

Das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten

Imola Schiffner

Universtätsassistentin Universität Szeged

„Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes rechtliches Band geknüpft.“¹

Die Europäische Union ist als einzige internationale Entität der Welt anzusehen, die neben den Mitgliedstaaten ihren Individuen innerhalb eines Rechtssystems eine Staatsbürgerschaft bietet. Es stellt sich die grundlegende Frage, wie man das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und traditioneller Staatsangehörigkeit bestimmt.

Der Gedanke einer Unionsbürgerschaft ist schon in den 70iger Jahren in Unionskreisen diskutiert worden. Wie der sogenannte Tiedemann-Bericht schon 1975 feststellte, wäre eine ergänzende Kategorie zur Staatsangehörigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten notwendig, eine, die die Europäische Union den Bürgern näher bringt und ihnen eine Reihe politischer, wirtschaftlicher und sozialer Rechte sichert, die die Unionsbürger auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union in gleicher Weise behandelt.²

Die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Unionsbürgerschaftsregulierung baut diese neue Kategorie auf Grundlage der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten auf, wonach der Erhalt der Unionsbürgerschaft von einer vorhandenen Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abhängig ist.

Der Vertrag von Amsterdam enthält weitere Ergänzungen, indem festgelegt wird, dass die Unionsbürgerschaft nur eine Ergänzung zur

¹ „Maastricht-Urteil“ des BVerfG vom 12. 10., BVerfG, 1 BvR 1993/10 vom 30.10.2010, Absatz-Nr. 1 - 24, para. 96.

² Tindemans, Leo. (1975) European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. (commonly called the Tindemans Report) http://aci.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf

Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ist und diese nicht ersetzt. Im Lichte dieser Erkenntnisse können wir zusammenfassend feststellen, dass das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten hauptsächlich durch Ableitungen, Ergänzungen und Subsidiarität gekennzeichnet ist.

I. Die Unionsbürgerschaft als Staatsangehörigkeit? – Unterschiede

Die Einführung einer Unionsbürgerschaft lässt die nationale Staatsangehörigkeit in einem neuen Licht erscheinen.

Entsprechend dem traditionellen Standpunkt ist die nationale Staatsangehörigkeit Ausdruck staatlicher Souveränität. Die Staatsangehörigkeit symbolisiert die Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft, rechtlich werden jedem Träger dieser Staatsangehörigkeit die gleichen Rechte gewährt und die gleichen Pflichten auferlegt.

Die Staatsangehörigkeit ist ein Rechtsverhältnis zwischen einem Staat oder einer politischen Entität und einem Individuum.³ Wie Arendt formuliert: „Dass es so etwas gibt wie ein Recht, Rechte zu haben – und dies ist gleichbedeutend damit, in einem Beziehungssystem zu leben, in dem man aufgrund von Handlungen und Meinungen beurteilt wird.“⁴ Wenn man die Unionsbürgerschaft genauer betrachtet, kann man feststellen, dass bezüglich bestimmter Aspekte eine Übereinstimmung mit der traditionellen Staatsangehörigkeit besteht.

Zum einen kam diese Übereinstimmung bewusst zustande, um für die in den Mitgliedstaaten lebenden Menschen eine Identität zu erhalten und eine Integration als politische Gemeinschaft zu fördern. Zum anderen aber auch sollte der Vertrag jedem, der über die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates verfügt, die gleichen Rechte zusichern. Ziel des Europäischen Gerichtshofes war es, einen solchen grundlegenden Rechtsstatus zu entwickeln, der den Berechtigten erlaubt, weitere Rechte einzufordern.⁵

³ *Kochenov, Dimitry: Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights, in Columbia Journal of European Law, 15/2009, p.176.*

⁴ *Arendt, Hannah: Der Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte. In: Hannah Arendt: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft, Piper, München, 2001, p. 559–625.*

⁵ *Bosniak, Linda: Citizenship Denationalized, The Indiana Journal of Global Legal Studies, 7/2000., p.477.*

Unabhängig davon, dass die Unionsbürgerschaft vollständig auf der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten beruht, also hierauf beruht bzw. einen abgeleiteten Status hat, betrachtet die Rechtswissenschaft die Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten als zwei unterschiedliche Kategorien.⁶ Es sind nicht nur unterschiedliche Bezeichnungen im Gebrauch – „nationality“ und „citizenship“ (Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft), sondern auch die an die Unionsbürgerschaft anknüpfenden Rechte können ausschließlich durch Unionsrecht reguliert werden und nur durch Unionsrecht können deren Berechtigungen geschützt werden.

Auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind bemüht, die beiden Kategorien zu trennen, schon wegen der Befürchtung, dass die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ablösen könnte. Diesen Bestrebungen gab auch Dänemark Ausdruck, als es bezüglich der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht ausführte, dass die Unionsbürgerschaft eine politische und Rechtskategorie sei, welche völlig anders sei als die Art Staatsangehörigkeit, welche die dänische Verfassung und das dänische Rechtssystem kenne. Die durch den Unionsvertrag formulierte Kategorie der Unionsbürgerschaft stimme nicht mit dem Rechtsstatus einer Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates überein.⁷ Die Mitgliedstaaten betrachten demnach die Staatsangehörigkeit als letzte Bastion staatlicher Souveränität⁸ und die Unionsbürgerschaft als ein Symbol, das keinesfalls das Verhältnis zwischen Staat und Individuum neu formuliert, sondern höchstens als Ergänzung das Gefühl einer europäischen Identität verstärkt.

