



universität
wien

DISSERTATION / DOCTORAL THESIS

Titel der Dissertation / Title of the Doctoral Thesis

„... destined to be the fundamental status.“ Anspruch
und Ausgestaltung der europäischen Citizenship-
Architektur

verfasst von / submitted by

Mag. phil. Gerd Valchars

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2017 / Vienna 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on the
student record sheet:

A 092 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt /
field of study as it appears on the student record
sheet:

Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

PDⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Monika Mokre

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Citizenship: Eine theoretische Annäherung	6
2.1	Ideengeschichtlicher Überblick und Entwicklung. Citizenship, „a developing institution“	6
2.2	Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, Citizenship und Nationality	18
2.3	Aspekte, Elemente, Achsen und Dimensionen: „Many different ways of ‘cutting the cake’ of membership“	29
2.4	Dick und dünn, privat und öffentlich, aktiv und passiv, von oben und von unten: Citizenship-Dichotomien und Spannungsfelder	34
2.5	Zusammenfassung	44
3	Von Rom nach Lissabon. Zur Evolution des europäischen Citizenship-Acquis	46
3.1	Einleitung	46
3.2	Prä-Maastricht	48
3.2.1	EGKS: „[A] partial, sectorally defined embryonic citizenship“	48
3.2.2	EWG und EAG: „Marktbürgerschaft“	50
3.2.3	Paris: „Thickening citizenship concepts“	58
3.2.4	Zusammenfassung	84
3.3	Maastricht: „Citizenship of the Union is hereby established“	86
3.3.1	Auf dem Weg zum Vertrag. Der geopolitische Kontext und die Regierungskonferenz	86
3.3.2	Die Citizenship-Architektur von Maastricht	93
3.3.3	Maastrichter Rechtekatalog: „... shall enjoy the rights conferred [...] and shall be subject to the duties imposed“	97
3.4	Amsterdam: „[A] trite, banal phrase“	107
3.4.1	Zusammenfassung	112
3.5	(Post-)Nizza: „[T]he word ‘complement’ shall be replaced by ‘be additional to’“	116
3.5.1	Nizza	116
3.5.2	Vertrag über eine Verfassung für Europa	118
3.5.3	Lissabon	126
3.5.4	Zusammenfassung	136

4	Citizenship und Europäische Union. Kritik und Analyse	138
4.1	Charakteristika und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft	138
4.1.1	Akzessorietät	138
4.1.2	Rechte und Pflichten	150
4.1.3	Dynamik durch bewegliche personelle Grenze	158
4.1.4	Von „mobilen“ und „statischen“, „aktiven“ und „schlafenden“ UnionsbürgerInnen: „An Orwellian approach“	165
4.1.5	Wissen und Bewusstsein um die Unionsbürgerschaft	173
4.2	Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige: „[T]he unfulfilled promise of Union citizenship“	175
4.2.1	Inklusion durch Einbürgerung	178
4.2.2	Wohnsitzbasierte Mitgliedschaft. Eine europäische Denizenship	186
4.2.3	Durchbrechen der strengen Akzessorietät: „A post-national form of political membership“	196
4.3	Komplexe europäische Teilbürgerschaften. Eine „flickenteppichartige Rechtslage“	203
4.4	Negative Konsequenzen der Inanspruchnahme der Freizügigkeit	208
5	Citizenship-Transformationen	217
5.1	Postnationale Citizenship und die Entstehung eines europäischen Citizenship-Gefüges	217
5.2	Conclusio	229
6	Bibliographie	237
7	Abstract	258

1 Einleitung

„Es geht um die Europäisierung von Citizenship.“ Wer eine Dissertation schreibt, muss damit rechnen, nach dem Thema der Arbeit gefragt zu werden. Das passiert mitunter öfter, als einem selbst lieb ist, und schon bald bin ich daher dazu übergegangen, auf die wiederholte Frage von FreundInnen und Verwandten, KollegInnen und Zufallsbekanntschaften nur mehr sehr offen mit eben diesem knappen Satz zu antworten: „Es geht um die Europäisierung von Citizenship.“ Das Interessante dabei waren die Reaktionen der Gegenüber; die Schlüsselwörter *Europäisierung* und *Citizenship* ließen die GesprächspartnerInnen in völlig unterschiedliche Richtungen denken. Sie alle hatten ihre eigenen Vorstellungen und Ideen, ihre eigenen Definitionen von Citizenship, was sie unter dem Begriff verstanden und damit assoziierten. Oft waren Identität, Bewusstsein und *Sich-fühlen-als...* Thema, deutlich seltener – interessanterweise – Rechte, manchmal auch Pflichten und immer wieder wurde die Frage nach dem *Wer?* gestellt: Wer ist Teil und Mitglied, wer hat bestimmte Rechte und kann tatsächlich davon Gebrauch machen und umgekehrt, wer ist davon ausgeschlossen und warum. Und während die einen etwas zweifelnd nachfragten, ob es denn derzeit so etwas wie eine Europäisierung von Citizenship oder eine europäische „Staatsbürgerschaft“ gäbe, und andere erklärten, dass diese ja mittlerweile bereits leider wieder zurückgebaut werde, wussten wieder andere, dass es eine solche in Zukunft sicher nie geben werde.

Beeindruckend ähnlich stellt sich die wissenschaftlich-theoretische Debatte um Citizenship und die rechts- und sozialwissenschaftliche Analyse um gegenwärtige Transformationsprozesse dar. Die Auseinandersetzung mit Citizenship auf theoretischer wie empirischer Ebene hat sich in den letzten Jahren stark intensiviert. Galt das Konzept Ende der 1970er-Jahre noch als aus der Mode gekommen (Kymlicka/Norman 1994: 352), erlebt Citizenship nur wenige Jahre später ein „Revival“ (Bosniak 2006: 2) und die akademische Beschäftigung damit eine deutliche „Renaissance“ (Shachar et al. 2017: 3f). „[W]ith an almost dizzying array of modifiers to the term ‘citizenship’“ (Williams 2007: 237) werden dabei der Begriff und das Konzept aktualisiert und angepasst, auf immer neue Bereiche ausgeweitet oder aktuelle Entwicklungen und Veränderungen einzufangen versucht.

Als durchwegs und unumstritten positiv besetzter Terminus wird Citizenship dabei zum „Super-Begriff“ (Holz 2000: 7), „a ‘hurrah word’“ (Bosniak 2000: 451), mit dessen Hilfe zuneh-

mend Gerechtigkeit eingefordert und Ansprüche auf gesellschaftliche Anerkennung und politisch-rechtliche Teilhabe unterschiedlichster Gruppen artikuliert wird (Isin/Turner 2002). Die häufige Mobilisierung und die oft sehr unterschiedliche Verwendung strapazieren den Begriff allerdings auch zunehmend, so die Kritik, und führen dazu, dass er inhaltsschwach und beliebig wirke: „Citizenship too often seems to represent all things to all people“ (Bosniak 2006: 35).

In dieser Arbeit steht ein Verständnis von Citizenship im Vordergrund, das auf die politisch-rechtliche Beziehung zwischen Person und Gemeinwesen, auf Mitgliedschaft und Mitgliedschaftsrechte Einzelner gegenüber einer politischen Einheit, einer *Polity*, abzielt. Die Arbeit geht dabei von der Annahme aus, dass sich ein solcher Rechtsstatus mit mitgliedschaftlicher Bedeutung nicht notwendigerweise ausschließlich innerhalb und von Staaten, sondern strukturell offen in unterschiedlichen Polityformationen realisieren lässt. Sie untersucht Citizenship-Politik auf europäischer Ebene, befasst sich entsprechend mit jenen politischen Handlungen, Vorgängen und Debatten, die auf die Erzeugung und Entstehung von europäischer Citizenship abzielen oder eine solche zum Inhalt haben. Die Arbeit nimmt sowohl die Rechtsetzung als auch die Rechtsprechung in den Blick und umfasst Maßnahmen und Politiken, die explizit als Citizenship- oder Bürgerschaftspolitik betrieben werden, sowie jene, die der Sache nach als solche zu verstehen sind; der deutliche Fokus liegt dabei auf substantiellen Rechten, relevante identitätspolitische Maßnahmen werden allerdings nicht ausgeklammert.

Das Interesse gilt dabei der Entstehung und Analyse jener komplexen europäischen Citizenship-Architektur, wie sie gegenwärtig vorliegt; jenem Gefüge nationaler, supranationaler und mitunter subnationaler Citizenships, die in gegenseitigen Abhängigkeits- und Bedingungsverhältnissen zueinander stehen – auf derselben Ebene, und über die Ebenen hinweg –, und das als Folge des Zusammenspiels von nationaler und europäischer Rechtsetzung und Rechtsprechung, von nationaler und europäischer Citizenship-Politik und Citizenship-Praxis zu verstehen ist. Das Jahr 1993, der Vertrag von Maastricht und die Unionsbürgerschaft bilden dabei den Wendepunkt von der unbenannten „Unionsbürgerschaft *avant la lettre*“ (Schönberger 2005: 15; H.i.O.) zu ihrer institutionalisierten und konstitutionalisierten Form.

Diese Arbeit beschäftigt sich daher mit beiden Phasen der europäischen Citizenship: mit der langen Phase der vorkonstitutionellen Entwicklung und der vergleichsweise dazu noch kurzen Phase nach der primärrechtlichen Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft. Sie führt die europäische Citizenship-Politik an ihre Anfänge zurück und zeichnet die schrittweise Entwick-

lung europäischer Citizenship vor und nach Maastricht nach. Sie beschreibt den Wechsel vom Konzept einer Marktbürgerschaft, hin zu dem einer Gemeinschaftsbürgerschaft und stellt den langen Prozess ihrer primärrechtlichen Installierung als Unionsbürgerschaft sowie die darauffolgende Weiterentwicklung bis zur Gegenwart dar. Darauf aufbauend beschäftigt sich die Arbeit im Detail mit dem derzeitigen rechtlichen Setting, das stark durch die Rechtsprechung des EuGH beeinflusst ist. Dieser sieht die Unionsbürgerschaft als „destined to be the fundamental status“, als dazu bestimmt, der „grundlegende Status“ der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, und prägt damit maßgeblich ihren Charakter. Die Arbeit stellt kritisch die Eigen- und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft, ihre Reichweite und ihren Inhalt, ihre Wahrnehmung und Bedeutung, ebenso wie Lücken und Unzulänglichkeiten dar, und beschreibt und analysiert schließlich die entstandene europäische Citizenship-Architektur sowie mögliche zukünftige Entwicklungen.

„Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt“, „Citizenship of the Union is hereby established“ – die schlichten Worte, mit denen im Vertrag von Maastricht die Unionsbürgerschaft eingeführt und die konstitutionelle Phase europäischer Citizenship eingeläutet wurde, riefen umfangreiche theoretische Kritik hervor. Die Unionsbürgerschaft wurde nicht nur als schwach, „mager“ (Maas 2009: 266) und „anämisch“ (Follesdal 2001: 314) kritisiert, sondern ihre Einführung selbst von manchen als „politisches Rätsel“ (Weiler 1999: 326) gesehen und ihre Notwendigkeit und Bedeutung in Frage gestellt: „If Union Citizenship is the answer, what is the question?“ (Follesdal 2001: 314), „[d]o we need a European citizenship at all?“ (Weiler 1999: 336).

24 Jahre später scheint nicht nur unbestritten zu sein, dass die Unionsbürgerschaft selbst einen hohen Grad an Dynamik aufweist und sich gegenüber dem Zeitpunkt ihrer primärrechtlichen Installierung deutlich weiterentwickelt hat, sondern auch, dass sie erhebliche Dynamik in die theoretische Auseinandersetzung um Citizenship gebracht hat. Die Entstehung europäischer Citizenship und im Besonderen des Rechtsstatus der Unionsbürgerschaft werden als Anzeichen und Beispiel für Citizenship „beyond the state“ (Preuss et al. 2003: 4) gesehen, als Beleg, dass sich Citizenship in einem dynamischen Veränderungsprozess über nationalstaatliche Grenzen hinaus bewegt. Sie rückt damit auch ins Zentrum der Debatte um postnationale, denationalisierte Modelle von Citizenship (Soysal 1994, Joppke 2010, Sassen 2002, Bosniak 2000).

„Citizenship is a malleable institution“ (Maas 2007: 115), sie ist form- und gestaltbar und sie wird von unterschiedlicher Seite geformt und gestaltet. Über die Formen, Verformungen und Umformungen europäischer Citizenship, von „citizenship *in* (not *of*) the Union“ (Shaw 2011b: 575) handelt diese Arbeit.

Zum Überblick im Detail: Die Arbeit beginnt mit einer theoretischen Annäherung an Citizenship. Das Kapitel 2 liefert einen ideengeschichtlichen Überblick und klärt die zentralen Begrifflichkeiten, ihre Bedeutung im historischen Kontext und ihre Entwicklung. Es bietet eine Zusammenschau der Vielzahl an unterschiedlichen Definitionen, zerlegt Citizenship in seine verschiedenen theoretischen Bestandteile – in *Aspekte*, *Elemente*, *Achsen* und *Dimensionen* –, und spricht jene Spannungsverhältnisse an, in denen sich moderne Citizenship in der Praxis wiederfindet.

Kapitel 3 skizziert die europäische Citizenship-Politik und den sich schrittweise entwickelnden europäischen Citizenship-Acquis. Es spannt den Bogen von den Anfängen der europäischen Integration bis zum bisweilen letzten primärrechtlichen Schritt durch den Vertrag von Lissabon und bildet damit die vorkonstitutionelle Phase und die Phase nach der primärrechtlichen Institutionalisierung durch Maastricht ab. Im Fokus stehen die Entwicklung des Politikfelds auf europäischer Ebene, die wichtigsten Entwicklungsschritte und Lücken in der Rechtsetzung am Weg von der Markt- über die Gemeinschafts- bis hin zur Unionsbürgerschaft sowie die intendierten Ziele und die jeweils vorgelagerten Diskurse.

Das darauffolgende Kapitel 4 schließt an diese Darstellungen unmittelbar an. Es stellt eine Auseinandersetzung mit den Eigen- und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft als eine Citizenship *sui generis* dar und bietet gleichzeitig eine umfassende sowie kritische Analyse des aktuellen Gefüges europäischer Citizenship, das maßgeblich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beeinflusst ist, und sich weit über die Buchstaben der Verträge hinaus entwickelt und an Bedeutung gewonnen hat. In diesem Kapitel werden das gegenseitige, akzessorische Verhältnis der Unionsbürgerschaft mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, Verschiebungen in der Statik des Gefüges und mögliche zukünftige Entwicklungen inklusive der Durchbrechung der strengen Akzessorietät betrachtet. Das Kapitel fragt kritisch nach der Reichweite und nach dem Inhalt des aktuellen rechtlichen Citizenship-Arrangements sowie danach, wie Lücken und Auslassungen auf diesen beiden Ebenen, auf Ebene der mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte und in Bezug auf deren personelle Reich-

weite, gefüllt werden können. Besonders Gewicht erhält dabei die Frage der rechtlichen Inklusion von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in die europäische Ebene.

Das abschließende Kapitel 5 zieht Bilanz: Der erste Teil führt die europäische Entwicklung mit den theoretischen Ansätzen zu postnationaler, denationalisierter Citizenship zusammen und positioniert das beschriebene europäische Gefüge interdependenter Citizenships im theoretischen Kontext. Im zweiten Teil geht das Kapitel in eine Conclusio über und fasst die wichtigsten Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel noch einmal zusammen.

