

Netzwerk der Angehörigkeiten

Staats- und Unionsbürgerschaft als komplementäre Zugehörigkeitsverhältnisse
im Mehrebenensystem Europäische Union

Dr. Ferdinand Wollenschläger, München

1. Die Rechtsstellung des Individuums im Mehrebenensystem Europäische Union kennzeichnet eine durch die gleichzeitige Inhaberschaft von Staats- und Unionsbürgerschaft begründete Mehrfachangehörigkeit. Beide Angehörigkeiten kommen sowohl im Verhältnis des Individuums zu den Mitgliedstaaten als auch zur Union zum Tragen und sind miteinander vernetzt. Damit kann eine Analyse der Unionsbürgerschaft nicht auf das bipolare Rechtsverhältnis, das Unionsbürger und Union verbindet, beschränkt bleiben; Entsprechendes gilt für die Staatsbürgerschaft, deren Bedeutung eine isolierte Betrachtung der Beziehung von Staat und Staatsangehörigem nur unvollkommen erschlösse.
2. In den mitgliedstaatlichen Teilrechtsordnungen ist eine weitgehende Gleichstellung von Inländern und EU-Ausländern zu verzeichnen, die die Bedeutung der nationalen Staatsangehörigkeit relativiert. Dieser Bedeutungsverlust stellt sich freilich nicht erst als Konsequenz der mit der Maastrichter Vertragsrevision 1993 eingeführten Unionsbürgerschaft dar, sondern ist das Ergebnis eines bis an die Anfänge der wirtschaftlichen Integration des Kontinents zurückverfolgbaren Prozesses.
3. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes, das zentrale Integrationsziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, setzte die Mobilisierung des Produktionsfaktors Arbeit innerhalb der Gemeinschaft und damit namentlich den Abbau von Zugangshindernissen für ausländische Arbeitskräfte auf den mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkten voraus. Dem dienten die markt-freiheitlichen Diskriminierungsverbote der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungs-freiheit. Diese beschäftigungsbezogenen Verbürgungen sollten sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu im Ergebnis allein an die Ansässigkeit des EWG-Ausländers im Aufnahme-mitgliedstaat angeknüpften Inländerbehandlungsansprüchen entwickeln. Die gemeinschafts-rechtlich vermittelte Rechtsstellung erwies sich allerdings als in doppelter Hinsicht be-schränkt: Zum einen erfasste sie – der Logik einer Marktintegration entsprechend – in erster Linie Erwerbstätige. Zum anderen verlor die nationale Staatsangehörigkeit nicht gänzlich ihre Bedeutung, wovon die gegenständlichen Grenzen des Inländerbehandlungsanspruchs zeugen (*ordre-public*-Vorbehalt; Ausschluss des Wahlrechts sowie der Ausübung einer mit hoheitli-chen Befugnissen verbundenen Beschäftigung).
4. Mit der im Zuge der Maastrichter Vertragsrevision 1993 eingeführten, allen Angehörigen der Mitgliedstaaten gemeinen Unionsbürgerschaft lässt sich diese privilegierte, aber dennoch

nicht gänzlich der des Inländers angenäherte Rechtsstellung der EU-Ausländer gegenüber Drittstaatsangehörigen zum einen als Rechtsinstitut begrifflich fassen. Zum anderen hat die auf dem Ideal eines gleichen Bürgerstatus fußende Unionsbürgerschaft – namentlich in ihrer Entfaltung durch den EuGH – die Rechtsstellung des ausländischen Unionsbürgers weiter an die des Inländers angenähert.

5. Im Zentrum dieser genauso kontroversen wie integrationsoffenen Rechtsprechung stehen die zuvor nur marginal vom gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeitsregime erfassten Nichterwerbstätigen. Nunmehr profitieren auch sie von einem tatbestandlich grundsätzlich umfassenden Inländerbehandlungsanspruch; gerechtfertigt werden kann allerdings ihre nur abgestufte Einbeziehung in die nationale Solidargemeinschaft. Dieser Integrationsfortschritt markiert nicht das „Ende rationaler Jurisprudenz“ (*Hailbronner*), sondern stellt sich als vom Integrationsprogramm des EG-Vertrages gedeckte Konsequenz der Einführung eines allgemeinen, d.h. jeden Unionsbürger unabhängig von einer wirtschaftlichen Betätigung berechtigenden Freizügigkeitsrechts (Art. 18 EG) dar.
6. Auch darüber hinaus bedingte die Unionsbürgerschaft eine weitere Gleichstellung von EU-Ausländern und Inländern: Verwiesen sei auf das Kommunalwahlrecht (Art. 19 Abs. 1 EG), die weitere Zurückdrängung des *ordre-public*-Vorbehalts (Art. 27 ff. der neuen Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG) oder die Einführung eines gesicherten Daueraufenthaltsrechts (Art. 16 f. RL 2004/38/EG).
7. Die unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote verlangen von den Mitgliedstaaten demnach, zahlreiche traditionell Staatsangehörigen vorbehalten, zumindest aber vorbehaltbare Rechte (Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet; Teilhabe an der nationalen Solidargemeinschaft) auf ausländische Unionsbürger zu erstrecken, und relativieren damit die Tragweite der nationalen Staatsangehörigkeit; gleichzeitig setzt Letztere dieser Annäherung aber Grenzen, da ein Kernbestand an untrennbar mit der Staatsangehörigkeit verknüpften Rechten nicht auf ausländische Unionsbürger erstreckt werden kann. Unionsrechtlich anerkannt ist dies nicht nur im Detail (z.B. Art. 19 Abs. 1, 39 Abs. 4 EG), sondern auch im Grundsatz (Art. 6 Abs. 3 EU, Art. 17 Abs. 1 S. 3 EG), wobei der Stand der Integration, wie die Entwicklung zeigt, diesen Kern determiniert.
8. Die vernetzte Angehörigkeitsstruktur reflektiert die Gesamtarchitektur des Mehrebenensystems EU: Dem „Phänomen aufeinander bezogener und verklammerter Teilverfassungen“ entspricht ein komplementäres Angehörigkeitsverhältnis, der „Präponderanz des nationalen Rechtsanwendungsbefehls“ (*P. M. Huber*) der nur ergänzende Charakter der Unionsbürgerschaft.