Die Vertreter dieses Standpunktes bemühen sich, dieser Ansicht mit entsprechendem Nachdruck Geltung zu verschaffen, wobei die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten als primär und die Unionsbürgerschaft als sekundär betrachtet werden sollte. Das Verhältnis kann so nicht als gleichrangig betrachtet werden, denn solange die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten eine Unionsbürgerschaft automatisch nach sich zieht, ist aber der Besitz einer Unionsbürgerschaft allein nicht vorstellbar und kann

⁶ Schlussanträge des Generalanwalts M. Poiares Maduro vom 30. September 2009, C-135/08, *Janko Rottmann v Freistaat Bayern*, Slg. 2010, I-01449, para.16.

⁷ *Denmark and the Treaty on European Union (Annex 3) art. 1*, 1992 O.J. C 348/1.

⁸ Vink, *Maaten: Limits of European citizenship*, *European Integration, Policies in Netherlands*, Veenendaal, Universal Press, 2003, p.17.

auch selbstverständlich umgekehrt keine Staatsangehörigkeit eines Unionsmitgliedstaates nach sich ziehen.⁹

Wiener stellt fest: „Die Bürger der Europäischen Union sind in erster Linie dem durch die einzelnen Mitgliedstaaten bestimmten Gesetzesrecht unterworfen und erst dann den durch die Union im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft bestimmten Regeln.“¹⁰

Die Unionsbürgerschaft ist aber inzwischen mehr als nur ein Symbol. Zunächst hatte die Europäische Union ausschließlich eine Festigung der Beziehung zwischen den Bürgern und der Union und das Entstehen eines sogenannten bürgernahen Europas zum Ziel. Ausgehend von der Rechtspraxis des Europäischen Gerichtshofes funktioniert dies jedoch eher nach dem Muster der nationalen Mitgliedstaaten, die jedem Individuum einen grundsätzlichen Rechtsstatus sichern.

Die durch die Europäische Unionsbürgerschaft definierten Rechte führen so in vielen Fällen zu Überschneidungen mit den durch die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten definierten Rechten, wobei die Unionsrechte die der Mitgliedstaaten ergänzen und nicht ihnen untergeordnet bleiben.

II. Die Unionsbürgerschaft als grundsätzlicher Rechtsstatus

In der derzeitigen Regulierung unterscheidet sich die Unionsbürgerschaft auch von der traditionellen Staatsangehörigkeit, indem die Europäische Union ihren Bürgern ausschließlich Rechte vermittelt und keine Pflichten auferlegt.

Die Erklärung dazu findet sich wieder in dem ursprünglichen Ziel der Europäischen Union, das Vertrauen der Bürger bezüglich einer Unionsbürgerschaft zu festigen, ein sogenanntes demokratisches Defizit zu beseitigen und so die traditionellen Rechte der Staatsangehörigkeiten mit den Unionsrechten zu ergänzen. Das bedeutet aber keinesfalls, dass in Zukunft keine Pflichten durch Entscheidungen der Europäischen Union formuliert werden können.

⁹ Lippolis, Vincenzo: European Citizenship: What It Is and What It Could Be, in Massimo La Torre (Hrsg.): European Citizenship: An Institutional Challenge. p.317.

¹⁰ Wiener, Antje: Rethinking citizenship: The Quest for Place-Orientated Participation in the EU, Oxford International Review, 7/1996, pp.44-51.

Zusammenfassend kann bezüglich der Rechte der Unionsbürgerschaft festgestellt werden, dass die mit einer Unionsbürgerschaft im Zusammenhang stehenden Regeln und Rechte politischer Natur waren und keinen Einfluss auf den Rechtsstatus der Bürger der Mitgliedstaaten hatten. Ansonsten lässt sich feststellen, dass außer den erwähnten europäischen Rechten und dem Recht auf konsularischen Schutz in Drittländern, eine Reihe an Rechten bezüglich der Unionsbürgerschaft definiert wurde, die schon früher Bestand hatte und zur Zeit der Europäischen Gemeinschaft anerkannt war.

Freizügigkeit, das Recht auf Aufenthalt und das Recht auf wirtschaftliche Betätigung, fungieren für die Unionsbürgerschaft als zentrale Rechte, obwohl der Kreis der Unionsbürger immer noch in wirtschaftlich aktive und nicht aktive Bürger unterschieden werden kann. Die mit der Unionsbürgerschaft einhergehenden Rechte bieten den Unionsbürgern einen größeren individuellen Freiraum. Die Bestrebungen einer einheitlichen Durchsetzung des Unionsrechtes veränderten langsam auch die Gesetzesbestimmungen des Staatsbürgerrechts der Mitgliedstaaten.

Diese Feststellung erhält besondere Bedeutung unter dem Gesichtspunkt, dass die Unionsbürgerschaft weiterhin nur abgeleitet ist, denn ohne Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besteht auch keine Unionsbürgerschaft bzw. umgekehrt kann nur die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates aberkannt werden.