2 Citizenship: Eine theoretische Annäherung

2.1 Ideengeschichtlicher Überblick und Entwicklung. Citizenship, „a developing institution“

„There are as many definitions of citizenship as there are texts about this essentially contested concept“ (Shaw 2007b: 18). In Bezug auf die Definition von Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft und Citizenship, ihre primäre Bedeutung, Elemente und Funktionen besteht in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur alles andere als Einigkeit (Kymlicka/Norman 1994: 352, Bosniak 2000: 450, Joppke 2007: 37ff). Eine nahezu unüberschaubare Vielzahl an Definitionen und Definitionsversuchen existiert, die nach disziplinärem Hintergrund, aber auch innerhalb der Disziplinen nach Denkschule, Abstraktionsgrad und konkretem Forschungsinteresse zum Teil erheblich differieren und unterschiedliche Akzentuierungen aufweisen. „The meaning of citizenship has been, and remains, highly contested among scholars. The term has an extraordinarily broad range of uses“ (Bosniak 2000: 450), eine Eigenschaft, die die Debatte seit Anbeginn charakterisiert: „Somit muß man überlegen, wen man als Staatsbürger bezeichnen darf und wer ein Staatsbürger ist. Auch der Staatsbürger ist nämlich oft umstritten“ (Aristoteles, Politik, Drittes Buch 1274b).

Bei aller definitorischer Uneinigkeit scheint aber im Wesentlichen ideengeschichtliche Einigkeit zu bestehen. Der Beginn der Entwicklung von Citizenship moderner Konzeption wird zu meist mit den strukturellen und (sozio-)kulturellen Transformationsprozessen im Zuge der Industriellen, der Amerikanischen und insbesondere der Französischen Revolution angesetzt (Turner 1990b: 210, Brubaker 1994: 62-105, Closa 2002: 295, Isin 2002: 192, Bellamy et al. 2006: 3f, Mackert 2006: 21ff) mit vormodernen ideengeschichtlichen Vorläufern in der antiken griechischen *pólis* und im römischen Recht (Preuß 1995: 269, Turner 1990a: 201ff, Burchell 2002, Dell’Olio 2005: 18ff, Magnette 2005: 7-30, Isin/Turner 2007: 5f) und einer Wiederbelegung des Konzepts in den italienischen Stadtstaaten der Renaissance (Heater 1990: 161ff, Turner 1990b: 6, Smith 2002: 107).

Als Kategorie politischer Ordnung (Olsen 2008: 27) gilt das Konzept der Citizenship als konstitutiv für politische Gemeinschaft (Wiener 2005: 28), sein je spezifischer Bedeutungsinhalt hat sich im historischen Verlauf jedoch mehrfach grundlegend gewandelt, wobei sich im Bild des

Bürgers und der Bürgerin und der als „Andere“ definierten Nicht-BürgerInnen die (staats-) theoretische Konzeption des Gemeinwesens und seiner Herrschaft widerspiegelt und jeweils vorangegangene Bedeutungen nachfolgende beeinflussten (Bellamy et al. 2006: 2).

Tragendes Konzept der griechischen Bürgerschaft¹, als vormoderne Proto-Citizenship in der Regel an den Beginn der ideengeschichtlichen Entwicklung gesetzt, war die politische Partizipation; den *polítēs*, den griechischen Bürger², zeichnete insbesondere seine politische Mitgliedschaft in der *pólis*, dem Stadtstaat aus. Als Bürger war er politisches Subjekt und fähig, berechtigt und verpflichtet zu regieren und regiert zu werden (Aristoteles, Politik, Drittes Buch, 1284a) und unterschied sich in diesem exklusiven Status von jenen BewohnerInnen der *pólis* – der überwiegenden Mehrheit von u.a. Frauen, SklavInnen und zugezogenen *Metöken* –, die von der politischen Mitsprache ausgeschlossen waren (Turner 1990a: 202, Mackert 2006: 19f). Die Gesellschaften der antiken griechischen *póleis* basierten auf einem hochdifferenzierten hierarchischen System, das sich in einer Vielzahl von mit unterschiedlichen Rechten ausgestatteten gestuften Statuskategorien sowohl innerhalb als auch außerhalb der als Bürgerschaft definierten Bevölkerung widerspiegelte (Isin 2002: 54f u. 78ff). Zur Überbrückung zentrifugaler regionaler Auseinandersetzungen und als Strategie zum Machterhalt im Zuge von Rivalitäten innerhalb der Aristokratie sollten im Stadtstaat Athen am Ende des sechsten vorchristlichen Jahrhunderts schließlich ein neues politisches Institutionengefüge schrittweise aufgebaut und die politischen Beteiligungsrechte neu sortiert und ausgeweitet werden (Magnette 2005: 10-16). Weit davon entfernt, ein allgemeiner Status zu sein,³ geschweige denn existierende politische Vorrechte abzuschaffen oder gar soziale Ungleichheiten auszugleichen oder abzuschwächen, knüpfte das vordemokratische attische Regierungssystem den-

¹ Die Bezeichnung dieses klassischen Bürgerschaftskonzepts als „griechisch“ ist, wie Isin (2002: 55) anmerkt, tatsächlich nur mit Einschränkungen angebracht. Zum einen fand das Konzept während der nahezu 3.000 Jahre dauernden Geschichte des antiken Griechenlands nur vergleichsweise kurze Zeit (ca. 400 Jahre) Anwendung. Zum anderen war das Konzept auch innerhalb dieser Zeitspanne umstritten und umkämpft, Änderungen unterworfen und unterschied sich schließlich auch innerhalb der Hundertschaft an griechischen *póleis*. Siehe auch Magnette 2005: 10ff.

² Bei Bezugnahme auf das griechische und römische Bürgerschaftskonzept wird hier ausschließlich die (männliche) Bezeichnung *Bürger* verwendet, da Frauen von der antiken griechischen und römischen Bürgerschaft ausgeschlossen waren.

³ Der Grad der Inklusion war von *pólis* zu *pólis* und im zeitlichen Verlauf unterschiedlich hoch. Am Höhepunkt der athenischen Demokratie zwischen 450 und 403 v. Chr. besaß unterschiedlichen Schätzungen zufolge ein Zehntel (Magnette 2005: 13) bzw. ein Siebtel bis im günstigsten Fall ein Viertel (Schmidt 2000: 50f) der erwachsenen athenischen Bevölkerung politische Beteiligungsrechte und nur rund ein Fünftel davon wiederum konnte diese auch tatsächlich in Anspruch und an Versammlungen teilnehmen (Magnette 2005: 13).

noch die mit tatsächlicher Einflussmöglichkeit ausgestattete politische Mitsprache an einen solcherart neu geschaffenen formalen rechtlichen Status. Die erst später explizit auch als solche bezeichnete Bürgerschaft löste so das aristokratische Mitbestimmungsmonopol auf. Sie wurde durch Abstammung erworben, konnte aber auch in seltenen Fällen und in einem komplizierten Verfahren (beschrieben als ähnlich aufwändig oder gar aufwändiger als die Entscheidung über eine Kriegserklärung und die Einführung neuer Steuern) verliehen und auch entzogen werden (Kotalakidis 2000: 46, Fn. 101, Isin 2002: 79, Magnette 2005: 15). Das heutige Verständnis von Citizenship als bedeutungsvolle politische Teilhabe im Gemeinwesen geht auf diese antike griechisch-aristotelische Konzeption von Bürgerschaft zurück. Ihr inhärent war bereits die Vorstellung der (formalen) Gleichheit in der politischen Beteiligung der in dem Status vereinten aktiven Bürger, ein späteres Kernelement moderner Citizenship.

Mit der schrittweisen Herausbildung und Kodifizierung des Citizenship-Konzepts im späteren römischen Recht ging eine deutliche Akzentverschiebung einher. Das römische Verständnis von Bürgerschaft baute zwar im Kern ebenfalls auf der Idee des freien, selbstregierten und rechtlich gleichen Stadtbürgers auf, der von der Arbeit der Nicht-BürgerInnen lebte (Mackert/Müller 2000: 13), ging in weiterer Folge aber deutlich darüber hinaus. Als Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen und Kämpfe wurde der Status des römischen Bürgers auf die unteren sozialen Schichten der *Plebejer* innerhalb und außerhalb Roms ausgedehnt (Isin 2002: 99f) und fand auch in Bezug auf die unterworfenen Bevölkerung eroberter Gebiete Verwendung (Meehan 1997: 52, Burchell 2002). Diese konnten als römische Bürger zwar den rechtlichen und militärischen Schutz Roms beanspruchen, die politische Beteiligung an der *res publica* jedoch war an die Ortsansässigkeit in der Stadt Rom gebunden (Smith 2002: 106). Über Jahrhunderte entwickelte sich so ein nur langsam kodifiziertes, stark ausdifferenziertes Stattungssystem mit je unterschiedlichen Rechten, das zwar komplex, aber keine stabile und kohärente rechtspolitische Konstruktion war, sondern fragmentarisch blieb und an dessen Spitze als Vollbürger der Stadtbürger Roms stand (Isin 2002: 93ff, Magnette 2005: 22).⁴ Mit dem Übergang von der Republik zum Kaiserreich blieben die Volksversammlungen zudem zwar be-

⁴ Das römische Recht kannte beispielsweise mit der *civitas sine suffragio* und dem nur indirekt über den *pater familias* vermittelten Status von Familienangehörigen mit eingeschränkten Rechten (Magnette 2005: 8 u. 22) eine erste formalisierte *Denizenship* und eine Art *Annex-Citizenship*. Beides Konzepte, wie sie mutatis mutandis auch aus den Rechtsordnungen moderner Staaten und auf europäischer Ebene bekannt sind. Cf. Kap. 4.1.2 u. 4.2.2.

stehen, verloren aber ihre Bedeutung als legislative Organe. Beide Entwicklungen führten zu einer Verschiebung des Verständnisses von Bürgerschaft als (primär) aktive politische Partizipation im Gemeinwesen hin zu einem mehr juristischen Status: „[A]s participation in that assembly became increasingly meaningless as well as impractical for most imperial inhabitants, Roman citizenship became essentially a legal status comparable to modern nationality. [...] It no longer had any strong connection to actual practices of self-governance” (Smith 2002: 106). „The *ius suffragii* [aktives Wahlrecht, Anm.] and the *ius honorum* [Recht, öffentliche Ämter zu bekleiden, Anm.], which, under the republic, were undeniably constitutive of citizenship, even if they remained primarily formal, ceased to be essential to its definition” (Magnette 2005: 26f). Bürgerschaft war damit durch ihre schrittweise Ausweitung, Ausdifferenzierung und schließlich Abkoppelung von der republikanischen Staatsform zunehmend weniger mit politischer Partizipation und Selbstherrschaft und mehr mit dem gesetzlich gewährleisteten Schutz negativer Freiheitsrechte der Bürger untereinander und gegenüber den öffentlichen Behörden sowie der Verwirklichung persönlicher (wirtschaftlicher) Ziele konnotiert (Magnette 2005: 22f, Dell’Olio 2005: 20f).⁵

Auch in ihrer Etymologie weisen die Begriffspaare BürgerIn und (Staats-)Bürgerschaft in zahlreichen Sprachvarianten auf ihre antiken ideengeschichtlichen Wurzeln hin. Die englischen und französischen Bezeichnungen *citizen* und *citizenship* bzw. *citoyen* und *citoyenneté* verweisen ebenso wie beispielsweise die entsprechenden spanischen (*ciudadania* und *ciudadano/ciudadana*) und portugiesischen (*cidadania* und *cidadão/cidadã*) auf die römisch-lateinischen Ausdrücke *civis* (Bürger) und *civitas* (Stadt) (Smith 2002: 106, de Groot 2004). Eine etwas genauere linguistische Betrachtung lässt erkennen, dass es hierbei zu einer weiteren Bedeutungsverschiebung gekommen ist, die das Verhältnis der BürgerInnen untereinander sowie der BürgerInnen zur Gesamtheit der Bürgerschaft umfasst. Das englische *citizen* und das französische *citoyen* stellen beide sprachliche Ableitungen von *city* bzw. *cité* (Stadt) dar. Im Lateinischen bildet *civis* den primären Terminus und *civitas* die Ableitung, die durch Hinzu-

⁵ Burchell (2002) weist darauf hin, dass bereits im antiken griechischen wie römischen Bürgerschaftsverständnis miteinander in Beziehung stehende Elemente „aktiver“ als auch „passiver“ Bürgerschaft vorhanden waren und die weit verbreitete Darstellung vormoderner Citizenship als ausschließliche Aktivbürgerschaft eine ahistorische Idealisierung darstelle: „[It] is possible to find an ancient ancestry for both the ‘passive’ and ‘active’ citizens of the early-modern and modern worlds“, „the two concepts were often seen as integrally related“ (2006: 90). „Yet ‘republicanism’ as a presumed doctrine about the nature of politics in the classical city, is a modern invention“ (ibid.: 93), „a creation of modern political theory more than ancient politics“ (ibid.: 102).

fügen eines Suffixes gebildet wird. Der Sprachlogik folgend, wird damit im Englischen und Französischen die Stadt als präexistierende politische Einheit, die BürgerInnen als von ihr abgeleitete und ihr zugehörige Teile gedacht. Im Lateinischen hingegen bilden die Bürger den gedanklichen Ausgangspunkt, die in ihrer Gesamtheit erst gemeinsam die Stadt als politische Einheit entstehen lassen (Magnetite 2005: 19, Nowotny 2008). Damit enthüllt sich eine Bedeutung von BürgerIn, die in weiterer Folge auch für das Verständnis von Bürgerschaft relevant werden kann. *Civis*, der römisch-lateinische Bürger, war primär ein „Terminus von reziprotem Wert [...]: „*Civis* ist für mich derjenige, dessen *civis* ich bin“ (Benveniste 1974: 274, zit. nach Nowotny 2008). Die römischen Bürger waren also *einander* und *gegenseitig* Bürger, sie waren in einem relationalen Sinn mehr *Mit-Bürger*, *concitoyen* und *co-citizen* als einfach nur *Bürger*, *citoyen* und *citizen*, ohne Notwendigkeit auf eine vorgelagerte oder übergeordnete politische Einheit Bezug zu nehmen. „Man ist *civis* eines anderen *civis*, bevor man *civis* einer bestimmten Stadt ist“ (ibid.). Diesem relationalen Verständnis nach waren die römischen Bürger mehr Bürger *in* Rom als Bürger *von* Rom, „in *civis Romanus* fügt das Adjektiv lediglich einen lokalisierenden Hinweis hinzu, nicht eine Statusdefinition“ (ibid.). Die durch diese Gegenseitigkeit entstandene römische Bürgerschaft war damit ebenfalls ein reziproker Status (Magnetite 2005: 19) von horizontaler Richtung, während in dem heutigen Verständnis einer von einem vorgelagerten und übergeordneten Gemeinwesen „von oben“ *verliehenen* (Staats-)Bürgerschaft die vertikale Dimension stark in den Vordergrund gerückt ist und diese bestehende horizontale Bedeutung verkümmern hat lassen.

Es sollte allerdings nicht übersehen werden, dass im altgriechischen Sprachmodell (im Gegensatz zum Lateinischen) *pólis* als primärer Term auftritt, von dem *polítēs* als derjenige, der an der *pólis* teilhat, die sprachliche Ableitung darstellt. Dieses Modell bietet die linguistische Vorlage entsprechend der sich in den modernen europäischen Sprachen *citoyen* von *cité*, *citizen* von *city* aber auch die deutschen Wörter *Bürgerin* und *Bürger* von *Burg* ableiten. *Burg* wiederum ist auch eine weitere mögliche Übersetzung für das griechische *pólis*, dem zunächst, noch vor seiner politischen, die ursprüngliche Bedeutung von *Festung* oder *Zitadelle* zukam (Nowotny 2008). Anders als das Deutsche kennt die französische Sprache schließlich zwei verschiedene Ausdrücke, *citoyen* für das politisch-juridische Subjekt und *bourgeois* für die soziale Figur und die Beschreibung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Klasse.

