

Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme

Von Peter Hilpold, Innsbruck*

Dem Konzept der Unionsbürgerschaft wird eine außergewöhnliche inspiratorische Kraft für die Weiterentwicklung des Unionsrechts zugesprochen, die von den Generalanwälten früh erkannt und schließlich auch vom EuGH aufgegriffen worden ist. Damit wird aber die Frage der Grenzen dieser Gestaltungsdynamik akut. In der Rechtssache „Zambrano“ schien der EuGH das Erfordernis des grenzüberschreitenden Bezugs zu relativieren, was zu einer enormen Ausweitung der Anspruchsberechtigung nach Maßgabe der Unionsbürgerschaft geführt hätte. Die nachfolgende Rechtsprechung konnte diese Ängste aber wieder zerstreuen. Dasselbe gilt hinsichtlich der immer wieder beschworenen Gefahr, wonach die Unionsbürgerschaft ein Türöffner zum Sozialtourismus sei. Im Urteil in der Rechtssache „Dano“ vom November 2014 hat der EuGH einer solchen Entwicklung einen Riegel vorgeschoben.

I. Einführung

Das Europarecht gilt weithin als prosaische Rechtsmaterie, wozu ganz erheblich ihre Wirtschaftsnähe, die Regelung komplexer technischer Bereiche sowie die Notwendigkeit beitragen, gemeinsame Regelungen über 28 Rechtsordnungen hinweg zu finden. Die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft stellen im Vergleich dazu einen Kontrapunkt dar: Wie erst jüngst treffend in der Literatur festgehalten wurde, gibt es wenige Konzepte im Europarecht, die unsere Vorstellungskraft (wenn nicht sogar unsere Herzen) derart in Besitz genommen haben, wie jenes der Unionsbürgerschaft.¹ Nüchterne Europa-Wissenschaftler wurden über die Beschäftigung mit diesem Konzept zu Sehern und Poeten.² Dieser Appell an die Emotion war von vornherein durchaus intendiert. So wird erzählt, dass die „Unionsbürgerschaft“ im Rahmen der Regierungskonferenz über die politische Union erst sehr spät thematisiert wurde – zu einem Zeitpunkt, als Befürchtungen aufkamen, ob dieses kolossale Reformwerk, das schließlich in den Vertrag von Maastricht mündete, wohl auch beim Bürger ankommen und damit letztlich auf den erforderlichen Konsens in den nationalen Parlamenten stoßen würde. Es war dann der spanische Ministerpräsident *Felipe Gonzales*, der dieses Konzept in die Verhandlungen einbrachte, diesem neuen Schwung verlieh und damit mit zum

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

134

erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz beitragen konnte.³ Im spanischen Memorandum ist die Unionsbürgerschaft bereits als dynamisches Konzept angelegt, das sukzessive im Gleichschritt mit der europäischen Integration mit Inhalten angereichert werden sollte: „Since the concept of European Union is a dynamic one encompassing the idea of a process leading to a final objective, European citizenship is also a dynamic and evolving concept. The progress made towards the final objective of the Union will simultaneously add substance to the status of European citizenship.“⁴ Wie sich zeigen sollte, kam in der Folge dieser Feststellung geradezu prophetischer Charakter zu.

Und dabei war das Urteil der Europarechtswissenschaft, als sie eine erste Analyse der Bestimmungen in den Art. 8 – 8 e EGV nach Maßgabe des Vertrages von Maastricht vom 7. Februar 1992 vornahm, alles andere als euphorisch. Die Rede war von einer „symbolischen Spielsache ohne materiellen Gehalt“⁵, von "wenig mehr denn einer zynischen Werbeaktion"⁶, einem „Missgriff“⁷, einem "bescheidenen Schritt in der Geschichte der europäischen Integration"⁸, einem "Sammelbegriff"⁹ bzw. einer "Metapher", wobei dieser Ausdruck hier wohl negativ konnotiert ist:

ein emotional beladenes Wort, das für eine andere Realität steht und nicht zu halten vermag, was es verspricht.

Es sollte der Rechtsprechung vorbehalten bleiben, das Potential der Unionsbürgerschaft zu entdecken, auszuloten und zu entwickeln. Lässt man die EuGH-Rechtsprechung der beiden letzten Jahrzehnte Revue passieren, so muss der Gestaltungswille überraschen, mit welchem sich der Gerichtshof diesem Konzept näherte. Das Konzept der Unionsbürgerschaft war zweifelsohne ein wichtiges Instrument zur gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzverdichtung und zur Beschleunigung des Integrationsprozess insgesamt. Diese Entwicklung war aber keine lineare und in der EuGH-Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft spiegeln sich die Höhen und Tiefen der europäischen Integration.¹⁰ Der EuGH entwickelte ein sehr ausgeprägtes Feingefühl für die rechtspolitischen Grenzen, mit denen er in jedem Abschnitt dieses Prozesses konfrontiert war, und auf einen mutigen Sprung nach

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

135

vorne folgte immer wieder ein zaghafter Schritt zurück, wenn die Kritik am Gerichtshof zu laut wurde. Die Tendenz blieb aber dennoch eindeutig und sie führte uns zu dem ausgereiften, wenngleich noch immer nicht in allen Details völlig kohärenten Konzept der Unionsbürgerschaft der Gegenwart.

II. Die ersten Entwicklungsschritte in der prätorischen Rechtsprechung des EuGH – von Konstantinidis bis Grzelcyk

Es waren die Generalanwälte, die – vielfach in obiter getätigten Aussagen – den Weg vorgaben. Den Generalanwälten ist erlaubt, neue Tendenzen zu identifizieren und in ihren Anträgen auch rechtspolitisches Terrain zu beschreiten.¹¹ Im Bereich der Unionsbürgerschaft haben sie diese Befugnis weidlich genutzt.

GA *Jacobs*, der über viele Jahre hin am EuGH den Deutungsprozess zur Unionsbürgerschaft maßgeblich mitgestalten sollte,¹² gab bereits im Jahr 1992, noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, in *Konstantinidis*, den zentralen Leitsatz vor, der nachfolgend die Auseinandersetzung mit diesem Konzept prägen sollte: Er stellte in emphatischer Sprache fest, der Unionsbürger sei berechtigt zu sagen „*civis europeus sum*“¹³. GA *Jacobs* spricht hier die emotionale Ebene an, er appelliert an einen europäischen Bürgersinn, behauptet aber gleichzeitig, ohne spezifischen Nachweis, das Vorliegen eines Rechtsinstruments, das einem Türöffner für die umfassende Berechtigung des Unionsbürgers im Gemeinschaftsraum gleichkommt¹⁴.

