

Die Unionsbürgerschaft

1. Mit welcher Formel umschreibt der EuGH die Funktion der Unionsbürgerschaft?

Seit der Entscheidung in der Sache Grzelczyk¹ stellt der EuGH in ständiger Rechtsprechung fest, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt sei, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“.

Die Rechte aus dem Unionsbürgerstatus können grundsätzlich nur bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts geltend gemacht werden, wobei es in der Regel genügt, dass ein Element des in Frage stehenden Sachverhalts einen Bezug zu einem anderen Mitgliedstaat aufweist, was bereits dann gegeben sein kann, wenn die betroffene Person die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats aufweist oder wenn eine an sich allein auf den jeweiligen Mitgliedstaat beschränkte nationale Maßnahme Rückwirkungen auf die Ausübung der Grundfreiheiten entfaltet.

Eine Ausnahme lässt der EuGH dann zu, wenn es einem Unionsbürger praktisch unmöglich wäre den Kernbestand der Rechte, welche ihm der Unionsbürgerstatus verleiht, in Anspruch zu nehmen. So zum Beispiel dann, wenn sich ein Unionsbürger gezwungen sieht, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. In der Rechtssache Ruiz Zambrano² entschied der EuGH, dass einem Drittstaatsangehörigen, der seinen minderjährigen Kindern, die Unionsbürger sind und die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates besitzen, Unterhalt gewährt, ein Aufenthaltsrecht im Wohnsitzmitgliedstaat der Kinder und eine Arbeitserlaubnis erteilt werden müssen.

2. Spezielle Unionsbürgerrechte im zweiten Teil des AEUV

In Art. 21-24 AEUV werden acht spezielle Unionsbürgerrechte aufgezählt. Sie lassen sich in vier verschiedene Kategorien einteilen und können nach einem vereinfachten Verfahren um weitere Rechte ergänzt werden, vgl. **Umkehrschluss von Art. 25 Abs. 2 AEUV**.

- Das Recht auf freie Bewegung und Aufenthalt in den Hoheitsgebieten aller Mitgliedstaaten, **Art. 21 AEUV**
- Politische Teilhaberechte in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene, **Art. 22, 24 AEUV**
In den Mitgliedstaaten beschränkt sich das Teilhaberecht auf das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen in Kommunen, in denen ein Unionsbürger seinen Wohnsitz hat, **Art. 22 Abs. 1 AEUV**.
Das aktive und passive Wahlrecht zum EP steht jedem Unionsbürger im Staat seines Wohnsitzes zu, **Art. 22 Abs. 2 AEUV**.
Jeder Unionsbürger kann an einer Bürgerinitiative mitwirken, **Art. 24 Abs. 1 AEUV**.

¹ EuGH, Rs. C-184/99 – Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458.

² EuGH Rs. C-34/09 - Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124; Siehe allgemein zu dieser Frage weiterhin: EuGH Rs. C-304/14 – CS, ECLI:EU:C:2016:674; EuGH Rs. C-165/14 – Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675; EuGH Rs. C-133/15 – Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354.

- Gegenüber EU-Institutionen besitzen Unionsbürger das Petitionsrecht zum EP, **Art. 24 Abs. 2 AEUV**, das Recht, sich in einer Sprache der EU an die Institutionen zu wenden und von ihnen eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten, **Art. 24 Abs. 4 AEUV**, sowie das Recht zur Anrufung des Bürgerbeauftragten, **Art. 24 Abs. III AEUV**.
- In Drittstaaten haben die Unionsbürger gegenüber den diplomatischen und konsularischen Vertretern anderer Mitgliedstaaten Anspruch auf konsularischen und diplomatischen Schutz, wenn ihr Heimatstaat in dem Drittstaat nicht vertreten ist, **Art. 23 AEUV**.

3. Wer ist Unionsbürger und wie sind Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft geregelt?

Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, **Art. 9 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV**.

Erwerb und Fortbestand der Unionsbürgerschaft sind **abhängig vom Erwerb und Bestand der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates**. Der autonome Erwerb oder Verlust der Unionsbürgerschaft ist folglich ausgeschlossen. Die Festlegungen der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit fällt in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**. Die Mitgliedstaaten müssen hierbei das Unionsrecht beachten.

Bei der Rücknahme einer Einbürgerung, die den Verlust der Unionsbürgerschaft zur Folge hat, sind daher die Auswirkungen der Entscheidung auf den unionsrechtlichen Status des Betroffenen am **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu messen.

