



Göttinger Examenkurs

Juristische Fakultät

Wissensmodul 11: Gewährleistung(en) der Unionsbürgerschaft

A. Standort

Die in Art. 9 EUV und Art. 20-25 AEUV geregelte Unionsbürgerschaft gewährleistet allen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von Rechten, die anders als die Grundfreiheiten nicht von einer wirtschaftlichen Freiheitsrechtsausübung abhängen (→ [Wissensmodul W 4](#)). Die Unionsbürgerschaft wird deshalb auch als „Grundfreiheit ohne Markt“ bezeichnet (*Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, 2007).

Examensrelevante Unionsbürgerrechte sind das Freizügigkeitsrecht aus Art. 20 Abs. 2 lit. a), Art. 21 AEUV und das Kommunalwahlrecht in einem anderen EU-Mitgliedstaat aus Art. 20 Abs. 2 lit. b), Art. 22 AEUV. Daneben sind Unionsbürger hinsichtlich diplomatischer Schutzrechte von jedem Mitgliedstaat wie eigene Staatsangehörige zu behandeln (Art. 20 Abs. 2 lit. c), Art. 23 AEUV). Zuletzt sind Unionsbürgern schon zuvor durch die Verträge gewährleistete Petitions- und Informationsrechte auf EU-Ebene nun als Unionsbürgerrechte zugeordnet (Art. 20 Abs. 2 lit. d), Art. 24 AEUV). Die verschiedenen Gewährleistungen werden durch EU-Sekundärrecht weiter ausgestaltet. In der Klausur bietet sich aufgrund der engen Verwandtschaft der Unionsbürgerschaft mit den klassischen Grundfreiheiten in erster Linie das Freizügigkeitsrecht, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit aus Art. 18 AEUV an, weil es in seiner Struktur einer Grundfreiheitsprüfung entspricht (für das Recht aus Art. 21 AEUV → [Wissensmodul W 4, S. 4](#))

Jenseits dieser kodifizierten transnationalen Rechtsgewährleistungen hat die Unionsbürgerschaft durch die Rechtsprechung des EuGH auch Rückwirkungen auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht entfaltet. Man kann sie in Abgrenzung zu den oben genannten Gewährleistungen aus der Unionsbürgerschaft als Gewährleistung der Unionsbürgerschaft selbst bezeichnen. Die entwickelten Vorgaben erschließen sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Verträge, weshalb die Rechtsprechung in groben Zügen eingeordnet werden muss.

B. Inhalt

Die Rechtsprechung des EuGH zur Gewährleistung der Unionsbürgerschaft lässt sich in zwei Kategorien unterteilen: Die ältere Rechtsprechung betrifft den Verlust der Unionsbürgerschaft wegen des Verlusts der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit (*normative Gewährleistungsdimension*; → [siehe Fall 8](#) und nachfolgend I.). Spätere EuGH-Entscheidungen betrafen den Schutz der tatsächlichen Ausübungsmöglichkeit der Unionsbürgerrechte (*faktische Gewährleistungsdimension*; → [siehe Abwandlung zu Fall 8](#) und nachfolgend II.). Beide Stränge fasst der EuGH unter dem von ihm entwickelten Begriff des Kernbestandsschutzes der Unionsbürgerschaft zusammen.



I. Normative Gewährleistungsdimension des Kernbestandsschutzes

In der Rechtssache *Rottmann* aus dem Jahr 2010 hat die Große Kammer des EuGH herausgearbeitet, dass nationale Behörden und Gerichte neben etwaigen Prüfungen nationaler Verhältnismäßigkeitsvorgaben zusätzlich prüfen müssen, ob der mitbewirkte (Art. 9 S. 2 EUV, Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV) Verlust der Unionsbürgerschaft auch *unionsrechtlich* verhältnismäßig ist.¹ Erwägungen hierzu sind in klausurtaktischer Hinsicht in die bekannte Verhältnismäßigkeitsprüfung zu integrieren, indem verdeutlicht wird, dass der Verlust nicht nur bezüglich der Staatsangehörigkeit, sondern auch mit Blick auf die ebenfalls verlorengelassene Unionsbürgerschaft verhältnismäßig sein muss. Hierfür ist nach dem EuGH ein „im Allgemeininteresse liegender Grund“ erforderlich, was u.a. bei betrügerischen Handlungen/Ererschleichungen gegeben ist, die ein Rücknahmeinteresse rechtfertigen. Im Rahmen der Angemessenheit ist abzuwägen, ob der Verlust im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zu der Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen, gerechtfertigt ist. Dabei steht selbst der Eintritt von Staatenlosigkeit der Rücknahme nicht entgegen und es kommt auch auf Bemühungen des Betroffenen an, die alte Staatsangehörigkeit wiederzuerwerben.²