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 stellte sich die Frage, wann und in welcher Form der EuGH das neue Konzept der Unionsbürgerschaft aufgreifen würde.

GA *Léger* hat in „*Boukhalfa*“ am 14. November 1995 den Gerichtshof dazu angemahnt, hier tätig zu werden: „Es obliegt dem Gerichtshof, dem Begriff seine volle Bedeutung zu geben“.¹⁵ Der EuGH zögerte aber noch, wohl in Vorahnung der Sprengkraft, die in diesem Konzept steckte. Er ging dabei zweigleisig vor: Auf der einen Seite relativierte er die Tragweite dieses Konzepts, indem er in „*Uecker und Jacquet*“¹⁶ erklärte, dass das Unionsbürgerschaftskonzept nicht dazu angetan sei, die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts materiell auf interne Sachverhalte ohne Bezug zu dieser Rechtsordnung zu erweitern und in „*Skanavi*“¹⁷ Art. 8 a

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

136

EGV (dem nunmehrigen Art. 21 AEUV) nur eine sekundäre, marginale Rolle im Vergleich zu den anderen Vertragsbestimmungen zuerkannte.¹⁸

Der allseits verspürten Notwendigkeit, den Unionsbürgern bei der Wahrnehmung der Freizügigkeit einen erweiterten Schutz zu bieten, versuchte der EuGH auf anderem Wege nachzukommen, durch das Beschreiten vertrauterer Terrains, in dem weniger Gefahren radikaler, unkontrollierbarer Umwälzungen verborgen zu liegen schienen, nämlich über eine extensive Deutung der Grundfreiheiten.¹⁹ Insbesondere die passive Dienstleistungsfreiheit bot sich dazu an. Es zeigte sich, dass sich im Zuge der Ausübung der Bewegungsfreiheit der Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts enorm erweitern ließ, da das Überwecheln in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates notgedrungenerweise auch dort mit dem Konsum von Leistungen verbunden ist. In „Bickel und Franz“²⁰ wurde dieser Ansatz bis aufs äußerste vorangetrieben: Ein deutscher und ein österreichischer Staatsbürger waren in Südtirol mit dem Strafrecht in Konflikt geraten und sie verlangten nun einen deutschsprachigen Strafprozess, der an und für sich nur für italienische Staatsbürger vorgesehen war. GA Jacobs zeigte in seinen Schlussanträgen auf, dass ein solcher Anspruch sowohl von der passiven Dienstleistungsfreiheit als auch direkt vom Unionsbürgerschaftskonzept abgeleitet werden konnte, wobei er dem letztgenannten Ansatz den Vorrang zu geben schien. Der EuGH war aber noch nicht bereit für einen derartig mutigen Schritt und gewährte den Anspruch stattdessen nach Maßgabe der passiven Dienstleistungsfreiheit, wobei er nur en passant auf die Unionsbürgerschaft verwies.

Mit diesem Fall war aber auch klar geworden, dass das Konzept der passiven Dienstleistungsfreiheit an die Grenzen seiner Entwicklungsfähigkeit gestoßen war. Diese judizielle Rechtsfortbildung warf Legitimitätsfragen auf und schien politische Widerstände gegen das europäische Integrationsprojekt geradezu zu provozieren. In solchen Fällen schien deshalb eine unmittelbare Berufung auf das Unionsbürgerschaftskonzept ehrlicher und dogmatisch sauberer zu sein.

Diesen Schritt vollzog der EuGH dann in „Martinez Sala“²¹ und in „Grzelczyk“²². Die spanische Staatsbürgerin Martinez Sala beantragte 1993 für ihr in Deutschland geborenes Kind Erziehungsgeld. Frau Martinez Sala konnte keine Arbeitnehmereigenschaft nachweisen, doch sah der EuGH den Anspruch nach Maßgabe der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft als gegeben. In „Grzelczyk“ segnete der EuGH schließlich eine Formel ab, die GA *La Pergola* schon in „Martinez Sala“ ins Spiel gebracht hatte: Die Unionsbürgerschaft ist der „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“, ein Slogan, der nachfolgend für die

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

137

Vermarktung dieses Konzepts von fundamentaler Bedeutung sein sollte. Ähnlich wie mit „*civis europeus sum*“ werden hier Vorstellungsbilder generiert, die sich von der normativen Basis lösen und verselbstständigen. Es wird hier der Eindruck suggeriert, die Unionsbürgerschaft habe sich von der Staatsbürgerschaft der MS emanzipiert und sei nun imstande, über den gesamten Gemeinschaftsraum Ansprüche zu vermitteln, auch in Bereichen, die noch nicht vergemeinschaftet sind und unter weitgehender Zurückdrängung des grenzüberschreitenden Bezugs.

Im Jahr 2001, als „Grzelczyk“ entschieden wurde, stand dieser Prozess erst am Anfang, doch die angesprochenen Tendenzen sollten immer wieder kehren und in immer stärkerem Maße.

In Grzelczyk beehrte ein französischer Bürger, der in Belgien Sport studierte, Unterhaltsbeihilfe. Gemäß der Aufenthaltsrichtlinie für Studenten hätte Grzelczyk aber in erster Linie ausreichende Existenzmittel nachweisen müssen, um überhaupt als Student einen gültigen Aufenthaltstitel zu haben. Der EuGH relativierte dieses Erfordernis jedoch sehr stark: So sei das, was als „ausreichend“ anzusehen sei, der Höhe nach nicht vorbestimmt, die finanzielle Situation eines Studenten könne sich im Laufe der Zeit ändern, es sei – insbesondere bei allein temporären Schwierigkeiten – eine gewisse Solidarität zwischen den Angehörigen des Aufnahme-MS und den

Angehörigen der übrigen MS zu üben und die Beendigung des Aufenthalts des sozialbedürftigen Studenten sei zwar eine Möglichkeit, dürfe aber keinem Automatismus folgen. Herr Grzelcyk hatte somit Anspruch auf Unterhaltsbeihilfe in Belgien.

III. Der weitere Ausbau der Anspruchsberechtigung

Mit „Grzelczyk“ wurde somit ein plakativer, Respekt einflößender Slogan vorgegeben („der grundlegende Status der Angehörigen der MS“) und gleichzeitig den MS klargemacht, dass der Unionsbürger aus einem gültigen Aufenthaltstitel nicht nur umfassende Ansprüche auf Sozialleistungen ableiten könne, sondern dass dieser Aufenthalt auch nicht ohne weiteres beendet werden kann, wie die Aufenthaltsrichtlinien – gerade zum Zwecke der Eingrenzung der Solidarität zwischen den MS – vielleicht glaubhaft gemacht hatten.

