheit wird nach geltendem Recht durch ein Gebot der Inländerbehandlung und eine Reihe von Diskriminierungsverboten beschrieben, erstreckt sich aber nicht auf die soziale Fürsorge. Der politische Status ist teils mobilitätsakzessorisch, teils bezieht er sich auf die europäische Ebene. Fasst man die Großtheorien des Liberalismus, Republikanismus und Kommunitarismus nicht als Gegensätze, sondern als Eigenschaften einer Gesellschaft auf, die erst in ihrer jeweiligen Kombination ihre Charakterisierung erfahren,²¹⁶ haben die liberale Seite der Unionsbürgerschaft in der Bewegungsfreiheit, die republikanische in der auf Inländergleichbehandlung und politische Teilhabe bezogenen Gleichheit und die kommunitaristische in den Kernpflichten zur solidarischen Anerkennung als Person ihre supra- und transnationalen Erscheinungsformen gefunden. Sie ergeben in ihrer Gesamtheit den europäischen Status, welchen, so die Rechtsprechung des EuGH, die Mitgliedstaaten faktisch und rechtlich niemandem entziehen können, ohne die Grenzen des europäischen Verfassungsrechts zu missachten.

Mit wie viel Leben dieser Status gefüllt werden kann, hängt davon ab, wie weit die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Identitäten und Fähigkeiten als Teil der Gesellschaft der Union und ihrer Mitgliedstaaten anerkannt werden.²¹⁷ Ihre Rechtsstellung ist desto stärker, je eher sie in die Wirtschaft des Aufnahmestaates, im Wesentlichen in Rechtsverhältnisse der Arbeit und der sozialen Sicherung, und in dessen Gesellschaft integriert sind,

215 Vgl. *Patrick Weil*, *The Sovereign Citizen. Denaturalization and the Origins of the American Republic*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2012, 5 f.

216 *Sunstein* (Fn. 179), 739 ff.; *Somers* (Fn. 16), 27 f.

217 *Marshall* (Fn. 16), 6; *Craig Calhoun*, *Social Theory and the Politics of Identity*, Oxford: Blackwell 1994, 23.

was sich in einem über die Zeit verfestigenden Aufenthaltsrecht äußert.²¹⁸ Dieser „Status sozialer Integration“²¹⁹ hat über die Zeit das Mobilitätsparadigma ersetzt.²²⁰ In für die Betroffenen negativer Form macht sich dies in der Rechtsprechung zur Ausweisung Straffälliger bemerkbar, die auch dann möglich ist, wenn diese sich schon lange im Land aufhalten,²²¹ oder in Fällen, in denen wirtschaftlich Nicht-Aktiven Sozialhilfe verweigert werden darf.²²² Ob ein „*real link*“ zum Aufnahmemitgliedstaat besteht, entscheidet über die „soziale Mitgliedschaft“.²²³ Anders gesagt: Wer nach den europäischen Werten lebt, kann als „integriert“ gelten.²²⁴ Damit hat die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft eine Entwicklung vollzogen, welche der des innerstaatlichen Migrationsrechts parallel verläuft, das sich vom Leitbild der „Rotation“ zu dem der „Integration“ gewandelt hat.²²⁵

Die supranational vertikale Dimension, die sich in den politischen Rechten, und die transnational horizontale Dimension der Unionsbürgerschaft, die sich in Freizügigkeit, Gleichheit und politischen Rechten auf der kommunalen Ebene äußert, lassen sich zwanglos als föderale Bürgerschaft beschreiben. Sie ist das Ergebnis der Überführung völkerrechtlicher Regelungstechniken in eine neue Form, was auch daran zu erkennen ist,

218 *Ségolène Barbou des Places*, The Integrated Person in EU Law, in: Azoulai/Barbou des Places/Pataut (Fn. 22), 179–202; *Coutts* (Fn. 67), 115 ff., der aus der Rspr. des EuGH zu den unionsbürgerlichen Rechten eine unionsrechtlich legitimierte kommunitaristische Integrationserwartung des Aufenthaltsstaates ableitet. Vgl. EuGH, Urteil v. 16.1.2014, Rs. C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13, Rn. 24 ff. – *Onuekwere* (Gefängnisstrafe wird nicht auf die Wartezeit für Daueraufenthaltsrecht angerechnet).

219 *Loïc Azoulai*, La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale, in: Gérard Cohen-Jonathan u.a. (Hrsg.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris: Dalloz 2010, 1–28.

220 *Barbou des Places* (Fn. 218), 185 f., 191 ff.

221 *GA Bot*, Schlussanträge v. 6.3.2012, Rs. C-348–09, ECLI:EU:C:2012:123, Rn. 49 ff. – *P.I.* (m. Zitat zur mangelnden „Integration“); s. *Dora Kostakopoulou*, When Citizens Become Foreigners, *ELJ* 20 (2014), 447–463 (457 ff.).

222 *Maxime Tecqmenne*, Migrant Jobseekers, Right of Residence and Access to Welfare Benefits. One Step Forward, Two Steps Backwards?, *E.L.Rev.* 46 (2021), 765–783.