Die Europäische Union kann die Unionsbürgerschaft nicht selbstständig verleihen. Weiterhin war zu überlegen, wer als Unionsbürger definiert wird, da die Erlangung der Unionsbürgerschaft ausschließlich von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abhängt und somit allein von nationalen Bestimmungen, die der ausschließlichen Souveränität eines Mitgliedstaates unterfallen.¹¹ Das beinhaltet schließlich auch das Recht, dass Mitgliedstaaten durch die rechtliche Umsetzung eigener Regulierungen bestimmte Gruppen von den Unionsbürgerschaftsrechten ausschließen können.¹²

Die aufgezeigte Entwicklung der Unionsbürgerschaft brachte jedoch auf diesem Bereich Veränderungen. Die Europäische Union belässt die Frage der Staatsangehörigkeit auch weiterhin der Souveränität

¹¹ Declaration on the Nationality of a Member State (1992) OJ C191/98.

¹² Einige Kategorien von britischen Staatsbürgern, so, „the british protected persons“, „british dependent territories citizens“, „british subjects without citizenship“ sind nicht als Unionsbürger zu betrachten bzw. C-192/99. The Queen gegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, Beteiligter: Justice., 2001 I-01237.

der Mitgliedstaaten, wobei diese bisherige Ausschließlichkeit gewisse Beschränkungen erhielt. Diese Beschränkungen sind einerseits das Ergebnis der durch den Europäischen Gerichtshof verfolgten Rechtspraxis, und andererseits dem Druck der Mitgliedstaaten zu verdanken.

Da die Unionsbürgerschaft auf der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten aufbaut, ist es für die jeweils anderen Mitgliedstaaten nicht gleichgültig, wer über die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates verfügt und somit die Freizügigkeit und das Recht auf freien Aufenthalt in Anspruch nehmen kann. Die so auf der Ebene der Europäischen Union entstehenden Migrationsprobleme können die einzelnen Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen zur verschärften Anwendung der Regulierungen zur Staatsangehörigkeit zwingen. Zudem wird jenen Bürgern auf dem Gebiet der Europäischen Union, die aus Drittstaaten kommen, die Einbürgerung in einzelnen Mitgliedstaaten erleichtert, da sich ihr Status aus Unionsgesichtspunkten gegenüber Unionsbürgern aus den einzelnen Mitgliedstaaten nicht weiter unterscheidet. Diese Auswirkungen werden vor dem Hintergrund der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit früher oder später zur Harmonisierung der Regulierungen der Staatsangehörigkeit führen. Es wird zu einer Begrenzung der Mitgliedstaatenkompetenz oder zumindest zu einer Rechtspraxis im Sinne des Europäischen Gerichtshofes im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft kommen. Die in den letzten Jahren vom Europäischen Gerichtshof ausgehende Rechtspraxis versucht jene Freiheiten der Mitgliedstaaten zurückzudrängen.

III. Das Verhältnis von Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit im Fallrecht des Europäischen Gerichtshofes

Zunächst betrachtete der Gerichtshof die Unionsbürgerschaft kritisch,¹³ um dann nicht nur einen wirklichen Rechtsstatus zu schaffen, sondern auch stark auf das Verhältnis von Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten einzuwirken.¹⁴

¹³ Verbundene Rechtssachen C-64/96 und C-65/96., Land Nordrhein-Westfalen gegen Kari Uecker und Vera Jacquet gegen Land Nordrhein-Westfalen., 1997 I-03171., C-378/97, Strafverfahren gegen Florus Ariël Wijzenbeek., 1999 I-06207; T-66/95, Hedwig Kuchlenz-Winter gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1998 I-06047.

¹⁴ O'Leary, Siofra: Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship, *European Law Review*, 24/1999, p.68.

Kostakopoulou führt hier aus, dass der Prozess in drei große Etappen unterteilt werden kann: *judicial minimalism* (1993-1997), *signalling intentions* (1998-2000), *engineering institutional change* (2001-2003). Zu Beginn ergab sich keine Möglichkeit der Rechtskategorisierung, da wegen der bloßen Formalität der Unionsbürgerschaft keine wirklichen Konflikten zwischen der Rechtspraxis der Mitgliedstaaten und dem Unionsrecht auftraten.¹⁵

In der zweiten Etappe kam es zu ersten Gerichtsentscheidungen, die bezüglich des Gleichheitsprinzips der Unionsbürgerschaft einen Inhalt gaben und bei grenzüberschreitende Elemente enthaltenden Rechtsfällen einen Schutz der Unionsbürgerschaft brachten.¹⁶

In der aus dem Gesichtspunkt der Rechtspraxis interessantesten Phase bewirkten jene Gerichtsurteile, dass die Unionsbürgerschaft nun nicht mehr nur als eine Ergänzung zur Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten, sondern als grundlegender Rechtsstatus betrachtet werden kann.¹⁷

Die Urteile des Europäischen Gerichtshofes zur Rechtspraxis der Unionsbürgerschaft analysierten und beurteilten auch die Regulierungen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten. So versuchte der Gerichtshof auf die Frage eine Antwort zu finden, inwieweit das Unionsrecht die Gestaltung der Bestimmungen der Mitgliedstaaten zur Staatsbürgerschaft beeinflussen kann bzw. ob das Unionsrecht die Mitgliedstaaten durch die Unionsbürgerschaft veranlassen kann, Entscheidungen zu verändern oder rückgängig zu machen. Bei der Analyse durch den Europäischen Gerichtshof berief man sich unter anderem auf der Ebene von Unionsrechtsnormen auf das Prinzip einer loyalen Zusammenarbeit, wobei die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit der Europäischen Union anerkennen müssten, und gewisse Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit im Interesse der Verwirklichung bestimmter Unionsvorhaben akzeptieren müssten.¹⁸

¹⁵ Kostakopoulou, Dora: Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change, *Modern Law Review*, 68/2005, p.245.