Nach wie vor muss ein grenzüberschreitender Kontext gegeben sein, damit das Unionsbürgerschaftskonzept greift. Laut ständiger Rechtsprechung des EuGH weisen bei einem Inlandssachverhalt "alle Elemente der fraglichen Betätigung nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinaus[...]". Es handelt sich um Sachverhalte, "die ausschließlich im Inneren eines Mitgliedstaats spielen und keine Berührungspunkte mit Sachverhalten aufweisen, auf die das Gemeinschaftsrecht abstellt". Es ist offensichtlich, dass die Aufgabe dieses Erfordernisses zu dramatischen Verschiebungen im Kompetenzgefüge der Gemeinschaft führen würde. Andererseits ist aber auch klar zu erkennen, dass die Dynamik der Europäischen Union in Richtung Relativierung dieses Erfordernisses wirkt.

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

138

Im Fall „Nathalie d´Hoop“²³ hat der EuGH entschieden, dass die Ansprüche aus der Unionsbürgerschaft auch gegenüber dem eigenen Heimatstaat geltend gemacht werden können, wenn der Unionsbürger von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat.

Frau d´Hoop war eine belgische Staatsbürgerin, die ihre Sekundarschulausbildung in Frankreich absolviert hatte und danach ein Universitätsstudium in Belgien begann. Nach Abschluss dieses Studium beantragte sie Überbrückungsgeld, doch wurde ihr dies vom belgischen Staat unter Hinweis auf die nationale Gesetzgebung verwehrt, die dafür einen belgischen Schulabschluss voraussetzte. Zu Unrecht, wie der EuGH befand, denn dem Unionsbürger dürfe bei der Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts kein Nachteil bei seiner Rückkehr erwachsen.

Wiederum erweitert wurde die Anspruchsberechtigung dann im Fall „Trojani“²⁴. Der französische Staatsbürger Trojani hielt sich längere Zeit in Belgien auf und ging zwischendurch einer geringfügigen Beschäftigung nach, die jedoch nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten keinen Arbeitnehmerstatus begründete. Er beantragte Sozialhilfe („Minimex“), die ihm jedoch, nachdem Herr Trojani weder Wanderarbeitnehmer noch Student war, u. a. unter Hinweis auf das Fehlen eines unbefristeten Aufenthaltstitels verweigert wurde. Der EuGH kehrte die Argumentation jedoch um: In einem ersten Moment ist der Aufenthalt des Unionsbürgers maßgeblich, um daraus einen Anspruch auf Sozialleistungen – ohne Diskriminierung im Vergleich zu den Staatsbürgern – geltend machen zu können. Der Aufenthaltstitel kann beanstandet werden, auch und gerade aufgrund unzureichender Existenzmittel. Ein Automatismus greift hier aber nicht und aufenthaltsbeendende Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Es gibt Grenzen der Solidarität, aber in „Trojani“ sind diese noch sehr unklar. In der Rechtsprechung des EuGH wurde ein Kriterium entwickelt, das diese Grenzen präzisieren sollte und dies geschah durch den Verweis auf die Notwendigkeit eines „gewissen Grades an Integration im Aufnahme-MS“. Solidarität ist also nicht uneingeschränkt gegenüber allen Unionsbürgern zu üben, sondern primär gegenüber jenen, welche

eine gewisse Nahebeziehung zum leistenden MS entwickelt haben. Worin äußert sich nun diese Nahebeziehung? Als erstes wird man dabei wohl an eine gewisse Ansässigkeitsdauer denken. Genau dieses Element war Streitgegenstand im Fall „Dany Bidar“²⁵. Ein französischer Staatsbürger war im Alter von fünfzehn Jahren nach Großbritannien zu seiner Großmutter gezogen. Als er später ein Hochschulstudium in London aufnahm, wurde ihm ein Unterhaltszuschuss verweigert: Für Unionsbürger verlangte das britische Recht zum Nachweis der „gewissen Integration in den Aufnahme-MS“ eine dauerhafte Ansässigkeit, während britische Staatsbürger allein eine dreijährige Ansässigkeit vor Beginn des Studiums nachweisen mussten. Der EuGH erklärte diese Ungleichbehandlung als

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

139

diskriminierend, bestätigte aber grundsätzlich die Eignung des Ansässigkeitskriteriums als Maßstab für den Nachweis der Integration. GA *Gelhoeds* Ansatz war hingegen differenzierter: Auch andere Faktoren sollten Berücksichtigung finden.

Zwei Fragenkomplexe eröffnen sich hier:

- Welche Mindestansässigkeitsdauer kann der Aufnahme-MS maximal vorschreiben?
- Ist die Ansässigkeit tatsächlich und abschließend das einzige Kriterium für den Nachweis der hinreichenden Verbundenheit mit dem Aufnahme-MS?

Was die erste Frage anbelangt, scheint diese mit der Freizügigkeits-RL 2004/38 gelöst zu sein: Art. 24 Abs. 2 schreibt bekanntlich vor, dass der Aufnahme-MS Sozialhilfe, einschließlich des Rechts auf Studienbeihilfe, erst nach Erwerb des Daueraufenthaltsrechts, also nach fünfjähriger Ansässigkeit, gewähren kann. Im Fall „Förster“²⁶ wurde dieses Erfordernis auch vom EuGH bestätigt. Festzuhalten bleibt, dass es sich hierbei um eine „Kann“- und nicht um eine „Muss“-Vorschrift handelt und dass der Fünfjahreszeitraum auf jeden Fall die maximale Obergrenze für die Erfüllung der Integrationserfordernisse darstellt.

Kann diese Integration aber allein über die Ansässigkeitsdauer nachgewiesen werden oder gibt es vielleicht auch andere Wege, schneller zu diesem Nachweis zu gelangen?