In der Rechtssache *Tjebbes u.a.* aus dem Jahr 2019 hat die Große Kammer des EuGH eine niederländische Verlustregelung wegen zehnjähriger Abwesenheit vom Staats- und Unionsgebiet im Grundsatz als unionsrechtskonform akzeptiert. Danach dürfen die Mitgliedstaaten in der Staatsangehörigkeit den Ausdruck einer echten Bindung zwischen ihnen und ihren Staatsangehörigen sehen und dementsprechend grundsätzlich festlegen, wann davon auszugehen ist, dass diese nicht mehr besteht.³ Sie müssen jedoch prüfen, ob der Verlust – wie in der Rs. *Rottmann* – im Einzelfall verhältnismäßig ist und hierbei – dies ist neu – die Unionsgrundrechte beachten. Letzteres ist problematisch, da der EuGH in seiner Entscheidung nicht geprüft hat, ob der Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte gem. Art. 51 Abs. 1 GRCh überhaupt eröffnet ist. Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht kennt keine entsprechende Verlustregel, so dass die Übertragbarkeit des Falles und dieser neuere Aspekt des „normativen Kernbestandsschutzes“ für das Examen – anders als die Rs. *Rottmann* – zu vernachlässigen sein dürfte.

II. Faktische Gewährleistungsdimension des Kernbestandsschutzes

In der Rechtssache *Ruiz Zambrano* hat die Große Kammer des EuGH entschieden, dass der Kernbestand der Unionsbürgerrechte einer Situation entgegensteht, die den Inhaber der Unionsbürgerschaft faktisch zwingt, das Gebiet der Union zu verlassen und so nicht mehr in den Genuss der Unionsbürgerrechte kommen zu können.⁴ In der Grundkonstellation geht es um Fälle minderjähriger Unionsbürger, die von ihren Eltern abhängig sind und mit diesen das Unionsgebiet verlassen müssten. Die Eltern besitzen in diesen Fällen nur die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates und erhalten (rechtskonform) kein Aufenthaltsrecht nach nationalem oder EU-Sekundärrecht, weshalb sie eigentlich ausreisen müssten. In dieser Konstellation leitet der EuGH aus der Unionsbürgerschaft des Kindes ein Aufenthalts- sowie

¹ EuGH, Rs. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 – *Rottmann*.

² EuGH, Anm. 1, Rn. 56-58.

³ EuGH, Rs. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 35, 39 – *Tjebbes u.a.*

⁴ EuGH, Rs. C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, Rn. 42 – *Ruiz Zambrano*.

Arbeitsrecht und inzwischen auch einen Sozialhilfeanspruch der Eltern im Sinne *dienender* Rechte für die Wahrnehmung der Unionsbürgerrechte durch das Kind ab.

Diese inzwischen ständige Rechtsprechung hat einige Ausdifferenzierungen erfahren, die für das Examen nicht von Relevanz sind. Wichtig ist, dass auch der „faktische Kernbestandsschutz“ nicht unbedingt gilt, sondern Ausnahmen kennt. So stellt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Schranke desselben dar. Geht von dem Drittstaatsangehörigen, von dem der Unionsbürger abhängig ist, eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr aus, greift der Kernbestandsschutz nicht und der minderjährige Unionsbürger muss mit seinen Eltern zusammen ausreisen.⁵

C. Prüfungsrelevanz

Die Examensrelevanz der Unionsbürgerschaft wird sich in erster Linie auf in den Verträgen sichtbare Rechtsgewährleistungen beschränken. Damit kommt in erster Linie die Prüfung einer Verletzung des Freizügigkeitsrechts aus Art. 21 AEUV, ggf. in Verbindung mit Art. 18 AEUV, im Wege einer Grundfreiheitsprüfung in Frage (→ [siehe Wissensmodul W 4](#)).

