

Einleitung

„Unter diesen Umständen steht Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Rottmann, Randnr. 42).“¹

Mit diesem Ausspruch hat der Gerichtshof eine neue Schutzdimension für die Unionsbürger entwickelt: den Kernbestandsschutz der Unionsbürger- schaft. Nach der Entscheidung in der Rs. *Ruiz Zambrano*² aus dem Jahr 2011 schützt der Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV³ vor mitglied- staatlichen Massnahmen, die dazu führen, dass die Unionsbürger zur Ausreise aus dem Unionsgebiet faktisch gezwungen sind. Einen solchen fakti- schen Ausreisezwang nimmt der Gerichtshof an, wenn einer drittstaatsan- gehörigen Person, von der die Unionsbürger abhängig sind, ein Aufent- haltsrecht verweigert wird. Auch die Entscheidung in der Rs. *Rottmann*⁴ aus dem Jahr 2010 hat der Gerichtshof nachträglich als eine Form des Kernbestandsschutzes gedeutet.⁵ Mit diesem Urteil verpflichtet der EuGH die Mitgliedstaaten zur Durchführung einer unionsrechtlichen Verhältnis- mäßigkeitsprüfung bei Massnahmen, die zum Verlust der Staatsangehörig- keit und damit zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen. Der Kernbe- standsschutz der Unionsbürgerschaft schützt sohin zum einen vor einem faktischen Ausreisezwang aus dem Unionsgebiet und zum anderen vor Ver- lust der Unionsbürgerschaft. In beiden Situationen wird „den Unionsbür- gern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt“.

Das entscheidend Neue dieser Rechtsprechung ist die Abkehr von der Mobilität als traditionelle Anwendungsvoraussetzung der Unionsbürger- rechte. Der Kernbestandsschutz ist auf Situationen anwendbar, in denen die Unionsbürger nicht transnational mobil sind, und damit auf Situatio-

1 EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42.

2 EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124.

3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2016 C 202, 47.

4 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104.

5 Siehe EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42 mit Verweis auf EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

nen, die herkömmlich als „rein interne Sachverhalte“ behandelt wurden. Während die Unionsbürgerschaft bislang in erster Linie der Förderung der Mobilität diente, rückt nun der Unionsbürger seinetwegen in das Zentrum. Der Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV schützt die Unionsbürger nicht der Mobilität wegen, sondern des Status wegen. Damit ist der Gerichtshof rund zwanzig Jahre nach Einführung der Unionsbürgerschaft auf dem Weg, der Forderung von Generalanwalt *Léger* gerecht zu werden, „dem Begriff [der Unionsbürgerschaft] seine volle Bedeutung zu geben.“⁶

Aufgrund dieses „fundamentalen und in seinen Auswirkungen noch kaum überschaubaren Konzeptionswechsel[s]“⁷ hat die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Europarechtswissenschaft eine breite Diskussion über Bedeutung, Gehalt und Potenzial des Kernbestandsschutzes ausgelöst. Eine umfassende dogmatische Strukturierung dieser neuen Schutzdimension der Unionsbürgerschaft blieb indessen aus. Diese Lücke zu füllen, ist das wesentliche Ziel der vorliegenden Untersuchung. Mit einer dogmatischen Strukturierung des Kernbestandsschutzes soll die Rechtsprechung für die Rechtspraxis „zugänglich“⁸ und handhabbar werden. Ein geordnetes System des Fallrechts fördert eine einheitliche Rechtsanwendung und ist mithin der Wahrung des rechtsstaatlichen Gebots der Rechtsgleichheit dienlich.⁹ Nur wenn gerichtliche Entscheidungen in eine dogmatische Struktur gegossen werden, sind sie prognostizierbar¹⁰ und nachprüfbar¹¹. Das gilt für Richterrecht im Allgemeinen und für die Judikatur des Gerichtshofs zum Kernbestandsschutz im Besonderen. Denn diese kennzeichnet sich durch einzelfallbezogene Entscheidungen, denen der konkrete Gewährleistungsgehalt des Kernbestandsschutzes nur stückweise und unzureichend entnommen werden kann.

Die Untersuchung gliedert sich in fünf Teile. Um den grundlegenden Bedeutungswandel, den der Kernbestandsschutz mit sich bringt, zu verdeutlichen, widmet sich der erste Teil der Mobilität als traditionelle Anwendungsvoraussetzung der Unionsbürgerrechte. Hierbei gilt es zunächst, die Rechte der Unionsbürger im Spiegel der Mobilität darzulegen, um anschliessend die Entwicklung des Mobilitätskriteriums in der Rechtsprechung des EuGH zu skizzieren. Schliesslich bleibt aufzuzeigen, dass die

6 GA *Léger*, *Boukalfa*, C-214/94, EU:C:1995:381, Rn. 63.

7 *Hailbronner/Thym*, NJW 2011, 2008.