Dieser fragmentarische historische Rückgriff auf die vormoderne antike griechisch-aristotelische und die römische Bürgerschaftskonzeption soll hier allerdings keine ideengeschichtliche Kontinuität behaupten und keinesfalls über grundlegende Unterschiede zu Citizenship moderner Prägung hinwegtäuschen. „Although the idea of the citizen can be traced back to Greek times via the independent cities of the Italian states, the citizen as the abstract carrier of universal rights is a distinctively modern idea“ (Turner 1990b: 6). Möglich machten ein solches modernes Verständnis von Citizenship weitreichende strukturelle und (sozio-)kulturelle Transformationsprozesse, wesentlich vorangetrieben im Zuge der Industriellen, der Amerikanischen und insbesondere der Französischen Revolution, die die moderne Institution und Ideologie (nationaler) Citizenship als ihre „Erfindung“ hervorbrachte (Brubaker 1994: 62) und daher oftmals als deren „Geburtsstunde“ (Mackert 2006: 17) gefeiert wird.

Als vielfacher revolutionärer Veränderungsprozess markiert die Französische Revolution eine entscheidende Phase in der eng miteinander verbundenen, koevolutionären Entwicklung von modernem Nationalstaat und moderner Staatsbürgerschaft, die letztere in vielerlei Hinsicht prägt: „Als eine bürgerliche Revolution schuf sie einen allgemeinen Mitgliedsstatus auf Basis der Gleichheit vor dem Gesetz. Als eine demokratische Revolution belebte sie die klassische Konzeption der aktiven politischen Staatsbürgerschaft neu, wandelte sie aber von einem Sonderstatus in einen im Prinzip (wenn auch nicht in der Praxis) allgemeinen Status um. Als eine nationale Revolution verstärkte sie die Grenzen – und Antagonismen – zwischen den Mitgliedern verschiedener Nationalstaaten. Als eine staatsbildende Revolution verlieh sie der Staatsbürgerschaft eine neue Unmittelbarkeit und kodifizierte sie. Die nationale Staatsbürgerschaft, wie wir sie kennen, trägt das Gepräge all dieser Entwicklungen“ (Brubaker 1994: 78; H.i.O.).

Den revolutionären politischen Umwälzungen voraus gingen ökonomische Veränderungen durch Industrialisierung und einen sich entwickelnden Kapitalismus, die ihrerseits wiederum massiven und nachhaltigen Einfluss auf die gesellschaftliche Ordnung durch die Auflösung feudaler Gesellschaftsstrukturen und traditioneller Wertesysteme ausübten. Industrialisierung und Urbanisierung unterwanderten die bisher gültigen sozialen Hierarchien mit ihrem System zugeschriebener, ständischer Positionen, resultierten im Bedeutungsverlust partikularistischer Wert- und Normvorstellungen und trugen zur Herausbildung individualisierter, städtische Lebensweisen und Kulturen bei. Auf der anderen Seite wiederum verlangte das im Entstehen begriffene kapitalistische Wirtschaftssystem nach öffentlicher Infrastruktur, einem

standardisierten System von Maßen und Gewichten, einer allgemeinen Schulbildung, einer einheitlichen Währung und einem einheitlichen Sprach- und Rechtsraum (Turner 1990b: 194ff, Anderson 1996: 44-54, Gellner 1999: 49-57).

Dieser Prozess der Marktbildung verschränkte sich auf vielfache Weise mit den Prozessen der Staats- und der Nationsbildung (Brubaker 1994: 62-78, Bellamy et al. 2006: 4). Staatliche Souveränität hatte sich gegenüber konkurrierenden Machtzentren im Inneren und mit dem Westfälischen Frieden auch als Leitprinzip auf dem Feld der internationalen Beziehungen durchgesetzt (Grawert 1994: 182f, Linklater 1998: 53ff). Politische Herrschaft wurde durch die Schaffung eines administrativ-bürokratischen Systems zentralisiert und monopolisiert, das staatliche Territorium, auf das sich die bürokratische Herrschaft erstrecken sollte, konsolidiert. Die Standardisierung und Lexikalisierung einer forciert gemeinsamen Sprache, ein verpflichtendes Schulsystem, Massenpresse und Wehrpflicht trieben die Sozialisierung der Bevölkerung als Nation und Teil einer „vorgestellten Gemeinschaft“ (Anderson 1996) voran (Gellner 1991: 34-69). „The net effect of these [...] processes was to create a ‚people‘, who were entitled to be treated as equals before the law and possessed equal rights to buy and sell goods, services and labour; whose interests were overseen by a sovereign political authority emanating from their corporate unity; and who shared a national identity that shaped their allegiance to each other and to their state. All three elements became important for democratic citizenship“ (Bellamy et al. 2006: 4).

Der vielschichtige Komplex an gesellschaftlichen Veränderungen schuf erst die strukturellen Voraussetzungen für eine moderne Bürgerschaft, die schließlich im administrativen Rahmen des Nationalstaats verwirklicht wurde. Sie basiert auf einem neuen Verständnis des Bürgers (und schließlich auch der Bürgerin) als TrägerIn individueller, unmittelbarer und unveräußerlicher Rechte. Moderne Citizenship wird nicht mehr als ein *besonderer* Status verstanden, der als Ausdruck einer auf Askription beruhenden hierarchischen Gesellschaftsordnung hochgradig exklusiv nur einer bestimmten privilegierten Gruppe zugestanden wird, sondern als ein *allgemeiner* Status, der im Gegensatz zu vormodernen Ausprägungen inklusivistischen Charakter und universalistischen Anspruch hat (Marshall 1965: 78f, Mackert 2006: 23f).

Die durch stetige gesellschaftliche Auseinandersetzungen und revolutionäre Umwälzungen dem „hierarchischen Statussystem abgerungenen“ Rechte (Marshall 1992a: 54) verwandeln die vormaligen „Untertanen zu nationalen (Staats-)Bürgern“ (Bommes 1999, 113) und trans-

formiert „subjectship to citizenship“ (Smith 2002: 107). Citizenship und die mit ihr fortan verknüpften Rechte werden universalisiert und politische Mitwirkung vom Sonderrecht zum allgemeinen Recht. Tatsächlich institutionalisierte die Revolution die politischen Rechte als allgemeine Rechte allerdings nur sehr unvollständig. Nicht nur Frauen – „[d]ie *Bürgerrechte* von 1789 waren Männerrechte – keine Frage“ (Schmale 2005: 364; H.i.O.) –, auch Sklaven und Besitzlose waren als sog. *citoyens passifs* vom Wahlrecht weiterhin ausgeschlossen (Brubaker 1994: 71, Appelt 1999: 73-79, Zoll 2000: 45)⁶; ebenso wie die durch die Grenzziehung entlang der Staatsbürgerschaft neu entstandene Kategorie von Nicht-StaatsbürgerInnen. Die Revolution hatte die ständisch-feudale Ordnung des *Ancien régime* zwar beseitigt, schrieb aber die der Gesellschaft eingeschriebenen rassistischen, Geschlechter- und Klassenhierarchien formalrechtlich fort (Isin 2002: 192f, Smith 2002: 108) und schuf zudem mit dem „abstrakten mentalen Konstrukt“ der nationalen Staatsbürgerschaft (Bös 1997: 79) den Grundstein für den modernen Nationalismus (Isin/Turner 2002: 5f) und neue Ausschlussmechanismen. Der „Abbau askriptiver und partikularer Zuschreibungen innerhalb von Staatsgebilden [geht einher] mit einem hypertrophen Wachstum eben solcher Zuschreibungen nach außen“ (Nassehi/Schroer 2000: 37).

Als dynamisches Konzept und „developing institution“ (Marshall 1965: 92), als „sich entfaltende Institution“ (Marshall 1992: 53), kann und muss Citizenship damit als ein dauerhaft unvollständiger und unabgeschlossener Prozess angesehen werden (Balibar 2003: 139). Ihre jeweilige aktuelle Konfiguration stellt lediglich den zur rechtlichen Norm geronnen temporären politischen Konsens der gesellschaftlich einflussreichen und mit politischem Mitspracherecht ausgestatteten Bevölkerungsteile dar; sie selbst das kontingente Ergebnis von Auseinandersetzungen und Konflikten um Inklusion und Exklusion in die und aus der Rechtsgemeinschaft. In anderen Worten: „[T]he three fundamental axes, *extent* (rules and norms of inclusion and exclusion), *content* (rights and responsibilities) and *depth* (thickness or thinness) of citizenship are being redefined and reconfigured“ (Isin/Turner 2002: 2; H.i.O.). Citizenship ist kein „frozen‘ phenomenon“, „always consisting of *certain* attributes linked in a *fixed* way“ (Olsen 2008: 24; H.i.O.). „In fact, it is anything but fixed. Citizenship is one of those core political concepts whose conventional meaning has been subject to constant struggle and renegotiation“

⁶ Die Koppelung der politischen Mitsprache an die Steuerleistung bedeutete 1791 beispielsweise einen Ausschluss von 2,7 Millionen erwachsenen (männlichen) Bürgern vom Wahlrecht (Zoll 2000: 45).

(Bosniak 2001: 239; siehe auch Balibar 1998: 723). Eines der wenigen stabilen Merkmale von Citizenship sowohl vormoderner als auch moderner Prägung neben ihrem beständigen Wandel ist jedoch die durch ihre grundlegende Funktion des Einschlusses unvermeidliche Produktion von Ausschluss: „Jede Bildung einer Staatsbürgerschaft hat [...] je nach ihrem historischen Modell auch zu einer Ausgrenzung geführt“ (Balibar 2003: 138). „Citizenship was thus an exclusionary category. This is a generic problem, since that which includes must by definition exclude“ (Isin/Turner 2002: 5), „[t]he creation of the community *per se* embodies an antithetical mechanism that defines a class of outsiders“ (Dell’Olio 2005: 7; H.i.O.).

Genauer betrachtet produziert Citizenship dabei nicht Ausschluss, sondern Ausgeschlossene. Es sind nicht etwa präexistierende Kategorien, die über das Zugangskriterium Citizenship von rechtlicher Gleichheit, politischer Gestaltungsmacht und sozialen Rechten ausgeschlossen werden. Sondern umgekehrt werden Teile der Gesellschaft durch das Instrument Citizenship erst zu „Anderen“ gemacht, und dann als solche kategorisch „Andere“ ausgeschlossen. „The problem with the logics of exclusion and enclosure is that they assume that such identities as ‘woman’ and ‘immigrant’ preceded citizenship and were excluded from it. Becoming political involves questioning such essential categories as ‘woman’ or ‘immigrant’ as given and assumes that they were produced in the process of constituting citizenship and that they are internally, not externally, related to it“ (Isin 2002: 4).

Damit ist dem Citizenship-Konzept eine permanente Veränderungsdynamik inhärent. Sobald eine Gruppe von Ausgeschlossenen ihren Ausschluss problematisiert und schließlich erfolgreich als illegitim darstellt, „sobald sich der Status quo als unhaltbar erweist“ (Balibar 2003: 138), gerät die aktuell gültige rechtliche Konfiguration von Citizenship unter Legitimations- und Veränderungsdruck. „[This is the] moment when the naturalness of the dominant virtues is called into question and their arbitrariness revealed“ (Isin 2002: 276). Die Ausweitung sowohl von Citizenship als Status an sich als auch der mit diesem Status verbundenen Rechte ist dabei aber keine zwangsläufige, gleichsam natürliche evolutionäre Entwicklung, sondern ein Prozess, dem soziale und politische Kämpfe und gesellschaftliche Auseinandersetzungen als Motor maßgeblich zugrunde liegen: „[I]t is important to put a particular emphasis on the notion of social struggles as the central motor of the drive for citizenship“ (Turner 1990a: 193, Giddens 2000: 187-192). Citizenship wurde in aller Regel nicht verliehen, sondern musste erstritten und erkämpft werden. „[B]ekanntlich stellt sich die Emanzipation nicht von selbst ein“

(Balibar 2003: 113); „[C]itizenship involves the struggle for membership and participation in the community“ (Held 1991: 20), in historischer Perspektive ist „die Entfaltung der Staatsbürgerschaft [...] gewöhnlich die Folge einer Anwendung von Gewalt oder zumindest deren Androhung“ (Turner 2000: 235; siehe auch Isin 2002). Die Vorstellung der rechtlichen Gleichheit der BürgerInnen – maßgebliche Idee und treibende Kraft, wenngleich nicht vollständig umgesetztes Prinzip der Französischen Revolution –, dient(e) dabei als argumentative Basis und diskursiver Hebel zur Problematisierung weiterhin bestehender rechtlicher Ausschlüsse und ihrer Darstellung als illegitim. Insofern kann die Gleichheitsdynamik als in der Französischen Revolution wohl grundgelegt, rechtliche Gleichheit aber durch sie freilich nicht als verwirklicht betrachtet werden. „Die implizit im Konzept der Staatsbürgerrechte enthaltene Gleichheit, selbst wenn sie ihrem Inhalt nach begrenzt war, unterminierte die Ungleichheit des Klassensystems, welche im Prinzip eine totale Ungleichheit darstellte“ (Marshall 1992a: 54); „[i]n this sense, citizenship establishes the institutional conditions for equality“ (Turner 2009: 66).

Gesellschaftlich erstritten und erkämpft wurden solcherart nicht nur eine schrittweise Ausdehnung der Reichweite von Citizenship – „extent“ (Isin/Turner 2002: 2), „citizenship’s subjects“ (Bosniak 2006: 28) – und damit ihrer „Inklusivität“, also ihres Grades als ein „allgemeiner“ Status, sondern auch eine Ausweitung der mit dem zunehmend allgemeineren Status einhergehenden Rechte – „content“ (Isin/Turner 2002: 2), „citizenship’s substance“ (Bosniak 2006: 35). Die Institutionalisierung der nationalen Staatsbürgerschaft in ihrer heutigen Form eines „allumfassenden Rechtsstatus“ (Kotalakidis 2000: 49) kann als ein stufenweiser Prozess der Durchsetzung von zivilen, politischen und sozialen Rechten in sich koevolutionär und in Konkurrenz zueinander herausbildenden Nationalstaaten verstanden werden und Staatsbürgerschaft damit als ein Komplex, ein Bündel dreier Elemente, die in zeitlicher Abfolge durch den Erwerb entsprechender Rechte im Lauf der letzten drei Jahrhunderte entstanden sind und sich zum modernen Staatsbürgerschaftsstatus ergänzten (Jellinek 1892: 76ff, Marshall 1965: 78-91).⁷ Tatsächlich Gültigkeit kann diese Analyse allerdings nur für die Entwicklung eines

⁷ Marshall (1965 [dt 1992a]) hatte die phasenweise Entwicklung der Citizenship-Elemente am Beispiel Großbritanniens nachgezeichnet und diese – beginnend mit den zivilen Rechten im achtzehnten, über die politischen Rechte im neunzehnten zu den sozialen Rechten im zwanzigsten – grob drei Jahrhunderten zugeordnet. Gänzlich außer Acht lässt Marshall die stark unterschiedliche Entwicklung der Rechte nach Geschlecht; ein Umstand, auf den er selbst auch hinweist (1992a: 45), dem er in weiterer Folge aber keinerlei Bedeutung beimisst. Sein Ansatz wurde zudem vielfach wegen seiner evolutionären, gleichsam mechanistische Beschreibung der Entwicklung kritisiert, die die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Kämpfe um die Ausweitung der Rechte ausblendet (Mann 1987, Somers 1994, Halfmann/Bommes 1998: 92-95, Turner 2009: 68ff).

männlichen Staatsbürgerschaftsstatus beanspruchen; eine Tatsache, die vielfach übersehen wird, wie kritisch festgestellt werden muss (Appelt 1999: 86-90, Siim 2000: 13f, Gerhard 2001: 69f). Die Entwicklung der Citizenship-Rechte der Frauen war regelmäßig stark verzögert und nahm zudem einen anderen sequenziellen Verlauf. „Der Ausbau der Staatsbürgerstatus vollzog sich für Frauen in grundsätzlich anderer Weise als für Männer“ (Appelt 1999: 89), „the development of women’s rights and other subordinate groups has had its own history and logic“ (Siim 2000: 13f). Der androzentristische Blick auf die Entwicklung der Citizenship-Elemente, der die männliche als die „allgemeine“ Entwicklung darstellt, blendet diese geschlechtsspezifische Unterschiedlichkeit aus.