Für die hier angesprochenen Konstellationen des Kernbestandsschutzes der Unionsbürgerschaft sind Fallkonstellationen in erster Linie vor nationalen Gerichten (I.), weniger vor dem EuGH selbst (II.) denkbar.

I. Kernbestandsschutz vor nationalen Gerichten

Denkbare Konstellationen sind:

- Verfassungsbeschwerde, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG: Eine Verfassungsbeschwerde, welche allein auf die Verletzung von Grundfreiheiten gerichtet ist, ist unzulässig. Eine Prüfung des Kernbestandsschutzes der Unionsbürgerschaft scheidet damit ebenso aus und wäre unzulässig. Vor dem Bundesverfassungsgericht kann nur gegen den Verlust der besonders geschützten Staatsangehörigkeit (Art 16 Abs. 1 GG) vorgegangen werden, nicht gegen den Verlust der Unionsbürgerschaft.
- Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO: Gehen Betroffene gegen einen Rücknahmebescheid wegen Erschleichung der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 35 StAG) oder einen Verlustfeststellungsbescheid wegen des Eintritts in bestimmte militärische Verbänden o-der der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten vor (§ 28 StAG) und verlieren sie hier-durch wegen Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV auch die Unionsbürgerschaft, sind die o.g. unions-rechtlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen mit Blick auf den Unionsbürgerschaftsverlust (normativer Kernbestandsschutz) anzustellen.
- Verpflichtungsklage, § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO: Eine Verpflichtungsklage ist keine denkbare Konstellation, weil sich, auch soweit Betroffene wegen eines Anspruchs auf Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 10 StAG) klagen, aus der Rechtsprechung des EuGH kein Anspruch auf Verleihung der Unionsbürgerschaft ergibt. Sie wird auch nicht nach nationalem

⁵ EuGH, Rs. C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119, Rn. 48 f. – RH.

Recht verliehen, sondern entsteht als hieran anknüpfende automatische Folge aufgrund des Primärrechts (Vermittlungsprinzip, Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV).

II. Kernbestandsschutz vor dem EuGH

- Vorabentscheidungsverfahren, Art. 267 AEUV: Ein mitgliedstaatliches Gericht kann, ein letztinstanzliches Gericht muss, dem EuGH eine Rechtsfrage hinsichtlich der Grundfreiheiten vorlegen, wenn deren Auslegung anlässlich eines konkreten Verfahrens unklar ist. Der EuGH beantwortet in der Begründetheit die Vorlagefragen allein hinsichtlich der Auslegung der Verträge, nicht etwa hinsichtlich des einschlägigen nationalen Rechts (zum Vorabentscheidungsverfahren → [siehe Fall 2](#)). In dieser Konstellation kann der faktische Kernbestandsschutz in ausländerrechtlichen Fallgestaltungen geprüft werden (drohende Abschiebung der Eltern), der sich über direkte Konstellationen vor nationalen Gerichten wegen des komplexen und nicht examensrelevanten Ausländerrechts nicht abfragen lässt.
- Vertragsverletzungsverfahren, Art. 258 AEUV: Die Kommission kann einen Mitgliedstaat dafür rügen, dass er durch eine staatliche Handlung, etwa den Erlass eines Gesetzes, die Grundfreiheiten werden und damit gegen das Unionsrecht verstoßen werde. Im Rahmen der Begründetheit ist zu prüfen, ob ein solcher Verstoß gegen die Grundfreiheiten vorliegt (zum Vertragsverletzungsverfahren → [siehe Fall 7](#) und [Fall 10](#), die Probeklausur). Theoretisch sind hier Klausuren wegen des Erlasses neuer fiktiver Verlusttatbestände der Staatsangehörigkeit (normativer Kernbestandsschutz, etwa in Anlehnung an die Rs. *Tjebbes u.a.*) möglich. Der faktische Kernbestandsschutz ließe sich auch in dieser Konstellation nur schwer abfragen, da wiederum Kenntnisse des Ausländerrechts vorausgesetzt werden müssten, um die Problemlage zu erkennen.

D. Literatur

Schmahl, Stefanie, Die Unionsbürgerschaft, JURA 2016, S. 1272-1284.

Schroeder, Werner, Grundkurs Europarecht, 6. Aufl., München 2020, § 12, S. 208 ff.

Harratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 12. Aufl., Tübingen 2020, S. 381 ff.

Frank Schorkopf/Ferdinand Weber

November 2020