¹⁶ C-85/96. *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, Slg. 1998, I-02691.

¹⁷ C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Slg. 2001 I-06193., C-413/99, *Baumbast und R v. Secretary of State for the Home Department*, Slg. 2002, I-07091.

¹⁸ de Groot Gerard-René: The Relationship between Nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship in: La Torre, Massimo (Hrsg.) *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer Law International, 1998, p.115. 123.

In den Fällen von *Micheletti*¹⁹ und *Garcia Avello*²⁰ des Europäischen Gerichtshofes gelang es zum ersten Mal bei der Anwendung der für die Unionsbürgerschaft maßgeblichen nationalen Bestimmungen zur Staatsbürgerschaft eine Art Rahmen für die Mitgliedstaaten zu schaffen.

Der Gerichtshof erkannte die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Bestimmungen zur Staatsbürgerschaft an, jedoch betonte er, dass diese Bestimmungen im Einklang mit dem Unionsrecht stehen müssten.²¹

Der Europäische Gerichtshof schützte bezüglich des Unionsrechts die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Im *Micheletti*-Fall rief der Gerichtshof die Mitgliedstaaten dazu auf, die Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats anzuerkennen, vor allem dann, wenn es um die Verwirklichung europarechtlicher Grundfreiheiten für den Bürger geht.²² Ausgehend von diesem Urteil darf ein Mitgliedstaat keine weiteren Bedingungen an die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaates stellen und dadurch die Ausübung europarechtlicher Grundfreiheiten behindern.²³

Dieser Weg wurde durch den Gerichtshof weiter verfolgt und durch den *Zhu/Chen*-Fall ergänzt, der die sogenannte *Micheletti*-Doktrin damit erweiterte, dass die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch einen Mitgliedstaat auch dann respektiert werden muss, wenn der Bürger ausschließlich die Staatsbürgerschaft erlangt hat, um ein europarechtliches Aufenthaltsrecht zu erhalten.²⁴

Auch im Fall *Garcia Avello* kam es zur Überprüfung der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates hinsichtlich des Unionsrechtes, als ein Kind mit einer doppelten Staatsbürgerschaft, entgegen der innerstaatlichen Bestimmungen des zuständigen Mitgliedstaates, eine Namensänderung beantragte und nach deren Ablehnung einen Verstoß gegen Unionsrecht geltend machte, da die begehrte Namensänderung nach dem Recht des anderen Mitgliedstaates zulässig gewesen wäre.²⁵ Vielleicht wurden die mit der Unionsbürgerschaft im Zusammenhang stehenden Rechte

¹⁹ C-369/90 Mario Vicente Micheletti und andere v. Delegacion del Gobierno en Cantabria, Slg.1992 I-04239

²⁰ C-148/02, Carlos Garcia Avello v. Belgium, Slg. 2003, I-11613.

²¹ C-369/90 Fall Micheletti, Slg 1992. I-4239, para. 10.

²² C-369/90 Fall Micheletti, Slg.1992 I-4239, para. 10.

²³ C-369/90 Fall Micheletti, Slg.1992 I-4239, para. 26-27.

²⁴ Kunqian Catherine *Zhu* és Man Lavette *Chen* kontra Secretary of State for the Home Department, Slg 2004 I-9925., para. 39-40.

²⁵ C-148/02, Fall Garcia Avello, Slg. 2003, I-11613.

zu überspannt angewandt²⁶, als das Diskriminierungsverbot zur Anwendung kam. Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass das Vorgehen des Belgischen Staates nicht europarechtskonform war, denn es führte zu vielen fachlichen und privaten Nachteilen und verhinderte die Anwendung der Regelungen des anderen Mitgliedstaates, was der Mitgliedstaat des Antragstellers jedoch nicht verhindern durfte.²⁷ Auch wenn der *Garcia Avello*-Fall im Fallrecht des Europäischen Gerichtshofes als Irrweg anzusehen ist,²⁸ so brachte die Vorgehensweise des Gerichtshofes in den Rechtssachen *Rottmann* und *Zambrano* wirkliche und nachvollziehbare Veränderungen. Im Zentrum dieser Veränderungen steht die Feststellung, nach der die Anwendung des Unionrechts nicht von einem grenzüberschreitenden Element (cross-border element/logic) abhängig ist, sondern nur davon, ob das Verhalten eines Mitgliedstaates die Durchsetzung der Unionsbürgerrechte unmöglich macht.²⁹

Im Mittelpunkt der Untersuchung des Falles *Rottmanns* steht die Unionsbürgerschaft selbst, im *Zambrano*-Fall jedoch die Umstände der Durchsetzung der mit ihr einhergehenden Rechte.