Die Entscheidung im Fall „Dany Bidar“ vom 15. März 2005 wurde erst kürzlich im Urteil „Prinz und Seeberger“ (Urteil vom 18. Juli 2013)²⁷ im Sinne der Ausführungen von GA *Gelhoed* relativiert. In diesem Fall ging es um zwei deutsche Staatsbürger, die aufgrund der beruflichen Tätigkeit ihrer Eltern einen Großteil ihrer Kinder- und Jugendjahre im Ausland verbrachten und sich nach dem Abitur wiederum an einer ausländischen Hochschule inskribierten. Eine über ein Jahr hinausgehende, deutsche Ausbildungsförderung wurde ihnen aber verweigert, da das BAföG dafür einen ständigen Wohnsitz während eines Zeitraums von mindestens drei Jahren vor Beginn eines Studiums voraussetzte. Der EuGH bestätigte zwar die grundsätzliche Eignung des Wohnsitzerfordernisses als Nachweis für die Integration in den Aufnahme-MS, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass dieser Nachweis auch auf anderem Wege erbracht werden könne:

„Dies kann der Fall sein, wenn der Studierende die Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats besitzt und dort einen erheblichen Teil seiner Schulzeit verbracht hat, oder aufgrund anderer Faktoren wie etwa seiner Familie, seiner Beschäftigung, seiner Sprachkenntnisse oder des Vorliegens sonstiger sozialer oder wirtschaftlicher Bindungen. Zudem können nach anderen Bestimmungen der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung Faktoren neben dem Wohnsitz desjenigen, der die Förderung beantragt, sowohl für die Ermittlung des Mittelpunkts seiner Lebensbeziehungen als auch zur Klärung der Frage relevant sein,

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015,

140

133)

ob die Voraussetzungen für die Gewährung der betreffenden Förderung im Fall eigener Staatsangehöriger mit Wohnsitz im Ausland erfüllt sind.“²⁸ Das alleinige Erfordernis eines dreijährigen ununterbrochenen Wohnsitzes gehe über das zur Erreichung der verfolgten Ziele Erforderliche hinaus, so dass es nicht als verhältnismäßig angesehen werden könne.²⁹ Das Vorliegen einer hinreichenden Verbundenheit mit der deutschen Gesellschaft sei vom nationalen Gericht zu prüfen.

Im Endeffekt wird mit dieser Rechtsprechung die Freizügigkeit der eigenen Staatsbürger besonders gefördert: Während Unionsbürger üblicherweise den Nachweis der hinreichenden Integration in den Aufnahme-MS wohl über den Beleg der Mindestansässigkeit erbringen werden, eröffnen sich für Staatsbürger zahlreiche andere Wege für die Erbringung dieses Nachweises.

Abschließend zu diesem Punkt sei noch darauf hingewiesen, dass das Kriterium der fünfjährigen Ansässigkeit gemäß Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeits-RL sowie der „Förster“-Rechtsprechung auch noch auf anderem Wege verkürzt werden kann, nämlich über den Nachweis einer Arbeitnehmereigenschaft, die dann unmittelbar dieselben sozialen Vergünstigungen eröffnet, die auch Staatsbürgern offen stehen. In seiner jüngsten Rechtsprechung (L. N.)³⁰ scheint der EuGH eine weitere Öffnung in seiner ohnehin bereits sehr extensiven Judikatur zur Arbeitnehmereigenschaft anzudeuten: Der Unionsbürger N. war nach Dänemark gereist, um dort eine Ausbildung aufzunehmen und hatte dort vor Beginn der Ausbildung ein paar Monate eine abhängige Beschäftigung ausgeübt. Nach Beginn der Ausbildung übernahm er eine Teilzeitbeschäftigung und beehrte eine Ausbildungsförderung. Da er als Auszubildender eingereist war, hätte er vor Erwerb des Daueraufenthaltsrechts keinen Anspruch auf Ausbildungsförderung nach Maßgabe des allgemeinen Freizügigkeitsrechts gehabt. Der EuGH verdeutlichte in seinem Urteil vom 21. Februar 2013 aber einmal mehr, dass der unionsrechtliche Begriff des „Arbeitnehmers“ weit auszulegen sei: „Die beschränkte Höhe dieser Vergütung, der Ursprung der Mittel für diese, die stärkere oder schwächere Produktivität des Betroffenen oder der Umstand, dass er nur eine geringe Anzahl von Wochenstunden Arbeit leistet, schließen es nicht aus, dass eine Person als ‚Arbeitnehmer‘ im Sinne von Art. 45 AEUV anerkannt wird“.³¹

„Allerdings ist für die Qualifizierung als ‚Arbeitnehmer‘ erforderlich, dass eine Person eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, die keinen so geringen Umfang hat, dass sie sich als vollständig untergeordnet und unwesentlich darstellt.“³² Das vorliegende Gericht müsse „objektive Kriterien heranziehen und alle Umstände des Falles, die sich auf die Art sowohl der fraglichen Tätigkeiten als auch des fraglichen Arbeitsverhältnisses beziehen, in ihrer Gesamtheit beurteilen“³³, wobei

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

141

insbesondere zu prüfen sei, ob die Arbeitnehmertätigkeiten des Klägers des Ausgangsverfahrens nicht so geringfügig waren, dass sie sich als vollkommen untergeordnet und unwesentlich darstellen“³⁴.

IV. Grenzen der Solidarität

Die kontinuierliche inhaltliche Verdichtung des Unionsbürgerschaftskonzepts durch die EuGH-Rechtsprechung wird zweifelsohne einmal deshalb beargwöhnt, da sie ein kompetenzrechtliches Problem aufwirft und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung potentiell unterminiert.³⁵ Mindestens als gleichrangig, wenn nicht sogar als noch schwerwiegender wird aber der Umstand gesehen, dass diese Rechtsprechung den Solidaritätsgedanken untergräbt, der den gesamten

Prozess der europäischen Integration geprägt hat. Der EuGH wird nicht müde im Betonen, dass die Anwendung der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft „ein gewisses Maß an finanzieller Solidarität“ impliziere. Diese Wendung kann von zwei unterschiedlichen Perspektiven aus gelesen werden: In dieser ist sicherlich einmal die Mahnung zu sehen, Solidarität auch tatsächlich zu üben. Ohne Solidarität kann ein Integrationsvorhaben wie das europäische nicht gelingen.³⁶ Gerade die Einführung der Unionsbürgerschaft kann als Appell zu verstärkter Solidarität gesehen werden. Gleichzeitig wird aber nicht unbeschränkte Solidarität verlangt, sondern allein ein „gewisses Maß“, womit das Verhältnismäßigkeitsprinzip angesprochen wird. Es gilt, den MS das richtige, das zumutbare Maß an Reziprozität abzuverlangen. Die Solidarität wird damit zum Schlüsselbegriff in der Richtungsbestimmung für einen integrationspolitischen Kernbegriff und es kann deshalb nicht verwundern, dass der Solidaritätsbegriff in der Europarechtswissenschaft so viele Kommentatoren auf den Plan gerufen hat. Trotz der regelmäßig sehr umfangreichen Auseinandersetzung mit diesem Konzept haben wenige Autoren die Essenz des Solidaritätskonzepts so treffend auf den Punkt gebracht wie *Josef Isensee*, wenn er schreibt, dass Solidarität ihrer Tendenz nach utilitaristisch sei, Einzelinteresse und Gesamtinteresse verknüpfe und Kosten und Nutzen kalkuliere.³⁷ Er schreibt weiter sehr pointiert, Solidarität rechne mit Solidarität³⁸ und verdeutlicht damit den Gedanken der Reziprozität, der dem Solidaritätskonzept im Recht zugrundeliegt.