Die Ausdehnung der Rechte sowohl in ihrer Reichweite als auch in ihrem Umfang hatte gesellschaftlich stark integrierende Wirkung oder war zumindest wichtiger Bestandteil eines als „allgemein“ bezeichneten Integrationsprozesses (Marshall 1965: 101) und führte zu einer Auflösung partikularer zugunsten sich etablierender nationaler Zugehörigkeiten (Dahrendorf 2000: 148). Frauen blieben dabei als staatsbürgerschaftliche Subjekte (vorerst) ausgeklammert und in der bis heute folgenreichen Dichotomie *privat* vs. *öffentlich* in der Sphäre des Privaten verortet und damit außerhalb der Reichweite des Staatsbürgerschaftsstatus. „Die integrierende Wirkung staatsbürgerlicher Rechte galt den männlichen Staatsangehörigen, während für Frauen Verwandtschaft und Ehe die wichtigsten Sozialbeziehungen sein sollten“ (Appelt 1999: 89).

Die Entwicklung von Citizenship mündete in eine grundlegende „*Transformation* gesellschaftlicher Solidarität“ (Habermas 2004: 229; H.i.O.). Staatsbürgerschaft hatte die (männliche) „Gesellschaft generalisiert und individualisiert“ und damit die „solidarischen Bande der feudalen Welt zerstört“ (Dahrendorf 2000: 134). Heterogenitäten und strukturelle Antagonismen innerhalb der nunmehr national vorgestellten Gesellschaft konnten zunehmend ausgeblendet werden, kulturelle Unterschiede wurden durch nationale Sozialisationsinstanzen homogenisiert und rechtliche Unterschiede nivelliert. Staatsbürgerschaft diente zur „Produktion von Solidarität nach innen“, mit deren Hilfe es gelang, innerhalb der Nationalstaaten „askriptive und partikulare Zuschreibungen abzubauen und Bindungen zum ‚Nationalstaat‘ zu generieren“

Marshall konnte bei seiner Analyse auf der Arbeit Jellineks (1892) aufbauen, der bereits zuvor die staatlichen Mitgliedschaftsrechte systematisiert und den staatlichen Mitgliedschaftsstatus in einen „negativen“ („status libertatis“), „positiven“ („status civitatis“) und „aktiven Status“ („Status der aktiven Civilität“) unterteilt hatte.

(Bös 1997: 79), die fortan als Fundament der neuen Gesellschaftsordnung betrachtet werden sollten. Dieser schrittweise Prozess der Integration nach innen erfolgte parallel und wechselseitig verstärkt durch eine gleichzeitige rechtliche und kulturelle Abgrenzung und soziale Schließung nach außen und ist damit als ein doppelter Prozess von Inklusion und Exklusion zu verstehen (Brubaker 1994: 82ff, Bös 1997: 78ff u. 138f, Halfmann 2002: 266f).

Die Staaten verstehen sich dabei als dauerhafter und intergenerationeller Zusammenschluss; damit verknüpft ist die Frage der Zuordnung, des Erwerbs und Verlusts des formalen Status, der für die rechtliche Mitgliedschaft im Gemeinwesen steht. „[C]itizenship is not a mere reflex of residence; it is an enduring personal status that is not generated by passing or extended residence alone and does not lapse with temporary or prolonged absence“ (Brubaker 1992: 21). Der Erwerb erfolgt primär *originär* durch die Geburt, ist in der Regel aber auch *derivativ* durch einen späteren Verleih möglich. Als Anknüpfungspunkte für den (automatischen) Erwerb bei der Geburt haben sich in der internationalen Staatenpraxis Abstammung (*ius sanguinis*) und Geburtsort (*ius soli*) etabliert (Joppke 2003: 433-436). Die (unterschiedliche) Anwendung und Kombination dieser Prinzipien und die Festlegung der spezifischen Erwerbstatbestände und Voraussetzungen für eine Einbürgerung bestimmen die jeweilige Citizenship-Politik. Wenn auch in der Regel ein Wechsel des Staatsangehörigkeitsstatus möglich ist, so besteht prinzipiell eine beidseitige „Permanenzerwartung“ (Halfmann 1998: 555) in die „Staatsbürger-Staat-Beziehung“ (ibid.). Staatsangehörigkeit wird beschrieben als grundsätzlich durch „Personalität, Beständigkeit, Unmittelbarkeit und Ausschließlichkeit gekennzeichnet“ (Grawert 1984: 183), wobei die Forderung nach Exklusivität zunehmend an Bedeutung verliert und aus unterschiedlichen Gründen gegenwärtig vielfach auch nicht mehr aufrechterhalten werden kann (Brøndsted 2008, Spiro 2016).

Als Ausweis für rechtliche Mitgliedschaft und als Anknüpfungspunkt für bestimmte Rechte schuf die Staatsangehörigkeit zudem die Notwendigkeit ihrer eindeutigen Feststellung und Überprüfung. Eine Aufgabe, die dem Staat zufiel, als dessen Angelegenheit es galt, die Inanspruchnahme der eingeräumten Rechte zu garantieren. Da aber „das rechtliche Kennzeichen der Staatsbürgerschaft in der gewöhnlichen Interaktion unsichtbar bleibt und nur unter der besonderen Linse administrativer Kontrolle sichtbar wird“, „geht die Entstehung der Institution Staatsbürgerschaft einher mit der eines administrativen Klassifizierungs- und Überwachungsapparates [...] und einer entsprechend informierten Behörde“ (Brubaker 1994: 56).

Staatsbürgerschaft ist ontologisch eng mit Fragen der Grenzkontrolle verbunden und die Geschichte der Staatsbürgerschaft damit auch eine Geschichte der Implementierung von Kontroll- und Überwachungstechniken durch den Aufbau „infrastruktureller“ staatlicher Macht (Mann 1998: 78), die die Ausgabe von Reisepässen (Torpey 2000) ebenso wie die Passierbarkeit der Territorialgrenzen inkludiert.⁸

2.2 Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, Citizenship und Nationality

„[C]itizenship is many things to many people“ (Joppke 2007: 37). Wie eingangs erwähnt, deckt sich die Vielzahl an Definitionen und Definitionsversuchen, die die Qualität und die rechtliche, soziale und politische Bedeutung und Funktion von Citizenship zu fassen versuchen, quantitativ nahezu mit dem Umfang an einschlägiger wissenschaftlicher Literatur, die in diesem Feld existiert. „Citizenship is one of the essentially contested concepts; its meaning is inherently far from clear, and its necessary elements are uncertain“ (Kochenov 2009: 175). Einigkeit über Disziplinen, Denkschulen und individuelle Auffassungsunterschiede hinweg scheint lediglich auf einer Metaebene über die Zentralität des Konzepts in seiner modernen Erscheinungsform zu bestehen. Staatsbürgerschaft sei „der wichtigste Status [...], den eine Gesellschaft zu vergeben hat“ (Mackert/Müller 2000: 31; siehe auch Grawert 1984: 181, Bosniak 2005: 183), „even if citizenship be a lie, it is one of the ‘basic fictions which sustain our democracy’“ (Heater 1999: 158).

Als kleinster gemeinsamer Nenner erscheint die Definition von Citizenship als dauerhafte (bzw. auf Dauer angelegte) rechtliche Zuordnung eines Individuums zu einem bestimmten politischen Gemeinwesen bzw. als Mitgliedschaft in einem solchen. Citizenship wird beschrieben „as a status of individuals tied to a political unit“ (Olsen 2008: 27), „the legal relationship between the individual and the polity“ (Sassen 2003: 44). „[C]itizenship is membership in a polity“ (Bauböck 1994b: 26), „[it] designates community membership of some kind“ (Bosniak 2001: 240). An dieser Stelle endet die Übereinstimmung aber bereits. Denn während für viele nur die Bindung einer Person zu einem souveränen, völkerrechtlich anerkannten Staat als Citizenship und damit im wörtlichen Sinn als *Staatsbürgerschaft* qualifiziert (Arendt 1968: 81-

⁸ Eine Entwicklung, die sich im Übrigen auch auf europäischer Ebene mit der zeitgleichen Einführung uniformer europäischer Reisepässe, eines integrierten europäischen Reiseraums und der verstärkten Kontrolle der gemeinsamen Außengrenze wiederholte (cf. Kap. 3.2.3.3).

94, Preuß 1995: 269ff, Aron 1997), um sie dadurch sowohl von vormodernen prästaatlichen als auch von modernen sub- und suprastaatlichen Angehörigkeitsverhältnissen abzugrenzen, betonen andere die strukturelle Offenheit des Konzepts, das sich in unterschiedlichen Polityformationen oder gar entgrenzt auf globaler Ebene realisieren ließe (Heater 1990: 163, Soysal 1994, Linklater 1998: 59, Sassen 2002: 278f) und kritisieren die Monopolisierung der angehörigkeitsrechtlichen Begriffsbildung durch die Staatsangehörigkeit (Schönberger 2005: 35). Eine Frage, die sich beispielsweise im Diskurs über die Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer kosmopolitischen Citizenship (Bauböck 2002, Linklater 2002, Vertovec/Cohen 2002) und der staatsbürgerlichen Entnationalisierung (Kotalakidis 2000: 109-134) ebenso widerspiegelt wie in jener nach einer überstaatlichen europäischen Unionsbürgerschaft, die dieser Begrifflichkeit auch tatsächlich gerecht würde (Preuß 1995: 276-280, Schönberger 2005: 31-50; Closa 2002).

Ebenso umstritten wie die Notwendigkeit einer explizit staatlichen Anbindung ist die weiterführende Frage, ob eine solche Minimaldefinition einer bloß rechtlichen Zuordnung zu einem Gemeinwesen bereits ausreichend ist, um von Citizenship sprechen zu können. Denn Citizenship wird in der Regel verstanden als „mehr als bloß Mitgliedschaft“ (Bellamy 2001: 65), als ein Angehörigkeitsverhältnis, das sich nicht in einer bloßen rechtlichen Zuordnung zu einem politischen Gemeinwesen erschöpft, sondern mit substantiellen Rechten aufgeladen ist: „Rights are not an accidental side-effect, but a constitutive dimension of citizenship“ (Bauböck 1999: 3).

Zur begrifflichen Abgrenzung der rechtlichen Zuordnung einer Person zu einem Gemeinwesen von den Rechten *innerhalb* dieses Gemeinwesens werden in der deutschen Sprache häufig die Begriffe *Staatsangehörigkeit* und *Staatsbürgerschaft*, im Englischen das Begriffspaar *nationality* und *citizenship*, verwendet (Joppke 2003: 432f). Der juristische Terminus *Staatsangehörigkeit* bezeichnet dabei „ein dauerndes, kraft juristischer Anschauungsweise hypostasirtes [sic] Verhältnis“ (Jellinek 1892: 112), „ein rechtliches Band zwischen Individuum und Institution“ (Grawert 1984: 183) oder konkreter, zwischen „einer Person und einem Staat“⁹, das Ant-

⁹ Artikel 2 lit. a Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, Europarat, 6. November 1997, ETS 166. Prägend für diese Definition dürfte der Internationale Gerichtshof (IGH) sein, der in seinem vielbeachteten Urteil im Fall *Nottebohm* aus dem Jahr 1955 „nationality“ als „legal bond“ bezeichnete (Nottebohm, Liechtenstein v Guatemala, Judgment of April 6, 1955; 1955 I.C.J. 4).

wort auf das „völkerrechtliche Ordnungsproblem“ (Schönberger 2005: 24) der (eindeutigen) Zuordnung von Personen zu Staaten geben und somit die Anwendungsbereiche der Personalhoheit der Staaten gegeneinander abgrenzen soll. „Staatsangehörige sind die Grundlage der Institution ‚Staat‘ und daher insgesamt die Zurechnungseinheit staatlicher Wirksamkeit“ (Grawert 1984: 202), die Staatsangehörigkeit hat „völkerrechtlich [...] die Funktion, Jurisdiktionsbereiche der Staaten gegeneinander abzugrenzen“ (Kadelbach 2009: 619) und fungiert als „ein internationales Registriersystem, ein Mechanismus um Personen Staaten zuzuordnen“ (Brubaker 1994: 57). „As a simple matter of law, nationality is the primary axis by which peoples [sic] are classified and distributed in polities across the globe“ (Isin/Turner 2002: 4). Die Staatsangehörigkeit ist der „„Schlüssel“ zur Staats- und Völkerrechtsordnung“ (Grawert 1984: 183), „ein Sein im juristischen Sinne“ (Jellinek 1892: 112) und verbindet die beiden Sphären des nationalen und des internationalen Rechts, indem sie durch ersteres definiert wird und durch letzteres Bedeutung erlangt: „Die Staaten definieren einen Schlüsselbegriff des innerstaatlichen Rechts und legen zugleich fest, welche Personen sie im Verhältnis zu anderen Staaten als ihre eigenen Angehörigen ansehen“ (Schönberger 2005: 24). „[Nationality is] usually interpreted as citizenship’s external face“ (Warleigh 2001: 24), „the national is the citizen viewed from outside the state“ (Guild 2004: 20f).

Bei der Abgrenzung der Begrifflichkeiten zueinander und ihrer Bedeutungszuweisung besteht allerdings alles andere als Einigkeit, in den Augen mancher gar „allgemein Verwirrung. Die Verwendung des einen oder des anderen Begriffs scheint häufig auf Zufall oder vagem Sprachgefühl zu beruhen und ermangelt dogmatischer Genauigkeit“ (Kotalakidis 2000: 27f).¹⁰

Das zeigt sich unter anderem in der terminologischen Unsicherheit, die in den unterschiedlichen Sprachversionen des europäischen Primärrechts zutage tritt. So findet sich beispielsweise das englische Wortgefüge „national citizenship“ in der deutschen Version des Vertrags von Amsterdam als „nationale Staatsbürgerschaft“, im Verfassungsvertrag aber als „nationale

¹⁰ Selbst darüber, ob die Begrifflichkeiten überhaupt unterschiedliche Bedeutungsinhalte haben, besteht kein Konsens. Während Preuss et al. (2003: 7) festhalten „conceptually the terms nationality and citizenship are not synonymous“, bezeichnet Brubaker (1994: 79) als einer der wenigen *citizenship* und *nationality* als „in etwa synonym.“ „Citizenship hat im Gegensatz zu nationality partizipatorische Konnotationen, und nationality hat eine vollere kulturelle Resonanz als citizenship, doch die Worte werden in gleicher Weise zur Bezeichnung des Rechtscharakters der Staatsbürgerschaft gebraucht“. Ähnlich Bauböck (1994b: 49, Fn. 3) der die deutschen Ausdrücke *Staatsangehörigkeit* und *-bürgerschaft* als synonym sieht, denen allerdings unterschiedliche Bedeutung gegeben werden könne.