Der Gerichtshof stellt im Fall *Rottmann* das Recht der Mitgliedstaaten nicht in Frage, wen sie im Einklang mit dem Internationalen Recht als Staatsbürger betrachten³⁰, aber er forderte die Mitgliedstaaten dazu auf, dass eine solche Entscheidung mit dem Unionsrecht im Einklang stehen muss.³¹

Die Erkenntnisse aus der Rechtssache *Rottmann*, die Entscheidung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu verweisen, kann die Unionsbürgerschaft beeinflussen und damit auch das Unionsrecht. Da der Verlust der Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten auch den Verlust der Unionsbürgerschaft nach sich zieht, wie bei Herrn Rottmann, fällt eine solche Situation, „ihrem Wesen und ihren Folgen“ nach, unter das Unionsrecht.³² Nicht nur die Verleihung der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates, sondern auch deren Verlust berührt Unionsrecht.³³ Der Europäische Gerichtshof stellte auch fest, dass den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur

²⁶ Kochenov (2011), p.88.

²⁷ C-148/02, Fall Garcia Avello, Slg. 2003, I-11613. para. 36.

²⁸ Es kann nämlich nicht erwartet werden, innerstaatliches Recht zu beschränken, um dem Recht eines anderen Mitgliedstaates Wirkung zu verschaffen.

²⁹ Kochenov (2011), p.73.

³⁰ Haager Übereinkommen von 1930 über Staatsangehörigkeit art. 1, Apr. 12, 1930, 179 L.N.T.S. 89, 99.

³¹ Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Slg 2010.I-01449, para.47.

³² Case C-135/08, Fall Rottmann, Slg 2010.I-01449, para.42.

³³ „Ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.“

Einhaltung ihres eigenen Staatsbürgerschaftsrechts nicht verboten werden können, aber hierbei das Unionsrecht nicht außer Acht zu lassen und nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit vorzugehen sei, besonders dann, wenn die Maßnahmen die unionsrechtliche Stellung einschränken (*Rottmann-Test*).³⁴

In der Rechtssache *Zambrano* wurden weder die Unionsbürgerschaft noch die Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten als solche in den Mittelpunkt der Analyse gestellt. Vielmehr wurden die zu einer Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte betrachtet sowie deren Beachtung und Durchsetzung bei Urteilen einzelner Mitgliedstaaten. Hier erklärte der Europäische Gerichtshof das Urteil des Mitgliedstaates für unvereinbar mit dem Unionsrecht, weil aus seiner Sicht den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestandes der Rechte, die ihnen der Status als Unionsbürger verleiht, verwehrt wurde.³⁵ Die über eine Unionsbürgerschaft verfügenden Kinder des Herrn *Zambrano* hätten das Gebiet des Mitgliedstaates verlassen müssen, sobald die belgischen Behörden den lediglich über eine Drittstaatsbürgerschaft verfügenden Eltern einen weiteren Aufenthalt verwehrt hätten. Der Gerichtshof sah den *Rottmann-Fall* als eine Annäherung und Erweiterung an, die Situation des Herrn *Zambrano* als einen in das Unionsrecht gehörenden Fall, auch wenn Herr *Zambrano* niemals über eine Unionsbürgerschaft verfügte, ausschließlich nur die unter seiner Obhut lebenden Kinder.³⁶ Auf indirekte Weise kann so der Rechtsstatus von Familienmitgliedern von Unionsbürgern dem Unionsrecht unterliegen, welches dann der Anwendung nationaler Vorschriften der Mitgliedstaaten entgegensteht.³⁷

Der Gerichtshof hat aber weder in Sachen *Rottmann* noch *Zambrano* eine Präzisierung vorgenommen, welchen Vorschriften des Unionsrechtes die Mitgliedstaaten entsprechen müssen³⁸ bzw. wann die Regulierungen und die Praxis der Mitgliedstaaten in Staatsbürgerschaftsfällen mit dem Unionsrecht im Einklang stehen.

Es entstand eine neue Vorgehensweise und die Durchsetzung der Unionsbürgerschaft in den Mitgliedstaaten wurde in einem neuen Licht betrachtet, bis die Rechtssache *McCarthy* zu gewissen Einschränkungen

³⁴ Case C-135/08, Fall *Rottmann*, Slg. 2010.I-01449, para.55.,59.

³⁵ Case C-34/09, *Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, Slg. 2011. I-01177 para.42.

³⁶ Case C-34/09, Fall *Zambrano*, Slg. 2011. I-01177 para.35.

³⁷ Case C-34/09, Fall *Zambrano*, Slg. 2011. I-01177 para.42.

³⁸ Tryfonidou, Alina: Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The *Zambrano*, *McCarthy* and *Dereci* trilogy, *European Public Law*, 18/2012, p.511.

führte.³⁹ Von den Mitgliedstaaten kam eine Reihe von Anzeichen, dass die neuen Aspekte der Anwendung des Unionsrechtes ihre Entscheidungsfreiheit auf Gebieten, die bisher ausschließlichen ihrer Kompetenz unterlagen, in gefährlichem Maße einschränkten.⁴⁰

Frau McCarthy, eine Staatsangehörige des Vereinigten Königreiches, ehelichte einen jamaikanischen Staatsbürger und beantragte gemeinsam mit ihrem Ehemann eine Aufenthaltserlaubnis und eine Aufenthaltskarte nach Unionsrecht als Unionsbürgerin bzw. als Ehegatte einer Unionsbürgerin.