Die Judikatur des EuGH zur Unionsbürgerschaft kann in vielem als jahrzehntelanges Ringen gesehen werden, um das rechte Maß an Solidarität vorzugeben.

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

142

Das Fünfjahreskriterium als Ansässigkeitsobergrenze für eine volle Berechtigung aus der Unionsbürgerschaft, mit den erwähnten Ausnahmen und Vorbehalten, kann als markantestes Ergebnis dieser Rechtsprechung gesehen werden. Diese Rechtsprechung ist aber weit davon, gefestigt zu sein und in einzelnen Bereichen sorgt der EuGH immer wieder für Überraschungen, so jüngst im Fall „Brey“ (Urteil vom 19.9.2013).³⁹ Ein deutsches Ehepaar hatte sich im Jahr 2011 von Deutschland nach Österreich begeben und dort angesichts einer für den Unterhalt unzureichenden Erwerbungsunfähigkeitspension um eine Ausgleichszulage in der Höhe von 326,82 € angesucht. Damit wurde aber die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts des Ehepaars Brey in Frage gestellt, da § 51 des österreichischen Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) vorsah, dass die Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Ausgleichszulagen das Fehlen der erforderlichen Existenzmittel belege und damit zum Entzug des Aufenthaltstitels führte. Die Beantragung von Sozialhilfe durch Unionsbürger, die noch über kein Daueraufenthaltsrecht verfügten und auch keine Ansprüche aus einer wirtschaftlichen Tätigkeit geltend machen konnten, musste damit über den Entzug des Aufenthaltstitels auch zur Ablehnung des Sozialhilfeanspruchs führen. Der EuGH war hier mit einer schwierigen Rechtsfrage konfrontiert. Stellte eine Ausgleichszahlung überhaupt eine Sozialhilfe dar? Sollte diese Frage, so wie von der Kommission vorgeschlagen, verneint werden, so wäre Art. 7 Abs. 1 lit. c) der Freizügigkeits-RL nicht tangiert gewesen – diese Bestimmung qualifiziert die Inanspruchnahme von Sozialhilfe als Beleg für das Fehlen ausreichender Existenzmittel. Der EuGH optierte aber für eine weite Definition des Sozialhilfebegriffs, der auch Ausgleichszahlungen mitumfassen sollte.⁴⁰ Das Ehepaar Brey bezog also mit der Ausgleichshilfe Sozialhilfe, was aber bekanntlich – und dies ist ständige Rechtsprechung des EuGH – nicht zu einer automatischen Aufenthaltsbeendigung führen darf. In „Brey“ ging der EuGH aber weit über diese Rechtsprechung hinaus und entwickelte eine Formel, die eine Aufenthaltsbeendigung bei Inanspruchnahme von Sozialhilfe auf der praktischen Ebene nahezu ausschließt. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe allein genügt nämlich nicht. Sie muss „unangemessen“ sein und außerdem müsse eine umfassende Beurteilung der Frage vorgenommen werden, „welche Belastung

dem nationalen Sozialhilfesystem in seiner Gesamtheit aus der Gewährung dieser Leistung nach Maßgabe der individuellen Umstände, die für die Lage des Betroffenen kennzeichnend sind, konkret entstände".⁴¹ Zu Recht wurde diesbezüglich in der Literatur festgehalten: „Würde man dies wörtlich nehmen, so wäre kaum jemals ein Fall einer Verweigerung von Sozialhilfe denkbar.“⁴²

Tatsächlich wurde die „Brey“-Formel in Luxemburg vorsichtig aufgenommen. GA *Melchior Wathelet* hat in seinen Schlussanträgen im Fall „Dano“⁴³ eine

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

143

einschränkende Differenzierung vorgenommen. Die rumänische Staatsbürgerin Elisabeta Dano war mit ihrem Sohn in Deutschland ansässig. Sie verfügte über eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung, ging aber weder einer Beschäftigung nach noch kam sie in den Genuss einer Daueraufenthaltsberechtigung. Ihr Antrag auf Kindergeld wurde abgelehnt. Zu Recht, meinte GA *Wathelet* und sah hier den Anwendungsfall von Art. 7 Abs. 1 lit. b) der Freizügigkeits-RL ohne weiteres als gegeben.⁴⁴

Von „Brey“ differenzierte er „Dano“ darin, dass es hier nicht um die Aufenthaltsgenehmigung ging (die notgedrungenermaßen eine Einzelfallprüfung voraussetze), sondern unmittelbar um die Inanspruchnahme von Sozialhilfe.

Im Besonderen betonte er, dass es den MS erlaubt sein müsse, Sozialtourismus zu verhindern und dass die betreffenden Kontrollen auf der Grundlage administrierbarer Kriterien erfolgen müssen, was für die Anwendung allgemeiner Kriterien spricht (und gegen ein individuell differenziertes Verfahren wie vom EuGH in „Brey“ gefordert).

In dem am 11. November 2014 ergangenen Urteil hat der EuGH in der Substanz im Sinne der Anträge von GA *Wathelet* entschieden: Ein Mitgliedstaat muss „die Möglichkeit haben, nicht erwerbstätigen Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel Gebrauch machen, in den Genuss der Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaats zu kommen, obwohl sie nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, Sozialhilfe zu versagen.“⁴⁵ Er muss dabei „eine konkrete Prüfung der wirtschaftlichen Situation jedes Betroffenen [vornehmen], ohne die beantragten Sozialleistungen zu berücksichtigen.“⁴⁶ Die Prüfung bleibt zwar einzelfallbezogen, doch gelten hier nicht die äußerst anspruchsvollen Kriterien, die der EuGH in „Brey“ für den Entzug des Aufenthaltsrechts entwickelt hat. Diese Entscheidung scheint somit eine „gewisse Solidarität“ einzufordern, statt einer „grenzenlosen Solidarität“, wie sie das „Brey“-Kriterium nahelegen scheint.

Ähnliches scheint sich nun in der Frage des Hochschulzugangs abzuzeichnen, in einem Bereich, in dem zeitweise – maßgeblich unter Berufung auf das Konzept der Unionsbürgerschaft – von Staaten wie Österreich oder Belgien eine nahezu unbegrenzte Solidarität abverlangt zu werden schien.