Staatsangehörigkeit“ wieder; laut der deutschsprachigen Version des Vertrags von Lissabon ist es schließlich wieder die „nationale Staatsbürgerschaft“, zu der die Unionsbürgerschaft rechtlich hinzutritt.¹¹ Gelegentlich wird auch die Bezeichnung der Unionsbürgerschaft selbst in Frage gestellt oder zumindest diskutiert. Dabei wird nicht nur, wie oben erwähnt, die Zulässigkeit der traditionell in Hinblick auf den Staat verwendeten Terminologie von Angehörigkeit und Bürgerschaft auf einen Nicht-Staat problematisiert, sondern – mit durchaus unterschiedlichem Ergebnis – die Frage gestellt, ob es sich bei der Unionsbürgerschaft nicht eigentlich um eine Unionsangehörigkeit handle (Kotalakidis 2000: 223f, Schönberger 2005: 31ff).¹²

Ähnlich auch die terminologische Uneinigkeit, die innerhalb der und über die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen hinweg herrscht. So wird beispielsweise in der deutschsprachigen Schweiz die schweizerische Staatsangehörigkeit seit jeher als *Schweizer Bürgerrecht* bezeichnet;¹³ in Österreich ist es das *Staatsbürgerschaftsgesetz*, das definiert, wer Österreicherin und Österreicher ist, während in Deutschland das *Staatsangehörigkeitsgesetz* diese Funktion innehat und zudem festhält, dass die deutsche Staatsangehörigkeit unter anderem durch *Einbürgerung* erworben wird. Ganz bewusst in Abgrenzung zur bundesdeutschen Terminologie war es in der DDR wiederum das *Gesetz über die Staatsbürgerschaft*, das diese Rechtsstatbestände regelte. Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz weist zudem die Eigenheit auf, mit dem Begriff *Staatsbürgerschaft* stets auf die österreichische, mit *Staatsangehörigkeit* auf eine – wie es heißt – „fremde“ zu verweisen.¹⁴

¹¹ Art. 17 Abs. 1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV [Amsterdam]), ABl. C 340/03 vom 10.11.1997, S. 173, Art. I-10 Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), ABl. C 310/01 vom 16.12.2004, S. 1 und Art. 20 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 306/01 vom 17.12.2007, S. 1; eigene Hervorhebungen. Für eine weitergehende Betrachtung der Angehörigkeitsterminologie des Art. 17 EGV [Amsterdam] in unterschiedlichen Sprachversionen: de Groot 2004: 2ff.

¹² Schönberger (2005: 511f) kommt dabei zu dem Ergebnis, dass es sich bei der Unionsbürgerschaft um ein föderales Angehörigkeitsverhältnis handle und schlägt dafür die Bezeichnung *Bundesangehörigkeit* vor, Kotalakidis (2000: 224) dagegen weist darauf hin, dass nicht zufällig und durchaus zurecht in allen sprachlichen Fassungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) die Begriffe *Angehörigkeit*, *Nationalität*, *nationality*, *nationalité*, etc. in Bezug auf die Unionsbürgerschaft gemieden wurden, da der Vertrag den neu eingeführten Rechtsstatus „ganz eindeutig nicht der Zugehörigkeit zu einem als Nation begriffenen europäischen Staatsvolk unterstellen will“, was „der allgemeinen Erkenntnis [entspricht], daß eine europäische Nation nicht besteht“. Zudem wurde, solange diese Differenzierung im Europarecht bestand und die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union zweifelhaft war, vereinzelt auch darauf hingewiesen, dass es sich doch eher um eine *Gemeinschafts-* denn um eine *Unionsbürgerschaft* handle (cf. Kap. 3.3.2).

¹³ Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BÜG), AS 1952, 1087.

¹⁴ Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, StbG), BGBl. Nr. 311/1985, [dt] Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), BGBl. I S. 2218, Gesetz über die Staatsbürgerschaft der

Etymologisch leitet sich der Begriff (*Staats-)*Angehörigkeit vom althochdeutschen *hörig* (*hörig*) ab, dem man auch heute noch seine Bedeutung von *Unterwerfung* und *Abhängigkeit* anerkennt (Bauböck 1994b: 49, Fn. 3) und das damit deutlich auf die Unterscheidung der Staatsangehörigkeit von einer mit Rechten bewehrten Staatsbürgerschaft hinweist: „While nationality conveyed a position of passive submission, citizenship included the active status of participating in the shaping of the polity“ (Preuß 1995: 269, Preuss et al. 2003: 7).¹⁵ Dies mag im Übrigen auch das Vorherrschen des Begriffs der *Staatsangehörigkeit* in der deutschen Rechtsterminologie erklären: die Entwicklung des deutschen Angehörigkeitsrechts geht auf ein Gesetz aus dem Jahr 1842 zurück, das erstmals den Rechtsstatus der preußischen Untertanen kodifizierte. Mit diesem vorrevolutionären Rechtsstatus waren aber noch keine bürgerlichen Beteiligungsrechte verknüpft, eine erste (gesamtdeutsche) Verfassung wurde erst wenig später mit der sog. Paulskirchenverfassung 1849 proklamiert. Das Untertanenrecht aus vordemokratischer Zeit diente aber in Folge als Basis für die weitere deutsche Rechtsentwicklung und prägte die Terminologie (Brubaker 1994: 80, Gosewinkel 1998: 508ff). Genau umgekehrt war die Entwicklung in der Schweiz, wo der Terminus *Staatsangehörigkeit* aufgrund seiner Konnotation mit einem Untertanenverhältnis nur wenige Jahre später bei der Gründung des demokratischen Bundesstaats durch die Bundesverfassung 1848 ganz bewusst vermieden werden sollte (Schönberger 2005: 23, Fn. 5). Dasselbe Argument bemühte auch das Regime der realsozialistischen DDR, die den bürgerlich-kapitalistischen Staatsangehörigkeitsbegriff, der durch Unterordnung und Gehorsam gegenüber dem Staat gekennzeichnet sei, als formalistisch ablehnte und diesem einen sozialistischen Staatsbürgerschaftsbegriff entgegen setzte, der die Mitträgerschaft der Volkssouveränität und den Besitz von grundlegenden Rechten, Freiheiten und Pflichten zum Ausdruck bringen sollte (Kotalakidis 2000: 60).

Deutschen Demokratischen Republik (Staatsbürgerschaftsgesetz), GBl. DDR 1967 I S. 3. Für eine Übersicht über die Angehörigkeitsterminologie unterschiedlicher europäischer Sprachen und Staaten: <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-glossary/terminology#.UDymSOTIfgE> [28.08.2012].

¹⁵ Gosewinkel (1998: 509f) weist darauf hin, dass sich der Begriff *Staatsangehörigkeit* in der deutschen Rechtsprache zwar aus dem Wortfeld des *Untertanen* entwickelt habe, das Wort *Staatsbürger* allerdings älter sei. Der Begriff des *Staatsbürgers* kam im deutschsprachigen Raum schon vor der Französischen Revolution von 1789 in Gebrauch und prägte sich im Aufgeklärten Absolutismus aus; zu diesem Zeitpunkt beinhaltete er zwar Elemente der Gleichheit und den Anspruch auf Schutz und Fürsorge gegenüber dem monarchischen Staat, aber keine demokratische Mitsprache. Unter dem Einfluss der Ereignisse in Frankreich wandelte sich auch der Wortgehalt im Deutschen: die Konnotation mit politischer Partizipation wurde zunehmend stärker und der Begriff gerade deswegen in den vordemokratischen Dokumenten von der *Staatsangehörigkeit* abgelöst. Siehe auch Kotalakidis 2000: 59f.

Im englischen Begriff *nationality* wiederum – ebenso wie im allerdings eher selten gebrauchten deutschen Lehnwort *Nationalität* (Gosewinkel 1998: 511f) –, mit dem Begriff *Staatsangehörigkeit* in der Regel inhaltlich gleichgesetzt und zur Abgrenzung von *citizenship* verwendet, schwingt durch seine enge begriffliche Nähe zur *Nation* eine ethnische Dimension und die Bedeutung von kultureller Zugehörigkeit mit: „The same term ‘nationality’ can refer to a thin legal or a thick cultural conception of membership, which is a source of considerable confusion in the literature“ (Bauböck 1999: 4, Fn. 8). Als juristischer Ausdruck für die rechtliche Zugehörigkeit zu einem Staat kann die Begrifflichkeit daher – so etabliert sie auch sein mag – nur als „unfortunate terminology“ (Bauböck 1994b: 24) bezeichnet werden. Als Alternative bietet sich an, Citizenship kategorial übergeordnet als rechtliche Verbindung zwischen Individuum und Gemeinwesen zu verstehen und sie nach einen nominellen (bzw. formalen) und einen substantiellen Aspekt zu differenzieren (Bauböck 1994a: 208f, 1994b: 23-31, Castles 1994: 3f)¹⁶. Dabei kommt „nominal citizenship“ die Bedeutung von Staatsangehörigkeit im oben beschriebenen Sinn zu und meint „state membership“, „empty of any particular content“ (Bauböck 1994b: 23). Das einzige konkrete Recht, das mit nomineller Citizenship verbunden ist, ist jenes Recht, eine solche zu besitzen. Oder in den Worten Hannah Arendts: das „Recht, Rechte zu haben“ – „a right to have rights“ (Arendt 1986: 614 bzw. 1958: 296).¹⁷

¹⁶ Was Bauböck „nominal citizenship“ (1994a: 208f, 1994b: 23) nennt, bezeichnet Castles inhaltsgleich als „formal citizenship“ (1994: 3f). Diesen Ausdruck verwendet Bauböck wiederum, wenn Status und Rechte unter Bedingungen sozialer Ungleichheit zu lediglich formalen Aspekten verkommen, auf die tatsächlich aber nicht effektiv Bezug genommen werden kann.

¹⁷ Unter den unmittelbaren Eindruck der beiden Weltkriege und des nationalsozialistischen Holocausts schien es für Arendt eindeutig, dass sich Menschen ihrer elementarsten Menschenrechte nur dann sicher sein könnten, wenn diese von ihren Staaten geschützt würden; an ein über den Staaten stehendes, internationales Regime zum effektiven Schutz der Menschenrechte glaubte sie nicht: „Der Begriff der Menschenrechte brach [...] in dem Augenblick zusammen, wo Menschen sich wirklich nur noch auf sie und auf keine national garantierten Rechte mehr berufen konnten. Sobald alle anderen gesellschaftlichen und politischen Qualitäten verloren waren, entsprang dem bloßen Menschsein keinerlei Recht mehr. Vor der abstrakten Nacktheit des Menschseins hat die Welt keinerlei Ehrfurcht empfunden“ (Arendt 1986: 619f). „Nun stellte sich plötzlich heraus, daß in dem Augenblick, in dem Menschen sich nicht mehr des Schutzes einer Regierung erfreuen, keine Staatsbürgerrechte mehr genießen und daher auf das Minimum an Recht verwiesen sind, das ihnen angeblich eingeboren ist, es niemanden gab, der ihnen dies Recht garantieren konnte, und keine staatliche oder zwischenstaatliche Autorität bereit war, es zu beschützen“ (ibid.: 605). Allein die Staatsangehörigkeit, also die „Zugehörigkeit zu der in Nationen organisierten zivilisierten Menschheit“ (ibid.: 620), verhindere die fundamentale Rechtlosigkeit und bedeute damit das „Recht, Rechte zu haben“ (ibid.: 614). Siehe auch Bauböck 1994b: 29 sowie kritisch de Groot (1989: 15), der anmerkt, dass das Recht auf eine Staatsangehörigkeit, wie es beispielsweise in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* niedergeschrieben ist, strenggenommen einem Überraschungspaket gleichkomme, wenn man bedenkt, dass offen ist, ob bzw. welche konkreten Rechte mit der bloßen staatlichen Mitgliedschaft verbunden sind. Zum Recht auf Staatsangehörigkeit cf. Kap. 2.4.

„Substantial citizenship“ beschreibt dagegen die Art der rechtlichen Verbindung und füllt diese inhaltlich (mit Rechten und Pflichten) aus; „a relation between individuals and states which is socially and politically consequential for both sides“ (Bauböck 1994b: 23).

Während damit also nominelle Citizenship bzw. Staatsangehörigkeit als inhaltsoffener oder gar -leerer „Bereitschaftsstatus“ (Kotalakidis 2000: 61, Schönberger 2005: 25)¹⁸, „Rahmenrechtsverhältnis“ (Kadelbach 2009: 619) und „juristisch-technischer Kopplungsbegriff“ (de Groot 1989: 5) beschrieben werden kann, meint Staatsbürgerschaft bzw. substantielle Citizenship genau jenes vielzitierte „bündel“ (Marshall 1965: 78ff), „portfolio“ (Shaw 2007b: 42) oder „array of rights“ (Olsen 2008: 32), das diese Inhaltsleere durch innerstaatliches Recht ausfüllen soll. Die Liste an konkreten Rechten ist dabei offen und variiert mitunter beträchtlich je nach historischem Zeitpunkt, spezifischer politischer Tradition und herrschendem Staats- und Rechtsverständnis (Bauböck 1994b: 211). „Den rechtlichen Inhalt der Mitgliedschaft am Staate zu definieren [sic], ist oft versucht worden und stets misslungen“ (Jellinek 1892: 111). In seiner modernen Ausprägung stellt das „Bündel“ allerdings typischerweise eine Kombination aus zivilen, politischen und sozialen Rechten (Marshall 1965: 78-91) und mitunter spezifischen Pflichten dar: „The precise combination and depth of such rights vary from one state to another but a modern democratic state is expected to uphold a combination of citizenship rights and obligations“ (Isin/Turner 2002: 3). Citizenship gibt damit auch immer eine Beschreibung des entsprechenden Staates und des diesem zugrundeliegenden Demokratie- und Gesellschaftsbildes ab, je nachdem mit welchen konkreten Rechten, in welchem Ausmaß und Umfang sie innerstaatlich aufgefüllt wird, und welche Pflichten möglicherweise an sie geknüpft sind (Grawert 1984: 197, Bauböck 1994b: 23, Appelt 1999: 43).

Die Betonung dieser inhaltlichen Unbestimmtheit führt erneut zu einer dynamischen Konzeption von Citizenship, die eher kontextspezifisch als universell geprägt ist. „There is no universal principle that determines what those rights and duties shall be“ (Marshall 1965: 92), Citizenship selbst mag daher mehr auf das Prinzip der Verteilung der mit ihr verknüpften Rechte hinweisen, als darauf, welche diese Rechte sein mögen (Bauböck 1994b: 211): „Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status

¹⁸ Schönberger (2005: 25, Fn. 15) und Kotalakidis (2000: 39, Fn. 57) zufolge, wurde der Begriff *Bereitschaftsstatus* von Wilhelm Wengler 1960 geprägt.

are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed" (Marshall 1965: 92); „a status of equal and full membership in a polity" (Bauböck 1999: 2).

Damit soll jedoch nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass Citizenship inhaltlich gänzlich unbestimmt und kontextspezifisch mit völlig unterschiedlichen Rechten assoziiert wäre. Citizenship meint eben nicht irgendeine Mitgliedschaft, sondern die vollwertige Mitgliedschaft im politischen Gemeinwesen. Diesem liegen im Sinne der Aufklärung konstitutiv der Bürger und die Bürgerin als selbstbestimmte *Citoyens* und *Citoyennes* zugrunde, die durch Freiheit, Gleichheit und Solidarität, die Schlagworte der Französischen Revolution, miteinander verbunden sind. Citizenship „conveys the idea that the person is entitled to participate in the formation of sovereignty", „[it] implies personal self-determination" (Closa 2002: 297); in Rechte umgesetzt bedeutet das notwendigerweise ein Minimum an zivilen, politischen und sozialen Rechten, die ein Individuum erst zur Bürgerin oder zum Bürger werden lassen.

Nachdem die beiden unterschiedlichen Aspekte der Beziehung zwischen Individuum und Gemeinwesen, die nominelle, (völker-)rechtliche Zuordnung *zu* einer politischen Einheit und die substantiellen Rechte *in* einer politischen Einheit, eingangs analytisch getrennt wurden, soll nun die Frage geklärt werden, in welchem Verhältnis diese beiden Aspekte empirisch zueinander stehen.

Die wechselseitige Bezeichnung von „nationality [...] as citizenship's external face" (Warleigh 2001: 24) und „citizenship [...] as the internal face of nationality" (Closa 2002: 296) geben Hinweis auf ein Verständnis dieser beiden Angehörigkeitsbeziehungen als zwei Seiten ein und derselben Medaille. Die Bezeichnung der Staatsangehörigkeit als „Bereichtsstatus" (Schönberger 2005: 25) und „Rahmenrechtsverhältnis" (Kadelbach 2009: 619) lassen ein etwas anderes Bild entstehen; hier wird dem äußeren Status der Staatsangehörigkeit die Funktion eines Gefäßes zugeschrieben, das zwar an sich leer ist und mit Rechten gefüllt werden kann, das aber wohl notwendig ist, um diese Rechte fassen und ein Ausfließen verhindern zu können. Beiden Bildern gemein ist eine Abhängigkeit der beiden unterschiedlichen Rechtsbeziehungen zueinander. In ersterem Fall ist das eine strikte und wechselseitige: beide Rechtsbeziehungen, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft bedingen einander, der eine Status ist ohne den anderen nicht denkbar. Im zweiten Fall besteht die Abhängigkeit nur in eine Richtung: Staatsangehörigkeit stellt den zwar notwendigen Anknüpfungspunkt für Staatsbürgerschaft dar, bedingt diese aber nicht.