Der Gerichtshof beurteilte dies als einen in die innere Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten gehörenden Fall, denn Frau McCarthy konnte sich weder auf das Recht auf Freizügigkeit noch auf die Aufenthaltsfreiheit berufen, weshalb Unionsrecht nicht zur Anwendung kam.⁴¹ Das Urteil des Mitgliedstaates, so der Gerichtshof, verpflichtete Frau McCarthy nämlich nicht zum „Verlassen des Hoheitsgebiets der Union.“⁴² Zwar war auch hier ein betroffenes Familienmitglied Drittländerstaatsbürger, nämlich ihr Ehemann, ähnlich wie in Sachen *Zambrano* (wobei das Familienmitglied nicht von Frau McCarthy abhängig war), der Gerichtshof entschied hier jedoch anders. Es fällt auf, dass der Gerichtshof nicht alle möglichen Konstellationen in diesem Fall geprüft hatte, die eventuell zu einer Einschränkung der zur Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte hätten führen können. So gibt er keine Antwort auf die Frage, ob nicht das Recht auf Achtung ihres Privat- und *Familienlebens*, der Einheit der Familie verletzt wurde, auch unter Berücksichtigung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, bzw. ob nicht die Rechte der Unionsbürgerschaft verletzt wurden, denn wenn sich die Klägerin für die Familieneinheit entscheidet, müsste sie einen Mitgliedstaat der Europäischen Union verlassen. Das im McCarthy-Fall erfolgte Urteil ist auch so zu verstehen, dass der Gerichtshof den Mitgliedstaaten versichern wollte, nicht in unnötigem Maße die vertraglich zugesicherte Zuständigkeit in Staatsbürgerschaftsfragen zu beschneiden, um der Unionsbürgerschaft Geltung zu verschaffen.⁴³

³⁹ Case C-434/09, Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department., Slg. 2011.,I-03375.

⁴⁰ *Kochenov* (2011) p.74.

⁴¹ Case C-434/09, Fall McCarthy, Slg. 2011.,I-03375.,para. 45.

⁴² Case C-434/09, Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department., Slg. 2011.,I-03375, para. 50.

⁴³ *Kochenov*, (2011) p.74.

Die Entscheidung in der Rechtssache *McCarthy* dient auch als Beleg dafür, dass sich die ältere und die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bezüglich ähnlicher Fälle nicht unbedingt gegenseitig widersprechen, sondern parallel angewandt werden können.⁴⁴ Zur neuen Rechtsprechung des Gerichtshofes kann gesagt werden, dass er die Auswirkungen von nationalen Maßnahmen auf die Rechte der Unionsbürgerschaft grundlegender prüft als früher. Wenn die Auswirkungen vernachlässigbar sind, entscheidet der Gerichtshof auch weiterhin in Abhängigkeit von grenzüberschreitenden Elementen über die Anwendung des Unionsrechts.⁴⁵

Hier muss die Rechtssache *Dereci*⁴⁶ erwähnt werden, bei der der Gerichtshof mit einer neueren Entscheidung die bezüglich der Unionsbürgerschaft vielleicht zu nachsichtig ausgelegte *Zambrano*-Formel einengt. Der Gerichtshof erläuterte wiederholt, dass die Unionsbürgerschaft ein grundlegender Rechtsstatus sein solle, auf den sich die Unionsbürger auch gegenüber ihrem Mitgliedstaat berufen können, wenn nationales Vorgehen vom dem tatsächlichen Genuss der Unionsbürgerschaft abhält.⁴⁷ Dies ist dann gegeben, wenn der Unionsbürger nicht nur den Mitgliedstaat, sondern das gesamte EU-Gebiet wegen Ausweisung von Familienmitgliedern verlassen *muss* (*Zambrano*), denn dann kann er die zum Rechtsstatus gehörenden Rechte nicht wahrnehmen.⁴⁸ Nach dem sich aus den Rechtssachen *McCarthy* und *Dereci* ergebenden, rechtfertigt aber die Tatsache, dass es für einen Staatsbürger eines Mitgliedstaats allein aus wirtschaftlichen Gründen oder zur Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft im Gebiet der Union lediglich *wünschenswert* erscheinen könnte, dass sich Familienangehörige, die nicht die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats besitzen, mit ihm zusammen im Gebiet der Union aufhalten können, für sich genommen nicht die Annahme, dass der Unionsbürger gezwungen wäre, das Gebiet der Union zu verlassen, wenn kein Aufenthaltsrecht gewährt würde.⁴⁹ Herr *Dereci* verlautete zwar, dass er den sein Anliegen abweisenden Mitgliedstaat mit Sicherheit verlassen werde, eventuell auch das Gebiet der EU, die es ihm nicht erlaubt, mit seiner Familie zusammen zu leben. Somit verzichtete Herr *Dereci* aber auf die zur Unionsbür-

⁴⁴ Kochenov (2011), p.94.