In der Rs. C-47/03 (Kommission gegen Österreich) hat der EuGH mit Urteil vom 7. Juli 2005 die zuvor bestehenden Zugangsbeschränkungen für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt. Das Urteil war Ergebnis einer ungenügenden Verteidigungsstrategie Österreichs, gepaart mit einer völlig fehlenden Bereitschaft von Seiten des EuGH, die extreme Belastung des österreichischen Hochschulsystems durch den Zustrom ausländischer Studierender auch nur ansatzweise anzuerkennen.⁴⁷ In der Rs. „Bressol“⁴⁸ dagegen – die das belgische Universitätssystem betraf, aber

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

144

analog auch auf Österreich anwendbar ist – hat der EuGH Zugangsbeschränkung abstrakt für zulässig erklärt, wenn der Nachweis erbracht wird, dass der uneingeschränkte Zustrom ausländischer Studierender die Sicherung der Qualität des öffentlichen Gesundheitswesens

gefährdet. Der diesbezügliche Nachweis ist allerdings nicht leicht zu erbringen; entsprechende empirische Erhebungen sind im Gange.

V. Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerrechte

Wie eingangs gezeigt, könnten die emotional unterlegten, geradezu poetischen Formeln, die zur Definition der Unionsbürgerschaft von Wissenschaft und Rechtsprechung (und dabei insbesondere von den Generalanwälten) entwickelt worden sind, den Eindruck nahelegen, dass die Unionsbürgerschaft zu einem autonomen Rechtsstatus auswächst, der schließlich von jedem grenzüberschreitenden Bezug abstrahiert. Der EuGH hat lange Zeit alles daran gesetzt, diesem Eindruck entgegenzutreten. Doch schwindet nun diese Entschlossenheit? Das Urteil in der Rs. „Zambrano“⁴⁹ schien dies nahezulegen – und es wurde entsprechend euphorisch gefeiert oder mit Entsetzen zur Kenntnis genommen, je nachdem, wie der einzelne Kommentator zur europäischen Integrationsdynamik stand.

Gerardo Ruiz Zambrano war ein kolumbianischer Staatsbürger, der vor den Wirren des kolumbianischen Bürgerkriegs mit Frau und Kind nach Belgien geflohen war, wo er dauerhaften Aufenthalt begehrte, der ihm aber verwehrt wurde. In Belgien gebar ihm seine Frau zwei weitere Kinder, die die belgische Staatsbürgerschaft erlangten. Ruiz Zambrano war es nun möglich, aus den Sorgensprüchen seiner in Belgien geborenen Kinder ein Aufenthalts- und Arbeitsrecht in Belgien abzuleiten, da andernfalls seine Kinder gezwungen gewesen wären, das Gebiet der Union zu verlassen. Es geht, wie der EuGH festgehalten hat, für die betreffenden Kinder um „den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht“.⁵⁰ Da die beiden Kinder niemals von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hatten, konnte der betreffende Anspruch nicht von der Richtlinie 2004/38 abgeleitet werden⁵¹, doch wurde dieser unmittelbar in Art. 20 AEUV identifiziert.⁵²

Drittstaatsangehörigen kann somit der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat nicht verwehrt werden, wenn diese Weigerung dazu führt, dass einem Unionsangehörigen, der Familienangehöriger des Drittstaatsbürgers ist, der tatsächliche Genuss

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

145

des Kernbestands der Rechte verweigert wird, die der Unionsbürgerstatus verleiht.⁵³

In dieser Entscheidung steckte eine ungeheure Sprengkraft, schien sie doch ein breites Zuzugsrecht von Drittstaatsangehörigen zu eröffnen⁵⁴, die familiäre Bindungen mit Unionsbürgern nachweisen konnten (oder vielleicht auch nur eine Lebensgemeinschaft mit einem Unionsbürger/einer Unionsbürgerin begründet hatten). Einer solch extensiven Interpretation hat der EuGH aber in Folge versucht, einen Riegel vorzuschieben. So sah er in den Rs. „McCarthy“ (Rs. C-434/09) und „Dereci“ (Rs. C-256/11), wo es um Sachverhalte ging, in denen Drittstaatsangehörige mit Unionsbürgern im Heimatstaat des Unionsbürgers eine Familie gründeten und denen nun ein Aufenthaltsrecht verweigert wurde, den Kernbestand der Unionsrechte nicht verletzt. Eine solche „Kernbestandsverletzung“ sei vielmehr erst dann gegeben, wenn „sich der Unionsbürger de facto gezwungen sieht, nicht nur das Gebiet des MS, dem er angehört, zu verlassen, sondern das Gebiet der Union als Ganzes“.⁵⁵

Der EuGH betonte den Ausnahmecharakter der „Kernbestandsregelung“: Dem Familienangehörigen eines Unionsbürgers aus einem Drittstaat dürfe ein Aufenthaltsrecht ausnahmsweise dann nicht verweigert werden, wenn ansonsten die Unionsbürgerschaft des Partners ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde.“⁵⁶

Die „Kernbestandsregelung“ gewährt aber kein Recht auf Familienzusammenführung an sich. Auch wenn es aus Sicht des Familienschutzes wünschenswert wäre, dass der Drittstaatsangehörige im Unionsgebiet bleibt, so kann er (bzw. sein Partner) einen solchen Anspruch nicht aus der Unionsbürgerschaft ableiten. Anders sieht die Situation aus, wenn der Unionsbürger für den Lebensunterhalt auf den Drittstaatsangehörigen angewiesen ist.⁵⁷ Die Familieneinheit kann hingegen auf anderem Wege, nämlich grundrechtlich, über Art. 7 GRCh und Art. 8 EMRK, geschützt werden.⁵⁸

Diese Regelung findet auch auf Patchwork-Familien Anwendung, wie der Fall „O. und S.“ zeigt, Dabei ging es um eine Ghanaerin, die einen Finnen ehelichte.

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

146

Aus dieser Ehe ging ein Kind mit finnischer Staatsbürgerschaft hervor. Nach der Scheidung ehelichte die Ghanaerin einen Mann aus der Elfenbeinküste und gebar in der Folge ein Kind, diesmal mit ghanaischer Staatsbürgerschaft. Der Vater des Kindes hatte keine Aufenthaltsgenehmigung in Finnland, weshalb ihm die Abschiebung drohte. Der EuGH gab dem nationalen Gericht auf zu prüfen, ob aus einer eventuellen Abschiebung des Ehemanns aus der Elfenbeinküste ein de facto Zwang für das finnische Kind entstehen würde, (gemeinsam mit der Mutter) ebenfalls die Union zu verlassen.⁵⁹

Die Gefährdung des „Kernbestands der Unionsbürgerrechte“ muss grundsätzlich also durch eine Zwangslage herbeigeführt werden und darf nicht bloß Ergebnis einer freiwilligen Entscheidung eines Elternteils hinsichtlich des Wegzugs sein. Im Mittelpunkt steht das Wohl der Kinder, wobei insbesondere in Situationen, in denen nur einzelne Kinder einer Patchwork-Familie über die Unionsbürgerschaft verfügen bzw. ihre Beziehungen zu einem geschiedenen Elternteil aufrecht erhalten möchten, schwierige Abwägungen zu treffen sind.