Beiden Modellen mag ein normativer Anspruch zugrunde liegen, die Realität beschreiben sie jedoch nur unzulänglich. Augenscheinlich weisen die beiden Rechtsbeziehungen eine sehr hohe Kongruenz und semantische Nähe auf; Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft können aber ebenso auseinanderfallen und tun dies auch regelmäßig. „Nationality is a legal category demarcating nationals from aliens that does not necessarily imply the enjoyment of rights, while citizenship, on the contrary, is a set of entitlements conferred or denied often irrespective of nationality“ (Kochenov 2009: 180). Die „funktionelle Konnexität“ (Kotalakidis 2000: 62) dieser beiden Konzepte hat sich im modernen Nationalstaat wohl verfestigt und ist sowohl historisch als auch politisch erklärbar, jedoch aber „dogmatisch nicht zwingend und insofern für Durchbrechungen offen“ (ibid.).

Wäre dies nicht der Fall, wäre eine Unterscheidung, sei es ausgedrückt als Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft oder als nominelle und substantielle Citizenship, tatsächlich lediglich „heuristischer Natur“ (Schönberger 2005: 22). Empirisch lassen sich – in unterschiedlicher qualitativer und quantitativer Ausprägung – jedoch Fälle sowohl von Staatsangehörigkeit ohne Staatsbürgerschaft als auch umgekehrt von Staatsbürgerschaft ohne Staatsangehörigkeit finden.

Nicht nur historisch haben Staaten Staatsangehörige immer wieder von unterschiedlichen Rechten, allen voran dem Wahlrecht, ausgeschlossen und ihnen so den Status als Voll- und StaatsbürgerInnen verweigert. Als Beispiele für solche (neuzeitlichen) „Exklusivitätssysteme“ (Kotalakidis 2000: 65) müssen allen voran das nationalsozialistische *Reichsbürgergesetz* von 1935, das deutsche Staatsangehörige nach rassistischen Kriterien in „Reichsbürger“ („Staatsangehörige deutschen oder artverwandten Blutes“) und einfache Staatsangehörige unterschied, von denen lediglich erstere als „alleinige Träger der vollen politischen Rechte“ galten¹⁹, das rassistische südafrikanische Apartheidsregime oder die gesetzlich legitimierte Sklaverei und die Politik der „Rassen“trennung in den Vereinigten Staaten angeführt werden.²⁰ Bei-

¹⁹ Reichsbürgergesetz vom 15. September 1935 (RBG), RGBl. I 1935/100 S. 1146.

²⁰ Ein weiteres (aktuelles) Beispiel stellen die in der heutigen amerikanischen Rechtsordnung existierende und explizit so benannte Kategorie der „non-citizen nationals“ für BürgerInnen geboren auf Amerikanisch-Samoa (Sec 101 (a) (22) u (29) Immigration and Nationality Act, 8 USC 1452(b)) und der generell reduzierte staatsbürgerschaftliche Status und Wahlrechtsausschluss der als amerikanische Staatsangehörige geltenden BürgerInnen der „Außenengebiete“ unter amerikanischer Hoheitsgewalt wie insbesondere Puerto Rico dar (Kotalakidis 2000: 80, Fn. 229).

spiele für „Exklusivitätssysteme“ sind genauso aber auch der am Beginn der Wahlrechtsentwicklung weitverbreitete Ausschluss vom oder der ungleiche Zugang zum Wahlrecht entlang der Kategorien Geschlecht, Ethnie, Bildung, Besitz und Einkommen. Auch gegenwärtig sind die Rechte Einzelner oder ganzer Bevölkerungsgruppen in einer Vielzahl von Staaten weltweit in vielerlei Hinsicht eingeschränkt. Die TrägerInnen dieser eingeschränkten Rechte können daher kaum als selbstbestimmte, nach demokratisch-republikanischen Grundsätzen am Gemeinwesen partizipierende StaatsbürgerInnen bezeichnet werden, wenngleich sie aber völkerrechtlich und im internationalen Verkehr dennoch zweifellos als Staatsangehörige dieser Staaten gelten. Schließlich knüpft auch in demokratisch verfassten Staaten das Wahlrecht regelmäßig an weitere Kriterien wie Alter, Wohnsitz oder Unbescholtenheit an und schränkt damit den Kreis der StaatsbürgerInnen gegenüber jenem der Staatsangehörigen deutlich ein. „Daher kann man als Regel festhalten: Nicht jeder Staatsangehörige ist Staatsbürger“ (Grawert 1984: 198). Vielmehr lassen sich „sowohl im historischen als auch im modernen internationalen Vergleich Beispiele dafür finden, daß die in der Staatsangehörigkeit zum Ausdruck kommende völkerrechtliche Zuordnung einer Person zu einem Staat einerseits und die Ausgestaltung ihres innerstaatlichen staatsbürgerlichen Rechtsstatus andererseits nicht immer zusammenhängen“ (Kotalakidis 2000: 78).²¹

Auch der umgekehrte Fall ist möglich. Und auch hierfür können wiederum sowohl historische als auch aktuelle Beispiele angeführt werden. Die exklusive innerstaatliche Anknüpfung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit ist ein verhältnismäßig neues Phänomen, das erst im Nationalstaat ab dem 20. Jahrhundert schrittweise zum Regelfall wurde. In den US-amerikanischen Bundesstaaten des 18. und 19. Jahrhunderts beispielsweise war die Verleihung des Wahlrechts für lokale, bundesstaatliche und staatliche Wahlen an (weiße) Nicht-Staatsange-

²¹ An dieser Stelle soll auf die rechtlich-formale Unterscheidung zwischen Besitz und Nicht-Besitz von Rechten eingegangen werden. Unbestritten ist jedoch, dass auch der formale Besitz bestimmter Rechte nicht zwangsläufig auch deren (effektive und gleiche) Beanspruchung und Nutzung garantiert. „The citizens may formally enjoy ‘equality before the law’ but, important though this unquestionably is, does he or she *also* have the capacities (the material and cultural resources) to choose between different courses of action in practice? Do existing relations between men and women, between employers and employees, between different social classes, or between blacks, whites and other ethnic groups, allow citizenship to become a reality in practice?“ (Held 1991: 21f). Gesellschaftliche Ungleichheit nach Status, Klasse, Herkunft, Geschlecht oder Vermögen führt dazu, dass formal bestehende Rechte in der Praxis höchst ungleich beansprucht werden und in letzter Konsequenz auch zu lediglich formalen aber substanzlosen Rechten degenerieren können. Dieser soziale Ausschluss von einer effektiven Citizenship ist evident, jedoch nicht Gegenstand der an dieser Stelle beschriebenen Unterscheidung zwischen nomineller und substantieller Citizenship.

hörige mit Wohnsitz im Bundesstaat weit verbreitet (Neuman 1992: 293ff). Ende des 19. Jahrhunderts waren es 22 Bundesstaaten, die politische Mitsprache auch EinwanderInnen ohne US-amerikanische Staatsangehörigkeit ermöglichten und ihnen ein Wahlrecht zusprachen (Aylsworth 1931: 114); erst ein zunehmend rassistischer Diskurs und eine an Zuspruch gewinnende politische Bewegung, die gegen europäische, insbesondere irische und deutsche Zuwanderung mobilisierte, führte zu einer Einschränkung der Rechte von Nicht-Staatsangehörigen und dem Entzug des Wahlrechts. 1926 schaffte Arkansas als letzter Bundesstaat das Wahlrecht für Nicht-Staatsangehörige ab, die amerikanischen Präsidentschaftswahl 1928 war die erste, bei der nur mehr US-amerikanische Staatsangehöriger wahlberechtigt waren (Aylsworth 1931: 114).

Ebenso sah beispielsweise die französische Verfassung von 1793 vor, dass „[j]eder in Frankreich geborene und ansässige Mann, der das Alter von 21 Jahren erlangt hat“, aber auch „jeder Ausländer, der das Alter von 21 Jahren erlangt hat, in Frankreich seit einem Jahre ansässig ist und dort von seiner Arbeit lebt oder ein Besitztum erwirbt oder eine Französin geheiratet hat oder ein Kind annimmt oder einen Greis ernährt [...] zur Ausübung der Rechte eines französischen Bürgers zugelassen“ ist (Art. 4, zit. nach Saage 2005: 124). Ebenso wie Staatsangehörigkeit ohne Staatsbürgerschaft ist auch umgekehrt Staatsbürgerschaft ohne Staatsangehörigkeit aber kein ausschließlich historisches Phänomen. Rund ein Viertel aller Staaten weltweit wendet derzeit inklusive Wahlrechtsregeln an, die niedergelassenen Nicht-Staatsangehörigen politische Teilhabe und Mitsprache auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen ermöglicht (Hammar 1990, Blais et al. 2001, Bauböck 2005, Shaw 2007b).²² Diese Staaten verleihen damit substantielle Citizenship ohne nominellen Status, also ohne, dass diese BürgerInnen in einem völkerrechtlichen Sinn auch nach außen hin als deren Staatsangehörige gelten würden.

Von mancher Seite wurde eine solche Konstruktion schon früh als „juristisches Unding“ (von Seydel: 1872, zit. nach Schönberger 2005: 441) gescholten.²³ Aus rechtstheoretischer Perspek-

²² Diese Zahl umfasst sämtliche Staaten, die in der einen oder anderen Form von der unbedingten Voraussetzung einer Staatsangehörigkeit für die Beteiligung an staatlichen Wahlen absehen. Inkludiert sind auch Regelungen mit eingeschränkter institutioneller wie auch personeller Reichweite (Valchans 2006: 38), also auch Fälle von Wahlrechtsinklusivität für nur bestimmte staatliche Ebenen und/oder für nur eine bestimmte Gruppe privilegierter Nicht-Staatsangehöriger sowie Regelungen, die nur in bestimmten Provinzen, Bundesländern oder Städten eines Landes gelten.

²³ Von Seydel kritisierte diese Inkongruenz im Zusammenhang mit der Schweizer Rechtsordnung, nach der auch „kantonsfremde“ SchweizerInnen über ein kantonales Wahlrecht verfügen, da dieses über die übergeordnete

tive wurde jedoch hervorgehoben, dass die innerstaatliche Rechtsordnung nicht notwendigerweise mit der Kategorie der Staatsangehörigkeit arbeiten müsse. So hält es Kelsen für einen „Irrtum“, das Institut der Staatsbürgerschaft als „eine dem Staat begriffswesentliche Einrichtung“ zu sehen und folgert, dass „politische Rechte durchaus nicht an die Staatsbürgerschaft gebunden werden müssen“ (Kelsen 1929: 17f). Unabhängig davon, ob eine solche Inkongruenz von nomineller und substantieller Citizenship als normativ attraktiv, demokratietheoretisch notwendig oder juristisch widersinnig betrachtet wird, ist sie jedenfalls historische und gegenwärtige Realität und damit definitorisch nicht auszuschließen.

2.3 Aspekte, Elemente, Achsen und Dimensionen:

„Many different ways of ‘cutting the cake’ of membership”

Bisher wurde Citizenship hier von einer primär politikwissenschaftlichen und rechtlichen Perspektive aus betrachtet. Und wenngleich der Fokus dieser Arbeit auch eindeutig auf einer Analyse und Betrachtungsweise von Citizenship vor dem Hintergrund dieser Disziplinen ruht, soll nicht der Eindruck vermittelt werden, Citizenship wäre ausschließlich ein Konzept dieser Disziplinen und nur in diesem disziplinären Kontext relevant. Im Gegenteil, Citizenship kann als Konzept und Schnittstelle unterschiedlicher Disziplinen, neben Rechts- und Politikwissenschaft unter anderem Philosophie, Soziologie oder Psychologie, verstanden werden (Closa 2002: 293). Das Recht nimmt dabei im Übrigen eine doppelte Rolle ein: „Citizenship is an ‘idea’ that finds its expression in law“ (Dell’Olio 2005: 7). Diese Vorstellung von Recht alleine greift allerdings zu kurz. Das Recht transformiert nicht bloß eine gesellschaftliche Idee in die juristische Sphäre und macht sie damit allgemein anwendbar und verbindlich. Seine Rolle geht weit darüber hinaus: Recht schafft Realitäten, setzt diskursive Rahmen und präformiert dadurch selbstverständlich auch die gesellschaftlichen Vorstellungen von Mitgliedschaft und Zugehörigkeit, von Inklusion und Exklusion und wirkt so maßgeblich auf jene „Idee“ ein, die mit seiner Hilfe schließlich wiederum umgesetzt werden soll.

In weiterer Folge soll hier nun versucht werden, über eine legalistische Definition hinausgehend ein komplexeres und theoretisch vollständigeres Bild von Citizenship zu bekommen. Citizenship gilt gemein hin als *voller* Mitgliedschaftsstatus, der zwar notwendig (zivile, politische

Schweizer Staatsangehörigkeit und nicht über die Kantonsangehörigkeit vermittelt wird (Schönberger 2005: 441).

und soziale) Rechte inkludiert, sich darin aber nicht erschöpft. Volle Mitgliedschaft im Gemeinwesen meint häufig mehr und anderes: „[C]itizenship [...] is a legal status but in its fullest sense it is the culmination of incorporation into a society“ (Kofman 1995: 122). Für eine Annäherung und nähere Bestimmung wurde der Citizenship von unterschiedlicher Seite in unterschiedlichste Teile – *Aspekte*, *Elemente*, *Achsen* und *Dimensionen* – aufgespalten und zerlegt, „[m]any different ways of ‘cutting the cake’ of membership have been suggested“ (Shaw 2007: 19).

Die Differenzierung von Citizenship in einen *nominellen* (völkerrechtlichen) und einen *substantiellen* (staatsrechtlichen) *Aspekt* (Bauböck 1994b: 23-31) wurde bereits erwähnt, ebenso wie die Differenzierung in die drei grundlegenden *Achsen Reichweite*, *Inhalt* und *Tiefe* – „extent (rules and norms of inclusion and exclusion), content (rights and obligations) and depth (thickness or thinness)“ (Isin/Turner 2002: 2) –, die als Folge sozialer Auseinandersetzungen regelmäßigen Änderungen und Neukonfigurationen unterliegen.

Etwas weiter- und über diese juristische Facette hinausgehend ist die Aufspaltung von Citizenship durch Yasemin Soysal (1994: 159) in die zwei *Elemente Rechte* und *Identität*. Damit wird die Bedeutung von Citizenship nicht nur als rechtliche, sondern auch als identitäre Kategorie angesprochen, entlang und anhand derer sich Individuen selbst als Mitglied und Teil eines Kollektivs sehen und entsprechend handeln oder als solche von Seite des Gemeinwesens apostrophiert und adressiert werden. Citizenship bekommt damit eine über die rechtliche Funktion hinausgehende oftmals auch emotionale, identitätsstiftende Bedeutung und fungiert nicht nur als juristisches Unterscheidungsmerkmal zwischen Einschluss und Ausschluss, sondern auch als Merkmal sozialer Zugehörigkeit und als Grenze eines imaginierten Kollektivs. Auch Nikolaos Kotalakidis (2000: 43f) unterstreicht neben der juristischen die psychologische Bedeutung und weist darauf hin, dass „Staatsangehörigkeit – für einen technischen Begriff eher ungewöhnlich – Emotionen hervorruft“. Dies schlägt sich „sogar in der – wohlgemerkt sonst so nüchternen – juristischen Literatur“ nieder, in der mitunter romantisierend behauptet wird: „Nationality is not merely a matter of law, it is not a matter of accident, it is not a matter of technicality, it is a matter of the heart“ (Swan Sik 1982: 100, zit. nach Kotalakidis 2000: 43). Weniger poetisch hält auch der Internationale Gerichtshof in seiner bereits erwähnten Definition von Staatsangehörigkeit als „rechtlichem Band“ fest, dass diesem „soziale Zu-

gehörigkeit“, eine „echte Verbundenheit von Existenz, Interessen und Empfindungen“ sowie gegenseitige Rechte und Pflichten zugrunde lägen.²⁴

Ähnlich die Differenzierung von Citizenship durch Christian Joppke (2007) in drei *Dimensionen*, von denen die beiden Dimensionen *Status* und *Recht* im Wesentlichen inhaltlich mit den zuvor erwähnten Achsen Reichweite und Inhalt bzw. dem nominellen und dem substantiellen Aspekt von Citizenship korrespondieren und die dritte Dimension ebenfalls *Identität* darstellt.