⁴⁵ C-434/09, Fall *McCarthy*, Slg. 2011., I-03375., para.54., *Kochenov*, (2011) p.84.

⁴⁶ C-256/11., *Murat Dereci und andere gegen Bundesministerium für Inneres.*, Slg.2011., I-11315.

⁴⁷ C-256/11., Fall *Dereci.*, Slg.2011., I-11315., para. 63.

⁴⁸ C-256/11., Fall *Dereci.*, Slg.2011., I-11315., para. 66.

⁴⁹ C-256/11., Fall *Dereci.*, Slg.2011., I-11315., para. 68.

gerschaft gehörenden Rechte, weil eine Verpflichtung zum Verlassen des Mitgliedstaates nicht gegeben war.

Der Gerichtshof versuchte so von Fall zu Fall das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und den Regulierungen zur Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten zu präzisieren, wobei immer noch ungeklärte Elemente vorhanden sind.

So bleibt eine unbeantwortete Frage, was unter der in den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs erwähnten Bezeichnung: „der tatsächliche Genuss des Kernbestandes der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerschaftsstatus verleiht“ zu verstehen ist. Ausgehend von der *Rottmann*-Entscheidung ist diese Berechtigung eindeutig in Gefahr, sollte der Unionsbürger seine Staatsbürgerschaft verlieren, was die Anwendung des Unionsrechts erforderlich macht. Im Fall *Zambrano* stellte sich auch heraus, dass nationale Entscheidungen auch faktische Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der europäischen Rechte haben können, da auf indirekte Weise auch Personen betroffen sein können, die über eine Unionsbürgerschaft verfügen. Unterdessen erwartet der Europäische Gerichtshof eine genauere Definition, wenn die Mitgliedstaaten derartige Entscheidungen treffen, die eine Durchsetzung der zur Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte verhindern und somit das Einschreiten der Union erfordern.

Eine weiterer wichtiger Schritt des Europäischen Gerichtshofes ist die viel weitere Auffassung bezüglich des erforderlichen Schutzes der Staatsbürger der Mitgliedstaaten durch die Europäische Union, auch gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat zur Durchsetzung der zur Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte. Somit gehört der Rechtsschutz der Bürger gegen Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit des Unionsrechtes, wobei der Europäische Gerichtshof in Fragen der Staatsbürgerschaft als letzte Instanz fungiert.⁵⁰

Beide Ansichten können erst dann zur stabilen Grundlage des Fallrechtes in der Rechtspraxis des Europäischen Gerichtshofes werden, wenn der Europäische Gerichtshof auch bei zukünftigen Fällen den neuen Standpunkt vertritt und weiter präzisiert. Nur so kommt es zur eindeutigen Klärung der Frage, ob die Vorschriften der Mitgliedstaaten zum Staatsbürgerschaftsrecht durch Gesichtspunkte der Unionsbürgerschaft verdrängt werden. Man kann schon heute erkennen, dass der Schutz der zur Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte, unabhängig von der Kompetenz der Mitgliedstaaten, unter allen Umständen der Zuständigkeit des

⁵⁰ Kochenov (2011), p. 96.

Europäischen Gerichtshofes unterliegen sollte, wobei von Fall zu Fall die Auslegung des Unionsrechtes präzisiert und neue Vorgehensweisen entwickelt werden sollten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass traditionell in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehörende Fragen durch die Unionsbürgerschaft im Lichte des Unionsrechts beantwortet werden, wobei Entscheidungen eines Mitgliedstaates durch das Unionsrecht in bedeutender Weise beeinflusst werden können.

Die neue aktivere Auslegung der Unionsbürgerschaft erlaubt es den Bürgern der Mitgliedstaaten, sich auch dann auf europarechtliche Grundfreiheiten zu berufen, wenn sie auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten bleiben und leben. Damit ist auch das Gleichheitsprinzip in neuem Licht zu sehen, denn damit wird es für die Union bedeutungslos, aus welchem Mitgliedstaat Staatsbürger Unionsbürger werden, ja sogar ob sie wirtschaftlich aktiv sind oder grenzüberschreitende Elemente vorliegen.

Das Entstehen des Unionsrechts bringt über die Unionsbürgerschaft und die Regulierung des Staatsangehörigkeitsrechts der Mitgliedstaaten beide einander näher, wobei das Verhältnis zueinander einer neuen Betrachtungsweise unterzogen wird. Die Ziele des Europäischen Gerichtshofes sind eindeutig: die Schaffung eines Minimalstandards, in Verbindung mit dem Schutz der Rechte der Mitgliedstaaten Staatsbürger, der die Durchsetzung der zur Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte durch die Mitgliedstaaten selbst garantiert, unabhängig von den nationalen Regelungen.