Ebenso muss im Falle des Verlustes der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes, eine Einzelfallprüfung der Folgen des Verlustes im Hinblick auf den unionsrechtlichen Grundsatz Verhältnismäßigkeit durchgeführt werden. Die Rücknahme einer solchen Aberkennung durch die staatlichen Behörden und Gerichte muss, im Falle des Verstoßes gegen diesen Grundsatz, möglich sein.

4. Welche Voraussetzungen dürfen an das Recht von Unionsbürgern zur Teilnahme an Kommunalwahlen in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, geknüpft werden?

Gemäß **Art. 22 Abs. 1 AEUV** wird vorausgesetzt, dass ein solcher Unionsbürger in dem betreffenden Mitgliedstaat seinen Wohnsitz begründet hat.

Drüber hinaus kann das Wahlrecht noch von weiteren **allgemeinen Voraussetzungen** abhängig gemacht werden, soweit diese auch für die eigenen Staatsangehörigen gelten (z.B. Mindestalter, die Eintragung in eine Wählerliste oder eine Mindestwohndauer in der betreffenden Kommune).

Mit dem Kommunalwahlrecht der Unionsbürger unvereinbar ist die Einführung von zusätzlichen Voraussetzungen, die sich **faktisch als eine Erschwerung der Ausübung des Wahlrechts** gerade durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten darstellen.

5. **Können Mitgliedstaaten die in Art. 22 AEUV vorgesehenen Wahlrechte der Unionsbürger auch über diesen Personenkreis hinaus ausdehnen?**

In der Rechtsprechung des EuGH lässt sich aus Art. 22 AEUV nicht herleiten, dass ein Mitgliedstaat nur Unionsbürgern und nicht auch anderen Personen, die eine Verbindung mit diesem Staat aufweisen, das Wahlrecht gewähren kann.

Art. 22 Abs. 1 AEUV steht deshalb einer staatlichen Regelung nicht entgegen, die das kommunale Wahlrecht über den Kreis der Unionsbürger hinaus auch auf in der Gemeinde ansässige Personen erstreckt, die keine Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen.

Auch im Hinblick auf das Wahlrecht zum Europäischen Parlament hat der EuGH in einem Urteil³ aus dem Jahr 2006 festgestellt, dass ein Mitgliedstaat dafür zuständig ist, unter Beachtung des Unionsrechts, die Personen zu bestimmen, die das aktive und passive Wahlrecht für die Wahlen zum EP haben. Dabei dürfen solche Regelungen nicht gegen die vertraglichen Vorschriften zur Unionsbürgerschaft und zum Europäischen Parlament verstoßen, wenn die Mitgliedstaaten dieses aktive und passive Wahlrecht bestimmten Personen zuerkennen, die eine enge Verbindung mit ihnen aufweisen, ohne eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger zu sein.

Zwar sieht **Art. 14 Abs. 2 EUV** vor, dass sich das Europäische Parlament „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ zusammensetzt, doch soll mit dieser Formulierung nicht der Kreis der aktiv und passiv Wahlberechtigten präzise abgegrenzt und Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen werden, im Einklang mit ihrer Verfassungstradition bestimmten anderen mit ihm eng verbundenen Personen das Wahlrecht zu gewähren.

Dies erkennt man auch an der Erklärung Nr. 64 des Vereinigten Königreichs zum Vertrag von Lissabon, in welcher festgelegt wurde, dass durch Art. 14 EUV und andere Bestimmungen der Verträge die Grundlagen des Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht geändert werden.

6. **Darf ein Mitgliedstaat nicht erwerbstätige Unionsbürger vom Zugang zu beitragsunabhängigen staatlichen Leistungen ausschließen?**

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind solche Leistungen, wie sie z.B. zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem deutschen SGB II gewährt werden, als „Sozialhilfe“ anzusehen (im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38⁴).

Ein Mitgliedstaat kann den Zugang zu derartigen Leistungen zunächst solchen Unionsbürgern verweigern, denen kein Aufenthaltsrecht zusteht (vgl. Art. 6 ff. der RL 2004/38). Eine Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats kann der Unionsbürger nur verlangen, wenn sein Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat die Voraussetzungen der Richtlinie erfüllt. Dies folgt aus dem Normzweck des Art. 24 Abs. 1 der RL 2004/38.

Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat nicht erwerbstätigen Unionsbürgern diese Leistungen während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts generell verweigern, Art. 24 Abs. 2 der RL 2004/38. Dies gilt auch, wenn Sie ein Aufenthaltsrecht aus Art. 6 Abs. 1 der RL 2004/38 haben.

³ Vgl. EuGH Rs. C-154/04 – Spanien/Vereinigtes Königreich, ECLI:EU:C:2006:543.

⁴ Abl. L 158/2004, S. 77.

Die Rechtsprechung des EuGH verlang hierbei keine Prüfung im Einzelfall.