Erneut einen Schritt weiter geht Antje Wiener (1997: 533-537, 1998: 21-35, 2001: 90f, 2005: 228f), die *BürgerInnen*, *Polity* und *Bürgerschaftspraxis* als die drei konstitutiven und kontextübergreifend notwendigen *Elemente* von Citizenship betrachtet. Bürgerschaftspraxis stellt dabei das dynamische Verhältnis zwischen BürgerInnen und Gemeinwesen dar und meint sowohl jene Rechte, die den BürgerInnen vom Gemeinwesen eingeräumt werden, als auch, in reziproker Sichtweise, deren Anwendung. Dieses Verständnis von Citizenship streicht damit die Tatsache hervor, dass Citizenship nicht alleine durch den Verleih von Rechten „von oben“ entsteht, sondern erst durch Tun und Handeln, durch die Routinisierung bürgerschaftlicher Praxis und die aktive Partizipation der BürgerInnen bedeutungsvoll wird. Die Unterscheidung nach verliehenen Rechten auf der einen und der tatsächlichen Anwendung dieser Rechte durch entsprechendes Tun auf der anderen Seite, ermöglicht es auch, auf die unterschiedlichen realen Möglichkeiten der substanziellen Verwirklichung derselben Rechte aufgrund unterschiedlicher gesellschaftlicher Positionierungen aufmerksam zu machen. BürgerIn zu sein, ist nicht gleichbedeutend damit, auch als BürgerIn handeln zu können. „To be a citizen (...) means to enjoy the rights necessary for agency and social and political participation. To act as a citizen involves fulfilling the full potential of the status. Those who do not fulfil that potential do not cease to be citizen“ (Lister 1997: 41).

Rainer Bauböck (1999: 3-10) stellt ähnliche Überlegungen an und sieht Citizenship mit *Mitgliedschaft*, *Rechten* und *Praxis* in drei *Dimensionen*,²⁵ Olsen (2008: 27-35) sieht Identität als eigenständiges Element und mit *Mitgliedschaft*, *Identität*, *Rechten* und *Partizipation* Citizenship in vier *Dimensionen*.

²⁴ Nottebohm, Liechtenstein v Guatemala, 1955.

²⁵ Wobei je nach „Dicke“ der Konzeptionen die Dimension *Mitgliedschaft* neben *Status* auch *Identität* umfassen und die Dimension *Rechte* auch mit *Pflichten* angereichert sein kann.

Linda Bosniak (2005: 185f) schließlich differenziert am stärksten und sieht insgesamt fünf verschiedene aber miteinander verbundenen *Dimensionen* von Citizenship und unterscheidet zwischen *Status, Rechten, politischem Engagement, Pflichten* und *Identität/Solidarität*. Damit sieht sie im Vergleich zu den übrigen zitierten Modellen auch Pflichten als eine eigene Dimension von Citizenship.²⁶ Citizenship wird sehr häufig als Rechte- und Pflichtenverhältnis zwischen Individuum und Gemeinwesen betrachtet; die Erbringung von Pflichten wird dabei oft als die Kehrseite des Besitzes von Rechten und Rechte und Pflichten in einem gegenseitigen Begründungsverhältnis gesehen. „In analytical philosophy, discussions of rights often refer to correlative duties“ (Meehan 1993: 19); „Rights are surely important, but in the classic discourse of citizenship surely duties, the things the polity asks of its members, are as critical as that which it gives them. The demands of loyalty (not blind, to be sure), of service even, yes, of sacrifice, are as fixed a hallmark of citizenship as are rights“ (Weiler 1996b: 15).

Viele AutorInnen fassen *Pflichten* daher mit *Rechten* kategorial zusammen und subsummieren beide als eine Dimension oder ein Element von Citizenship. Wenngleich Pflichten vielfach als grundlegend für das Bestehen eines Citizenship-Verhältnisses argumentiert werden,²⁷ hat schon Marshall festgestellt, dass eine Asymmetrie zwischen den mit der Staatsbürgerschaft verknüpften Rechten und den mit ihr verknüpften Pflichten bestehe: „[There is a] changing balance between rights and duties. Rights have been multiplied, and they are precise.“ Die meisten Pflichten jedoch, abseits der Kernpflichten Steuerleistung, Schulpflicht und Militärdienst, so Marshall, seien vage und unbestimmt: „The other duties are vague, and are included in the general obligation to live the life of a good citizen“ (Marshall 1965: 129). Ein Trend zur „de-dutification“ (Kochenov 2014: 483), wie er für die letzten Jahrzehnte festgestellt werden kann, hat diese Asymmetrie zwischen Citizenship-Rechten und -Pflichten zudem noch deutlich gesteigert.

Im Nationalstaat moderner Prägung unterscheiden sich die Rechte aber nicht nur in ihrem Umfang und Grad an Bestimmtheit von jenen der Pflichten. Die Verpflichtungen bestehen zudem in der Regel auch nicht für alle BürgerInnen und im gleichen Ausmaß, wie dies beim Besitz

²⁶ An anderer Stelle unterscheidet Bosniak allerdings ebenfalls lediglich vier Aspekte und führt Pflichten nicht als eigenständigen Aspekt an (2000: 456-488; 2001: 240f, 2006: 20ff).

²⁷ Nicht zufällig spricht auch der EGV von „Rechten und Pflichten“, die UnionsbürgerInnen laut Vertrag zukämen, obwohl tatsächlich allerdings keinerlei Pflichten bekannt sind, denen speziell oder ausschließlich UnionsbürgerInnen unterworfen wären (cf. Kap. 3.3.3. u. 4.1.2).

der Rechte der Fall ist (Bauböck 1999: 5) und/oder treffen als Verpflichtungen nicht exklusiv *nur* BürgerInnen, sondern bestehen als allgemeine Erwartungshaltung und rechtliche Pflicht in der Regel tatsächlich gegenüber der gesamten Bevölkerung.²⁸ Zumeist ist sogar das Gegenteil der Fall und die rechtliche und gesellschaftliche Erwartungshaltung zur Erfüllung bestimmter Pflichten gegenüber Nicht-BürgerInnen deutlich höher als gegenüber BürgerInnen – Aufenthaltssicherheit gekoppelt an Erwerbstätigkeit und rechtlischem Wohlverhalten oder Einbürgerungsregelungen, die den Erwerb der Staatsangehörigkeit von einem gesicherten Mindesteinkommen, rechtlicher Unbescholtenheit oder der erfolgreichen Absolvierung von Sprach- und Wissenstests abhängig machen, stehen hierfür als Beispiele. Nicht-Staatsangehörigen werden dabei mit dem Druckmittel eines prekären Aufenthaltsstatus staatlicherseits Pflichten abverlangt, die von Staatsangehörigen nicht oder nicht mit denselben Sanktionsmöglichkeiten und denselben Konsequenzen gefordert werden (können). Dabei gilt in der Regel, je prekärer der Aufenthaltsstatus, desto höher die Pflicht zum Wohlverhalten. Bei einem niedrigen Aufenthaltsstatus kann oft schon Arbeitslosigkeit oder geringe Delinquenz zu einem Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt jedoch die Aufenthaltssicherheit für Nicht-Staatsangehörige und ein Verlust der Aufenthaltserlaubnis und eine Ausweisung können weniger leicht verhängt werden und das strenge Erfordernis nach rechtlischem Wohlverhalten wird gelockert. Die höchste Aufenthaltssicherheit schließlich verleiht die Staatsangehörigkeit als prinzipiell irreversibler Aufenthaltsstatus, die diesen somit auch von der Frage der Unbescholtenheit entkoppelt.²⁹

Pflichten können daher auf einer abstrakten Ebene als mögliches, jedoch nicht als konstitutives Element von Citizenship verstanden werden; in ihrer aktuellen, staatlichen Ausprägung jedenfalls liegt das Gewicht deutlich auf der Seite der Rechte, die Pflichtenkomponente hingegen ist vernachlässigbar gering.

²⁸ Für ersteres kann als Beispiel der von Marshall angeführte Wehr- (bzw Zivil-)dienst, für letzteres die Schul- oder Steuerpflicht genannt werden.

²⁹ Das Aufenthaltsrecht gilt als unbedingtes Recht der Staatsangehörigen. Ein Entzug der Staatsangehörigkeit, dem ein Verlust des Aufenthaltsrechts folgt, ist jedoch aus der Geschichte sowie aus der aktuellen Entwicklung durchaus bekannt. Der Entzug der Staatsangehörigkeit, aus politischen Gründen oder rassistisch motiviert, wie er in Europa ab dem Beginn des 20. Jahrhunderts von einigen Staaten betrieben wurde (Reiter/Rothländer 2006, 2007), gilt heute als menschenrechts- und völkerrechtswidrig. Ein Entzug aufgrund terroristischer Aktivitäten oder der freiwilligen Teilnahme an Kampfhandlungen im Ausland, wie er in den letzten Jahren in einigen Staaten neu eingeführt wurde, gilt als menschenrechtlich problematisch, insbesondere wenn Staatenlosigkeit als Folge des Entzugs hingenommen wird.

2.4 *Dick und dünn, privat und öffentlich, aktiv und passiv, von oben und von unten: Citizenship-Dichotomien und Spannungsfelder*

Zur näheren Beschreibung des soziologischen Konzepts von Citizenship wird diese oftmals nicht nur in ihre verschiedenen theoretischen Bestandteile aufgespalten, sondern häufig auch durch begriffliche Gegensatzpaare beschrieben und in unterschiedliche Spannungsverhältnisse platziert. Adjektivische Dichotomien wie *dünn* versus *dick*, *privat* versus *öffentlich*, *aktiv* versus *passiv* und *von oben* versus *von unten* sollen hier nun ebenso wie die Spannungsfelder *Status und Praxis*, *formale Gleichheit und reale Ungleichheit*, *Universalismus und Partikularismus* sowie *Inklusion und Exklusion* abschließend betrachtet werden, um ein theoretisch und empirisch gesättigtes Verständnis von Citizenship zu bekommen.

Citizenship „von oben“ und Citizenship „von unten“ als freilich idealtypische, heuristische Unterscheidung gibt Hinweis auf ihren spezifischen historischen Entstehungsprozess. Rechte können entweder als Privilegien von staatlich-autoritärer Seite „von oben“ verliehen oder durch soziale und politische Auseinandersetzungen gesellschaftlich „von unten“ erstritten und erkämpft werden. Während zahlreiche AutorInnen betonen, dass die Ausweitung von Rechten in der Regel immer erkämpft werden muss und also wesentlich „von unten“ erfolgt (Held 1991, Isin 2000, Maas 2006; differenziert Turner 1990a, 2000), sieht insbesondere Mann (1987) Citizenship als eine „Strategie der herrschenden Klasse“. Diese setze die Ausweitung von Citizenship als gesellschaftliches Sedativum ein und versuche soziale Konflikte zu entschärfen, in dem bestimmte Rechte als Belohnung für eine pragmatische Kooperation „von oben“ eingeräumt werden und so die eigene vorherrschende Position weiterhin abgesichert wird: „As a ruling class possesses most power, its strategies matter most. In fact, many *anciens régimes* could survive the onslaught of emergent classes with a few concessions here and there“ (Mann 1987: 340). Eine solche Sichtweise, die Citizenship ausschließlich als „von oben“ verliehen sieht, verhindert jedoch jegliche Analyse von Citizenship „von unten“ als Konsequenz emanzipatorischer Kämpfe um materielle Ressourcen, politische Rechte und gesellschaftliche Anerkennung oder schränkt eine solche zumindest weitgehend ein (Turner 2000: 241). Diese Frage nach dem spezifischen Entstehungsprozess von Citizenship ist gerade auch im Zusammenhang mit der Schaffung und schrittweisen Ausweitung des europäischen Citizenship-Acquis und der Unionsbürgerschaft immer wieder Gegenstand der Auseinandersetzung (Martiniello 1994, Wiener 1998: 36-52, Bellamy et al. 2006, Maas 2006, Shaw 2007b: 36-48, Liebert 2008: 17f.).

Die analytische Beschreibung von Citizenship mit den Adjektiven *aktiv* und *passiv* sowie *privat* und *öffentlich* ist im Wesentlichen gleichbedeutend mit ihrer Platzierung in dem konzeptionellen Spannungsverhältnis von *Status* versus *Praxis*. Wird Citizenship (primär) die Funktion eines allgemeinen Status zugeschrieben, erscheint sie als passiv und privat. Einer solchen Konzeption von Citizenship entspricht die Figur des *Bourgeois*, der im Privaten agiert und dem die durch seinen Status abgesicherten Freiheitsrechte sein individuelles Streben nach Selbstverwirklichung und seine wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichen. Dieser liberal-individualistischen Position gegenüber steht eine bürgerlich-republikanische Konzeption von Citizenship als gelebte Praxis, die sich in der Figur des *Citoyen* wiederfindet, der Aufgaben der Allgemeinheit übernimmt und sich als mündiges und informiertes Mitglied des Gemeinwesens in die öffentlichen Angelegenheiten aktiv involviert (Mackert/Müller 2000: 16). „With passive rights alone, a beneficent dictator could rule with limited legal rights and extensive social rights in a redistributive system. Active rights bring citizens in a democracy to the foreground in politics and even the economy” (Janoski/Gran 2002: 13f). Die gegensätzliche theoretische Konzeption von Citizenship als passiv und privat (Status) bzw. aktiv und öffentlich (Praxis) wurzelt in den traditionellen sozialphilosophischen Positionen des Liberalismus und des Republikanismus (Dagger 2002, Schuck 2002) und spiegelt die Kontroverse der Kommunitarismusdebatte wider (Kymlicka/Norman 1994: 360-368, Lister 1998: 72f, Delanty 2002, Kymlicka 2002: 208-283). In der Empirie aber vereinigen sich die beiden analytischen Aspekte selbstverständlich, Citizenship weist (in unterschiedlicher Gewichtung) jeweils aktive *und* passive, öffentliche *und* private Elemente auf.³⁰ Bryan Turner (1990a: 200ff) macht die beiden zuvor genannten Aspekte – die Trennung in aktiv und passiv sowie die Unterscheidung „von oben“ und „von unten“ – insofern fruchtbar, als er sie für seine soziohistorische Theorie zu einer idealisierten Typologie vier möglicher politischer Kontexte der Institutionalisierung von Citizenship kombiniert. Er unterscheidet dabei den „revolutionären Kontext“, in dem aktive Citizenship „von unten“ eingefordert und erkämpft wird, und den „liberalen Pluralismus“, der ebenfalls „von unten“ seinen Ausgang nimmt, aber die passiven Elemente von Citizenship betont, von den „von oben“ ausgehenden Formen der „passiven Demokratie“, in der aktive Citizenship initiiert wird, und des „plebiszitären Autoritarismus“, in dem passive Citizenship und das apolitische

³⁰ Dies gilt für Citizenship moderner wie vormoderner Prägung; die häufige Referenz des Republikanismus dagegen auf die antike griechische *pólis* und die römische *res publica* als ausschließliche *Aktivbürgerschaft* stellt eine romantisierte Idealisierung vormoderner Bürgerschaft dar (Burchell 2002).