IV. Schlussfolgerungen

Durch die Rechtspraxis des Europäischen Gerichtshofes entwickelte sich die Unionsbürgerschaft zu einem autonomen grundlegenden Rechtsstatus, der selbst dann Unionsrecht berühren kann, wenn lediglich die Situation eines Bürgers im eigenen Mitgliedstaat in Frage steht, ohne grenzüberschreitenden Bezug. Obwohl das Erlangen der Unionsbürgerschaft an eine vorgeschaltete Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates gebunden ist, sichert sie für den Einzelnen Rechte, auch gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat. Es ist auch der Rechtspraxis des Europäischen Gerichtshofes zu verdanken, dass die zum Bereich der Unionsbürgerschaft

gehörenden Rechte das Aufenthaltsrecht im eigenen Mitgliedstaat mit umfassen.⁵¹

Es besteht die Notwendigkeit in dieser neuen Situation, dass der Europäische Gerichtshof präzise Definitionen entwickelt, wie weit der „Ein-griff“ des Unionsrechts reichen kann, und wo die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten bezüglich der Staatsangehörigkeit beginnt. Der Gerichtshof versuchte bei den letzten Entscheidungen eine Rechtsprechung zu entwickeln, die eine Hilfestellung für derartige Fälle bietet. Der Europäische Gerichtshof ist noch nicht konsequent genug und versucht nur in vorsichtigen Schritten in Richtung einer Überprüfung der Urteile der Mitgliedstaaten zu gehen.⁵²

Dem Fallrecht des Europäischen Gerichtshofes ist es zu verdanken, dass die gegenseitige Beeinflussung von Unionsbürgerschaft einerseits und nationalen Regelungen zum Staatsangehörigkeitsrecht andererseits nicht mehr in Frage gestellt werden kann und Beides schon eher gleichberechtigt nebeneinander steht. Dies bietet der Unionsbürgerschaft eine gewisse Weiterentwicklungsmöglichkeit. Fraglich bleibt aber, wann die einzelnen Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Staatsangehörigkeit den EU-Erwartungen entsprechen werden und ob überhaupt eine Möglichkeit besteht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden können, ihre Bestimmungen zur Staatsangehörigkeit zu ändern. Meiner Meinung nach kann die Europäische Union, wegen der Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf die Souveränität der Mitgliedstaaten, nicht auf Änderungen des nationalen Rechts drängen, aber mit einer „soft law“-Position erreichen, dass eine gewisse ergänzende Harmonisierung durch die Mitgliedstaaten angestrebt wird.⁵³ Das könnte auch im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geschehen, aber auch bei der Verwirklichung von Unionszielen durch Koordinations- oder Unionsrechtsannäherungs-Maßnahmen.⁵⁴ So könnten z. B. Staatenlosigkeit und der Verlust der Unionsbürgerschaft, wie in der Rechtssache *Rottmann*, vermieden werden.

⁵¹ C-34/09, Fall Zambrano, Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 30. September 2010. para. 101. „eigenständigen Aufenthaltsrechts“.

⁵² Mann Dennis-Jonathan-Purnhagen Kai P.: *The Nature of Union Citizenship between. Autonomy and Dependency on (Member). State Citizenship. A Comparative Analysis of the Rottmann Ruling, or: How to Avoid a European Dred Scott Decision?*, Wisconsin International Law Journal, 29/2012., p.484.

⁵³ Rostek, Karolina-Davies, Gareth: *The impact of Union citizenship on national citizenship policies*, European Integration online Papers, 4 Jul 2006., p.8.

⁵⁴ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003, betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Die Richtlinie trägt zur Annäherung der einzelstaatlichen Vorgehensweisen und Rechtsvorschriften für die Zuerkennung der Rechtsstellung bei und legt die Voraussetzungen fest, unter denen langfristig Aufenthaltsbe-

Durch Anwendung von *ius soli-* und *ius sanguinis-Prinzipien* in entsprechender und zweckmäßiger Form könnten die mit der Staatsangehörigkeit eng zusammenhängenden, immer intensiver auftretenden Probleme zur Migrationspolitik der Europäischen Union gelöst werden.

Dieser Prozess befindet sich in Übereinstimmung mit dem im Unionsrecht festgehaltenen, allgemeinen Prinzip der loyalen Zusammenarbeit, das die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ein entsprechendes Verhalten zur Erreichung von Unionszielen zu demonstrieren bzw. den Fortbestand von Entscheidungen von Mitgliedstaaten, die die Durchsetzung von Unionsrecht verhindern, verbietet. Bisher hat die Union keine ernsthaften Pflichten formuliert, verheimlicht aber auch nicht die klaren Bestrebungen, die nationalen Regelungen zur Staatsangehörigkeit ihrer Mitgliedstaaten in Einklang mit der Migrationspolitik zu bringen und für Angehörige von Nicht-EU-Ländern eine langfristige Aufenthaltsberechtigung durch die Mitgliedstaaten und damit eine Unionsintegration zu schaffen. Natürlich verursachen diese Unionsbestrebungen unterschiedliche Reaktionen in den Mitgliedstaaten bzw. bei ihren Gesetzesgestaltern, abhängig davon ob ihre Bestimmungen zur Staatsangehörigkeit offen oder streng gefasst sind.

Immerhin hat sich das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit so entwickelt, dass sich die Mitgliedstaaten im Interesse der Durchsetzung der zur Unionsbürgerschaft gehörenden Rechte und beim Schutz der Staatsbürger der Mitgliedstaaten ergänzen.

rechtigte sich in einem anderem EU-Land als dem, der ihnen die Rechtsstellung zuerkannt hat, aufhalten können.