VI. Weitere Entwicklungen und Ausblick

Wie gezeigt, kam dem Konzept der Unionsbürgerschaft eine ungeheure integrationsfördernde Kraft zu. Die Erwartungen des früheren spanischen Ministerpräsidenten *Gonzales* sind also bei weitem übertroffen worden und zuweilen hat man den Eindruck, die Urheber dieses Konzepts hätten die Rolle eines Zauberlehrlings übernommen und die Kontrolle über dieses Instrument verloren. Wäre hier mehr Zurückhaltung angebracht gewesen im Sinne des berühmten Ausspruchs von *Lord Buckmaster* 1932: „If we go one step beyond that there is no reason why we should not go fifty“?⁶⁰ Der EuGH hat aber trotz seiner unzweifelhaft rechtsfortbildenden Judikatur letztlich doch die Grenzen für die rechtspolitische Unterstützung dieser Rechtsprechung nicht völlig aus den Augen verloren. Eine Gratwanderung war diese Rechtsprechung aber dennoch in vielem – und sie wird es wohl auch bleiben, wobei insbesondere auf die Grenzen zumutbarer Solidarität zu achten ist.

Die Unionsbürgerschaft bleibt ungemein attraktiv, was sich letztthin auch im Versuch Maltas äußerte, die Unionsbürgerschaft – zumindest indirekt – zum Kauf anzubieten. Dies rief allerdings sofort das Europäische Parlament auf den Plan, das – gemeinsam mit der Kommission – die Umsetzung dieses Vorhabens schließlich unterbinden konnte.⁶¹ Wie der EU-Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 – Rechte und Zukunft der Bürgerinnen und Bürger der EU⁶² – zeigt, ist die Unionsbürgerschaft Dreh- und Angelpunkt einer Vielzahl an Einzelmaßnahmen, die vielfach unspektakulär, aber in ihren Auswirkungen dennoch ungemein nützlich und

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme(EuR 2015, 133)

147

erfolgreich die Grundfreiheiten in der EU, insbesondere aber das Freizügigkeitsrecht, praktisch wirksam werden lassen. Letzten Endes ist die Unionsbürgerschaft als Konzept des EU-Rechts deshalb so attraktiv, da sie – wie kaum eine andere Materie dieser Rechtsordnung – den Menschen in den Mittelpunkt stellt.⁶³ Gäbe es das Konzept der Unionsbürgerschaft nicht, so müsste es erfunden werden. So bleibt nur zu hoffen, dass der EuGH das Augenmaß, das er bei der Gestaltung dieses Konzepts entwickelt hat, beibehält⁶⁴ und damit beiträgt, die Erfolgsgeschichte dieses Ansatzes fortzuschreiben.

Hilpold: Die Unionsbürgerschaft – Entwicklung und Probleme (EuR 2015, 133)

148

* Dr. Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.

¹ Vgl. *Ch. O'Brien*, *I trade, therefore I am: Legal personhood in the European Union*, CMLR 2013, S. 1643, 1648.

² Ibid.

³ Vgl. *J. Weiler*, in: FS Giuseppe Mancini, 1998, S. 1067, 1078. Zur Entstehungsgeschichte dieses Konzepts insgesamt vgl. auch *A. Hatje*, Kommentar zu Art. 20 und 21 AEUV, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012 sowie *S. Magiera*, Kommentar zu Art. 20 AEUV, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 2. Aufl. 2012.

⁴ Abgedruckt in *F. Laursen/S. Vaanhoonacker*, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, 1992, 329.

⁵ Vgl. *H. U. Jessurun d'Oliveira*, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in: Rosas/Antola (Hrsg.), *A Citizens' Europe*, 1995, S. 126, 147.

⁶ Vgl. *J. Weiler*, *The Selling of Europe*, Jean Monnet Working Paper 1996/3, 11: „[...] little more than a cynical exercise in public relations“.

⁷ Konferenz der deutschen Akademien der Wissenschaften/Akademie der Wissenschaften und der Literatur/Isensee, S. 71, 95. Isensee spricht dabei auch von „mehr Schein als Sein“ (S. 93).

⁸ Vgl. *A. Duff*, *The Main Reforms*, in: Duff/Pinder/Pryce (Hrsg.), *Maastricht and Beyond*, 1994, S. 19, 29.

⁹ Vgl. *U. Everling*, *Die Stellung des Bürgers in der Europäischen Gemeinschaft*, ZfRV 1992, S. 241, 248.

¹⁰ Zu diesem Prozess der Rechtsfortbildung vgl. auch *Th. Horsely*, *Reflections on the role of the Court of Justice as the „motor“ of European integration: Legal limits to judicial lawmaking*, CMLR 2013, S. 931 ff., sowie *G.H. Roth*, *Der EuGH und die Mitgliedstaaten – Ein zunehmend schwieriges Verhältnis*, in: Isak (Hrsg.), *Krise – Kompetenz – Kooperation*, 2010, S. 127 ff.

¹¹ Vgl. zur besonderen Rolle, die GA *Jacobs* in diesem Zusammenhang wahrgenommen hat, Moser et al. (Hrsg.), *Making Community Law: The Legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice*, 2008.

¹² *Francis Geoffrey Jacobs* war vom 7. Oktober 1988 bis zum 10. Januar 2006 Generalanwalt am EuGH.

¹³ GA *Jacobs*, Schlussanträge vom 9.12.1992 in der Rs. C-168/91 (Konstantinidis), Rn. 24.

¹⁴ Vgl. *F. Sander*, *Die Unionsbürgerschaft als Türöffner zu mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssystemen?*, DVBl. 2005, S. 1014 ff.

¹⁵ EuGH, Rs. C-214/94 (Boukhalfa), Slg. 1996, I-2253, Rn. 63.

¹⁶ EuGH, verb. Rs. C-64/96 und 65/96 (Uecker und Jacquet), Slg. 1997, I-3171.

¹⁷ EuGH, Rs. C-193/94 (Skanavi und Chryssanthakopoulos), Slg. 1996, I-929.