223 Zur Integration als Leistungsvoraussetzung EuGH, Urteil v. 26.10.2006, Rs. C-192/05, ECLI:EU:C:2006:676, Rn. 38 – *Tas-Hagen*; *Bidar* (Fn. 146), Rn. 46 f.; Urteil v. 23.10.2007, Rs. C-11/06, ECLI:EU:C:2007:626, Rn. 43 ff. – *Morgan und Bucher*; *Guild/Peers/Tomkin* (Fn. 53), 247; *Coutts* (Fn. 67), 54, zum Strafrecht ebd., 70 ff.; *Barbou des Places* (Fn. 218), 202; *Azoulai* (Fn. 23), 212 ff.

224 *Azoulai* (Fn. 23), 218 f.

225 *Christoph Gusy/Sebastian Müller*, Leitbilder im Migrationsrecht, *ZAR* 2013, 265–272; *Hacer Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, Baden-Baden: Nomos 2016; *Siehr* (Fn. 45), Rn. 104 ff.

dass zwischen den Unionsstaaten im Regelfall kein Asyl gewährt wird,²²⁶ dass die Auslieferung eigener Staatsangehöriger an andere Unionsstaaten vorgesehen ist,²²⁷ dass Ungleichbehandlungen im Schutz von Unionsangehörigen gegenüber Inländern vor Auslieferung in Drittstaaten ohne Beteiligung des Herkunftsmitgliedstaates unzulässig sind²²⁸ und dass das Verbot der Mehrfachbestrafung, das sonst keine zwischenstaatliche Schutzrichtung kennt, in der ganzen EU gilt (Art. 50 GRC). Unionsangehörige sind zwischen den Mitgliedstaaten keine Ausländer, andere Mitgliedstaaten kein Ausland mehr.²²⁹

Die Annahme mehrstufiger Zugehörigkeiten, die dieser föderalen Bürgerschaft zugrunde liegt, entspricht empirisch einer Intuition über eine europäische Identität, die sich mit nationalen und regionalen Identitäten vereinbaren lässt, wie sie regelmäßige Umfragen des Euro-Barometer seit Langem nahelegen.²³⁰ Die Verbindungen zwischen solcher Empirie und der Normativität der Unionsbürgerschaft liegen zum einen darin, dass sich Selbstzuschreibungen von Identitäten und der politische Diskurs wechselseitig beeinflussen, zum anderen darin, dass die Unionsbürgerrechte auch tatsächlich ausgeübt und in der Praxis der politischen Institutionen und der Gerichte im Einzelfall ausgeformt werden.

Die Folge könnte eine Europäisierung der in der EU versammelten Nationen durch Individualrechte sein,²³¹ deren Trägerinnen und Träger

226 Protokoll (Nr. 24) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union; eine Ausnahme gilt, wenn der Rat oder der Europäische Rat einen Beschluss nach Art. 7 EUV gefasst haben.

227 Die staatlichen Rechtsordnungen haben sich darauf eingestellt, vgl. Art. 16 Abs. 2, Art. 16a Abs. 2 GG.

228 Es gelten Informationspflichten und auf Verlangen eine Pflicht zur Übergabe an den Herkunftsstaat, EuGH, Urteil v. 6.9.2016, Rs. C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630 – *Petruhhin* m. Anm. *Martin Böse*, CML Rev. 54 (2017), 1781–1798; Urteil v. 10.4.2018, Rs. C-191/16, ECLI:EU:C:2018:222 – *Pisciotti* m. Anm. *Stephen Coutts*, CML Rev. 56 (2019), 521–540; Urteil v. 13.11.2018, Rs. C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898 – *Raugevicius*; Urteil v. 17.12.2020, Rs. C-398/19, ECLI:EU:C:2020:1032 – *BY*; zu mgl. Durchbrechungen beim Bestehen eines Auslieferungsabkommens Urteil v. 22.12.2022, Rs. C-237/21, ECLI:EU:C:2022:1017 – *SM*; zur Rspr eingehend *François Catteau/Anne Weyembergh*, *L'extradition des citoyens européens vers des pays tiers*, CDE 55 (2019), 451–484.

229 Zu diesen Zusammenhängen *Schönberger* (Fn. 13), 240 ff.; vgl. bspw. EuGH, Urteil v. 19.11.2020, Rs. C-454/19, ECLI:EU:C:2020:947, Rn. 48 – *ZW*.

230 S. *Kadelbach* (Fn. 1), 651; zuletzt *Values and Identities of EU Citizens*, Special Eurobarometer 508, November 2021, 74 f.

231 *Rabenschlag* (Fn. 3), 376 ff.; *Loïc Azoulay*, *The Law of European Society*, CML Rev. 59 (2022), 203–214 (210) („European society through law“).

eine transnationale Zivilgesellschaft ergeben. Nicht-hierarchische Anerkennungsverhältnisse auf der Grundlage von Erfahrungen über die Ausübung individueller europäischer Rechte in Handel, Beruf, Familie, Tourismus, Städtepartnerschaften usw. ergeben ein normatives Fundament für die sich in wechselnden Konjunkturen integrierende europäische Gesellschaft.