8 *Hassemer*, Dogmatik, 3 (9).

9 *Kirchhof/Magen*, Dogmatik, 151 (152, 162 – 165).

10 *Kühling/Lieth*, EuR 2003, 371 (385).

11 *Kirchhof/Magen*, Dogmatik, 151 (152).

Mobilität als Anwendungsvoraussetzung für die Unionsbürgerrechte zu umgekehrten Diskriminierungen führt, und es ist zu fragen, ob dieses Erfordernis notwendig ist in der EU als föderal strukturiertes System.

Der erste Schritt zur Abkehr von der Mobilität als Anwendungsvoraussetzung erfolgte mit der Entscheidung des Gerichtshofs in der *Rs. Rottmann*. Mit dem dort entwickelten Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur befasst sich der zweite Teil der Untersuchung. Zunächst ist die Rechtsprechung des EuGH kurz vorzustellen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der anschliessenden dogmatischen Strukturierung dieser Judikaturlinie des Kernbestandsschutzes. Erörtert werden dabei die rechtlichen Grundlagen, der Unionsrechtsbezug, der Kreis der schutzberechtigten Unionsbürger, der Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft bei Verlust der Staatsangehörigkeit als sachlicher Gewährleistungsgehalt sowie die Möglichkeit zur Rechtfertigung eines Eingriffs. Am Ende des zweiten Teils wird zu klären sein, ob der Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur auch für andere Konstellationen von Bedeutung sein kann – wie für den Verlust der Unionsbürgerschaft im Rahmen einer Veränderung des EU-Mitgliedschaftsstatus im Falle eines Austritts oder einer Sezession oder für den Erwerb der Unionsbürgerschaft.

Eine weitere Form des Kernbestandsschutzes hat der Gerichtshof mit der *Rs. Ruiz Zambrano* herausgebildet. Dem dort entwickelten Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur widmet sich der dritte Teil der Untersuchung. Da Untersuchungsgegenstand die Rechtsprechung des Gerichtshofs ist, müssen eingangs die Grundsatzentscheidung in der *Rs. Ruiz Zambrano* und deren Folgejudikatur zusammenfassend beleuchtet werden. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht wiederum die anschliessende dogmatische Strukturierung des Kernbestandsschutzes. Hierfür sind die rechtlichen Grundlagen und der Unionsrechtsbezug herauszuarbeiten. Der Schwerpunkt der Analyse liegt sodann nicht auf den Unionsbürgern als die unmittelbar Schutzberechtigten des Kernbestandsschutzes, sondern auf der Untersuchung des Kreises der mittelbar schutzberechtigten Drittstaatsangehörigen. Zu klären ist darüber hinaus, welche Rechte aus dem Kernbestandsschutz fliessen. Abschliessend ist gleichfalls die Möglichkeit zur Rechtfertigung eines Eingriffs aufzuzeigen.

Im vierten Teil werden diese beiden bislang bekannten Judikaturlinien des Kernbestandsschutzes zusammengeführt und ein allgemeiner Gewährleistungsgehalt wird herausgebildet. Hierfür ist zuerst der Bedeutung der bereits zitierten Judikaturformel des Gerichtshofs nachzuspüren. Aufbauend auf dem sich dort offenbarenden Verständnis kann der allgemeine Gewährleistungsgehalt des Kernbestandsschutzes anhand des Unionsrechtsbe-

Einleitung

zugs, der geschützten Unionsbürgerrechte, der Eingriffsintensität und der Rechtfertigungsmöglichkeit dogmatisch strukturiert werden.

Der fünfte Teil rundet die Untersuchung ab, indem das entscheidend Neue des Kernbestandsschutzes hervorgehoben wird – die Abkehr von dem im ersten Teil dargelegten Mobilitätserfordernis. Das bisher vom Mobilitätsmodell geprägte Rechtsregime für Unionsbürger wird mit dem Kernbestandsschutz um das Statusmodell erweitert. Da sich der Kernbestandsschutz und mithin das Statusmodell bislang auf Ausnahmefälle beschränken, bedarf es abschliessender Überlegungen zu Hintergrund und Implikationen des begrenzten Anwendungsbereichs dieser neuen Schutzdimension für die Unionsbürger.