¹⁸ Vgl. *P. Craig/G. de Búrca*, *EU Law*, 3. Aufl. 2003, S. 756.

- 19 Vgl. *A. von Bogdandy/S. Bitter*, Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot. Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur, in: Gaitanides et al. (Hrsg.), FS Zuleeg, 2005, S. 309, 318.
- 20 EuGH, Rs. C-274/96 (Bickel und Franz), Slg. 1998, I-7637.
- 21 EuGH, Rs. C-85/96 (Martinez Sala), Slg. 1998, I-2691.
- 22 EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), Slg. 2001, I-6193.
- 23 EuGH, Rs. C-224 (d´Hoop), Slg. 2002, I-06191.
- 24 EuGH, Rs. C-456/02 (Trojani), Slg. 2004, I-7573.
- 25 EuGH, Rs. C-209/03 (Dany Bidar), Slg. 2005, I-2119.
- 26 EuGH, Rs. C-158/07 (Förster), Slg. 2008, I-8507.
- 27 EuGH, Verb. Rs. C-523/11 und C-585/11 (Prinz und Seeberger), Urteil vom 18. Juli 2013 (noch nicht veröffentlicht).
- 28 Ibid., Rn. 38.
- 29 Ibid., Rn. 40.
- 30 EuGH, Rs. C-46/12 (L. N.), Urteil v. 21. Februar 2013 (noch nicht veröffentlicht).
- 31 Ibid., Rn. 41.
- 32 Ibid., Rn. 42.
- 33 Ibid., Rn. 43.
- 34 Ibid., Rn. 45.
- 35 Siehe dazu ausführlich Roth/Hilpold (Hrsg.) *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten – Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung*, 2008.
- 36 Demzufolge enthält das EU-Recht auch tatsächlich zahlreiche Verweise auf den Solidaritätsgedanken. Vgl. dazu bspw. *R. Bieber*, Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union, in: Calliess (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, 2013, S. 67 ff.
- 37 Vgl. *J. Isensee*, Solidarität – sozialetische Substanz eines Blankettbegriffs, in: Dassmann et al. (Hrsg.), *Solidarität in Knappheit*, 1998, S. 97, 103.
- 38 Ibid.
- 39 EuGH, Rs. C-140/12 (Brey), Urteil v. 19. September 2013 (noch nicht veröffentlicht).
- 40 Ibid., Rn. 61.
- 41 Ibid., Rn. 64.
- 42 Vgl. *K. Hailbronner*, EU-Freizügigkeit für nicht erwerbstätige Unionsbürger?, JZ 18/2014, S. 869, 875.
- 43 *GA Wathelet*, Schlussanträge vom 20. Mai 2014 in der Rs. C-140/12 (Dano).
- 44 Ibid., Rn. 118.
- 45 Vgl. das Urteil des EuGH v. 11. November 2014 in der Rs. 140/12 (Dano), Rn. 78.
- 46 Ibid., Rn. 79.
- 47 Vgl. *P. Hilpold*, Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft, EuZW 21/2005, S. 647 ff.
- 48 EuGH, Rs. C-73/08 (Bressol), Slg. 2010, I-2735.
- 49 EuGH, Rs. C-34/09 (Ruiz Zambrano), Slg. 2011, I-1177.
- 50 EuGH, Rs. C-34/09 (Ruiz Zambrano), Slg. 2011, I-1177, Rn. 45.
- 51 Gemäß Art. 3 Abs. 1 der RL 2004/38 gilt diese für jeden Unionsbürger, „der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen“.

52 Dabei wurde der in Grzelczyk (EuGH, Rs C-184/99, Slg. 2001, I-6193) entwickelten Formel, wonach die Unionsbürgerschaft dazu bestimmt sei, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“, Rechnung getragen, EuGH, Rs C-34/09 (Fn. 50), Rn. 41.

53 EuGH, Rs. C-256/11 (Dereci), Slg. 2011, I-11315, Rn. 74. Vgl. wegbereitend dazu schon EuGH, Rs. C-200/02 (Zhu und Chen), Slg. 2004, I-9925. Für eine konzise Darstellung dieser Entwicklung vgl. *M. Herdegen*, Europarecht, 2014, S. 262 ff.

54 *K. Hailbronner/D. Thym* bezeichneten diese Entscheidung als „Versuchsballon, der die politischen und rechtlichen Reaktionen auszutesten bestimmt ist“, vgl. *dies.*, Ruiz Zambrano – Die Entdeckung des Kernbereichs der Unionsbürgerschaft, NJW 28/2011, S. 2008, 2009.

55 *Ibid.*, Rn. 67.

56 *Ibid.* Dem EuGH ging es hier also nicht darum, einen neuen Kernbereich von Unionsbürgerrechten zu identifizieren, der unabhängig von einem grenzüberschreitenden Bezug geschützt würde, sondern es sollte der Wesensgehalt der Unionsbürgerrechte abgeschirmt werden – konkret für den Fall, dass der Unionsbürger de facto das Unionsgebiet verlassen müsste. Vgl. zu dieser terminologischen Verwirrung, die durch eine unzureichende Übersetzung des Urteils aus dem Französischen (Verfahrenssprache!) entstanden ist („essenciel des droit conférés par [le] statut de citoyen de l’ Union“) *A. Wallrabenstein*, 21, 18, Zambrano – Zum Wesensgehalt der Unionsbürgerrecht, in: Franzius et al. (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration, Nomos: Baden-Baden 2014, S. 311, 320.

57 Vgl. auch *H. Tewocht*, Von „Zambrano“ bis O. und S.“ – zur (Weiter-)Entwicklung der Kernbereichsrechtsprechung des EuGH, ZEuS 2/2013, S. 219, 229.

58 *Ibid.* sowie EuGH, Rs. C-256/11 (Dereci), Slg. 2011, I-11315.

59 *Ibid.*, S. 230.

60 *McAlister or Donoghue (Pauper) v. Stevenson* (1932), House of Lords, 26. Mai 1932.

61 Vgl. *P. Hipold*, Die verkaufte Unionsbürgerschaft, NJW 15/2014, S. 1071 ff.

62 KOM(2013) 269 endg. v. 8.5.2013.

63 So *M. Wendel*, Unionsbürgerrechte, Freizügigkeit, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtesschutz, 2014, S. 739, 741, Rn. 1.

64 Zu diesem „Dialog“ des EuGH mit dem Gesetzgeber vgl. auch *D. Thym*, Hindernisse auf dem Weg zur „wahrhaftigen“ Unionsbürgerschaft – Zu den strukturellen Grenzen der EuGH-Rechtsprechung, ZEuS 2012, S. 501 ff.