Privatleben zum Zufluchtsort und zerbrechlichen Schutz vor staatlicher Regulierung und Willkür werden könnten.

Mit der Unterscheidung *dick* und *dünn* versucht schließlich Bauböck (1999: 2-10) die komplexen theoretischen Konzeptionen von Citizenship näher zu beschreiben und nimmt dabei einige der zuvor genannten Aspekte in seinen Analyseraster mit auf. Er erkennt – wie erwähnt – drei verschiedene Dimensionen von Citizenship: *Mitgliedschaft*, *Rechte* und *Praxis*. Je nach „Dicke“ der Konzeptionen können dabei aber die unterschiedlichen Dimensionen Unterschiedliches beinhalten und umfassen. Dadurch entsteht ein Raster von drei Dimensionen und drei Konzeptionen von Citizenship. Die liberale Konzeption kommt dabei am dünnen Ende des Spektrums zu liegen, Citizenship wird ausschließlich als rechtliches Verhältnis verstanden. Am gegenüberliegenden, dicken Ende steht das kommunitäre Verständnis, in dem der Aspekt der Gemeinschaft deutlich hervorgestrichen wird; die republikanische Konzeption von Citizenship kommt zwischen diesen beiden Konzeptionen zu liegen. Damit können die Dimension *Mitgliedschaft* je nach „Dicke“ entweder nur die rechtliche Zuordnung einer Person zu einem bestimmten Staat bedeuten oder sich zu politischer oder gar kultureller Identität verdicken, die Dimension *Rechte* von bloß negativen Freiheiten über Rechte als Verpflichtung bis hin zu moralischen Pflichten umfassen, und mit der Dimension *Praxis* bloß passive Citizenship gemeint sein oder darüber hinaus auch Tugenden, bei denen Einzelinteressen – schließlich bis zur Selbstaufgabe – unter das Interesse des Gemeinwesens gestellt werden.

Abseits dieser dichotomen Beschreibungen von Citizenship als dick und dünn, aktiv und passiv und „von oben“ und „von unten“ wird moderne Citizenship häufig als in unterschiedlichen Spannungsverhältnissen platziert beschrieben, die zudem für die dem Konzept von Citizenship inhärente Dynamik und Veränderung verantwortlich zeichnen (Mackert 2006: 61). Im Zusammenhang mit der ideengeschichtlichen Entwicklung und insbesondere bei der Herausarbeitung der Entstehung moderner Staatsbürgerschaft wurden die meisten dieser Spannungsverhältnisse bereits kurz thematisiert, an dieser Stelle sollen sie nun im Detail besprochen werden.

Eines der grundlegendsten Elemente von Citizenship moderner Prägung und letztlich Kern ihres revolutionären Charakters ist das an sie geknüpfte rechtliche Gleichheitsversprechen. Moderne Staatsbürgerschaft institutionalisiert formale Gleichheit und Gleichwertigkeit aller StaatsbürgerInnen vor Recht und Gesetz. Gleichzeitig ist evident, dass diese rechtlichen

Gleichheitsversprechen zwar sukzessive (verfassungs-)rechtlich normiert wurden und werden, aber zuweilen dennoch (in Einzelfällen, für bestimmte Personengruppen, in bestimmten Rechtsbereichen) nicht eingelöst werden. Zudem stehen der proklamierten rechtlichen Gleichheit manifeste soziale und ökonomische Ungleichheit gegenüber, die durch soziale Rechte vielleicht gemildert, nicht aber beseitigt werden konnten (Giddens 2000: 187, Turner 2009: 68) und sich im zeitlichen Verlauf tatsächlich vielfach verstärkten statt reduzierten. „[E]ven when citizenship is formally extended to ever-broader groups of subjects, widespread enjoyment or practice of citizenship is not thereby guaranteed. Rather, there is often a gap between possession of citizenship status and the enjoyment or performance of citizenship in substantive terms“ (Bosniak 2005: 195).

Citizenship ist damit von einem „*konstitutiven Spannungsverhältnis* zwischen formaler Gleichheit und realer Ungleichheit geprägt“ (Mackert/Müller 2000: 17; H.i.O.). „[T]here is a permanent tension between the principles of equality that underpin democracy and the *de facto* inequalities of wealth and income that characterize the capitalist market place“ (Turner 2001: 190; H.i.O.). Bauböck trennt daher diese beiden Sphären analytisch voneinander und weist Citizenship ausschließlich dem vom Prinzip der Gleichheit geprägten Bereich des Politischen zu: „The important point here is that citizenship is membership in a polity rather than in a society“ (Bauböck 1994b: 26); die „Übersetzung“ von sozialer in politische Ungleichheit müsse blockiert werden: „Citizenship is therefore a substantial form of equality in the public-political sphere which results from blocked translation of social inequalities into political ones“ (Bauböck 1994b: 26).

Thomas H. Marshall (1965 [dt. 1992a]) war einer der ersten TheoretikerInnen, der sich in seiner Arbeit diesem Spannungsfeld von formaler Gleichheit und realer Ungleichheit widmete und auch die nachfolgende soziologische Auseinandersetzung maßgeblich beeinflusste (Lockwood 1974, Turner 1990a, 2001, 2009, Parsons 2000, Dahrendorf 2000, Giddens 2000, Mann 1987). Marshall betrachtete die gesellschaftlichen Entwicklungsdynamiken Englands des 18., 19. und 20. Jahrhunderts und erkannte zwei widerstreitende Logiken des Modernisierungsprozesses: die sich schrittweise etablierenden Citizenship-Rechte generieren rechtliche und politische Gleichheit und historisch nie dagewesene Mitgliedschafts- und Partizipationspotentiale, während die Mechanismen des entstehenden Industriekapitalismus (der selbst wiederum erst durch die Verwirklichung der bürgerlichen Freiheitsrechte möglich wurde)

gleichzeitig erhebliche soziale Ungleichheit produzieren. „Staatsbürgerrechte und kapitalistische Klassensysteme [liegen] miteinander im Krieg“ (Marshall 1992a: 54). Die Lösung für dieses gesellschaftspolitische Problem sieht Marshall in sozialen Rechten, die in einem dritten evolutionären Schritt nach den bürgerlichen und den politischen das Bündel an staatsbürgerrechtlichen Rechten komplett machten. Diese könnten seiner Ansicht nach zu einer Art „ausgehandeltem Waffenstillstand“, einem „ausgewogenen Kompromiss zwischen dem egalisierenden Einfluss des Bürgerrechtes und den Spaltungseffekten des Klassenkonfliktes“ (Giddens 2000: 187) führen, ohne jedoch den Konflikt endgültig zu lösen und das Spannungsverhältnis gänzlich aufzulösen: „We are not aiming at absolute equality. There are limits inherent in the egalitarian movement“ (Marshall 1965: 128). Marshalls Ansicht nach wäre es also weder möglich noch erstrebenswert auf Klassenunterschieden beruhende soziale Ungleichheit gänzlich zu beseitigen; seine Überlegungen zielten lediglich auf die Beseitigung ihrer extremen Erscheinungsformen und auf die Herstellung „legitimer“ (Marshall 1965: 77) sozialer Ungleichheit ab. Dem modernen Staat wies Marshall dabei eine „Supervisionsfunktion“ (Nassehi/Schroer 2000: 35) zu.

Einer der entscheidenden Faktoren bei der Herstellung „legitimer“ sozialer Ungleichheit sei das soziale Recht auf Bildung und die enge Verknüpfung von Bildung mit der Erwerbstätigkeit in der kapitalistischen Marktwirtschaft (Marshall 1992a: 77ff). Marshall löst die Forderung nach Gleichheit in dem Anspruch nach Chancengleichheit auf, die er, seiner liberalen Überzeugung folgend, im Bildungssystem verwirklicht sieht: „In diesem Prozeß der Selektion und Mobilität ist das Recht des Bürgers ein Recht auf Chancengleichheit. Sein Ziel ist die Eliminierung vererbbarer Privilegien“ (ibid.: 80). Das soziale Recht auf Bildung selbst erzeuge soziale Ungleichheit und wirke damit als Instrument sozialer Schichtung: „Die Fahrkarte, die einem am Ende der Schulzeit [...] ausgehändigt wird, gilt für eine lebenslange Reise“ (ibid.: 79). Dieser, durch Bildung und unter den Bedingungen der Chancengleichheit erlangte Status jedoch, „trägt den Stempel der Legitimität“ (ibid.: 81).

Marshall versucht damit, die beiden einander widersprechenden Strukturprinzipien des Ungleichheit erzeugenden kapitalistischen Systems und des auf Gleichheit zielenden demokratischen Systems mit den Instrumenten des Wohlfahrtsstaates miteinander zu versöhnen. Ohne dieses prinzipielle Spannungsverhältnis tatsächlich aufzulösen, könne jedoch der „Kapitalismus soweit zivilisiert [werden] [...] um mit der Demokratie koexistieren“ zu können und wohl-

fahrtsstaatliche Leistungen könnten durch den Kapitalismus aufgerissene „Wunden verbinden“ (Marshall 1992b: 145f).

Während die Gründe für das Entstehen des Spannungsfeldes zwischen formaler Gleichheit und realer Ungleichheit gesellschaftsintern zu suchen sind, lässt sich das Spannungsfeld mit den Eckpfeilern *Universalismus* und *Partikularismus* auf die globale staatliche Ordnung zurückführen. Citizenship moderner Prägung wurde als das Ergebnis der Universalisierung grundlegender ziviler und politischer Rechte und des Übergangs vom Sonderrecht zum allgemeinen Recht beschrieben. Citizenship verfolgt dabei einen (dreifachen) universalistischen Anspruch, indem sich ihr Status *in vollem Umfang* auf *alle Mitglieder* eines Gemeinwesens erstreckt und *im gesamten staatlichen Territorium* Gültigkeit beansprucht. Der Universalismus der gleichen Rechte wird mitunter als unabdingbares Merkmal von Citizenship und mit der Bedeutung des Wortes untrennbar verbunden erkannt: „‘[U]niversal citizenship’ is a pleonasm, because universalism as the rejection of particularistic rights and statuses is constitutive of citizenship as such“ (Joppke 2002: 245). „[U]niversalism remains the defining normative touchstone. It is no longer disputed that citizenship—meaningful, substantive citizenship—should be available to ‘everyone’“ (Bosniak 2005: 195). Gleichzeitig erfolgte die Institutionalisierung von Citizenship jedoch innerhalb enger nationalstaatlicher Grenzen, an denen auch ihr Universalismus sein rasches Ende findet. Citizenship bewegt sich damit im Spannungsverhältnis von universalistischem Anspruch und partikularistischer Verwirklichung. Sie stellt einen lediglich partikulären, weil staatlichen Mitgliedschaftsstatus auf allerdings universalistischer, globaler Grundlage dar (Mackert/Müller 2000: 12), ihr Universalismus entfaltet damit, (wenn überhaupt) nur in der Partikularität des jeweiligen einzelstaatlichen Kontextes tatsächlich Gültigkeit (Nassehi/Schroer 1999: 99).³¹

Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* versucht dieses Spannungsverhältnis aufzulösen und den partikulären Universalismus von Citizenship in einen universellen Partikularismus aufzulösen. Ihr Artikel 15 postuliert das universelle Recht eines jeden Menschen auf eine

³¹ Joppke (2002: 246) kommt daher zu dem paradoxen Schluss, dass der Begriff einer *allgemeinen* („universal“) *Citizenship* gleichzeitig ein Pleonasmus und ein Oxymoron sei. Solange es keinen Weltstaat gibt, bedeute Citizenship immer Mitgliedschaft in einem bestimmten von mehreren Staaten und sei damit per se differenziert und also das Gegenteil von universell: „This ambivalence of ‚universal citizenship‘, to be either pleonasm or oxymoron, reflects the dual nature of citizenship“.

Staatsangehörigkeit und das Verbot ihres willkürlichen Entzugs.³² Sie legt damit das Recht eines jeden Menschen auf Zugehörigkeit zu einem, nicht aber zu einem bestimmten Staat fest. Das Ergebnis ist eine „Partikularisierung des menschenrechtlichen Universalismus innerhalb von Staaten und einer Universalisierung der partikularistischen Geltung alles Staatlich-Politischen“ (Nassehi/Schroer 1999: 100). In anderen Worten: „Der Inklusionsuniversalismus des politischen Systems [der Weltgesellschaft, Anm.] konnte [...] nur als Inklusionspartikularismus in bestimmten Staaten realisiert werden“ (Halfmann 1998: 554). Unter der Annahme also, dass die globale Ordnung eine lückenlos staatliche ist, in der es kein Außerhalb gibt und kein Ort existiert, der nicht staatlicher Hoheitsgewalt unterworfen ist und an dem daher die Menschenrechte keine Geltung beanspruchen können, erlangt der partikularisierte universalistische Anspruch globale Gültigkeit.

Trotz dieses Versöhnungsversuches zwischen universalistischem Anspruch und partikularistischer Verwirklichung von Citizenship bleibt dieses Verhältnis aus zumindest vier Gründen spannungsbeladen und problematisch. Trotz des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit schätzt das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) die schwer bestimmbare Zahl an Menschen ohne Staatsangehörigkeit weltweit auf mindestens zehn Millionen;³³ Staatenlosigkeit ist damit in der globalen Systematik der Staatsangehörigkeit wohl eine Anomalie, empirisch aber alles andere als ein Randphänomen. Zum anderen liegt es auf der Hand, dass Gehalt und Qualität der mit der Staatsangehörigkeit verknüpften konkreten Rechte je Staat höchst unterschiedlich ausgestaltet sind und selbst ein verwirklichter universalistischer Anspruch auf Staatsangehörigkeit keiner universellen Verbreitung von substantieller Citizenship gleichkommt (Isin/Tuner 2002: 3). Darüber hinaus ist auch der Besitz substantieller Citizenship-Rechte nur sehr beschränkt ein Wert an sich. Bedeutungsvoll werden Citizenship-Rechte insbesondere und vor allem erst dann, wenn sie im Zusammenhang mit der tatsächlichen (aktuellen) Lebenssituation ihrer TrägerInnen stehen. So mag es unter Umständen einen

³² Art. 15 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Vereinte Nationen, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung, 10. Dezember 1948. Das Recht auf eine Staatsangehörigkeit der jeweiligen Personengruppe ist zudem in Art. 18 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Vereinte Nationen, Resolution A/RES/61/106 der Generalversammlung, 13. Dezember 2006, Treaty Series, Vol. 2515, S. 3 und Art. 7 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Vereinte Nationen, Resolution 44/25 der Generalversammlung, 20. November 1989, Treaty Series, Vol. 1577, S. 3 festgehalten. Auch Art. 4 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit hält das Recht auf eine Staatsangehörigkeit als Grundsatz fest.

³³ UNHCR Global Trends 2016, <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> [11.12.2015].

gewissen (auch symbolischen) Wert haben, politische Mitspracherechte in einem bestimmten Land zu besitzen. Tatsächlich bedeutungsvoll wird das Recht auf politische Mitsprache aber erst dann, wenn es jenes Gemeinwesen betrifft, dessen kollektiv getroffenen Entscheidungen einen zum gegebenen Zeitpunkt auch selbst maßgeblich betreffen. Fehlende Teilhaberechte an einem Ort können durch Teilhaberechte an einem anderen Ort nicht kompensiert werden. Bedeutungsvoll ist also nicht das Recht zur Partizipation an der Gestaltung *einer* Rechtsordnung, sondern jener bestimmten Rechtsordnung, der eine Person unterworfen ist. Nichts anderes gilt auch für zivile und soziale Rechte: das Recht auf freie Meinungsäußerung oder ärztliche Fürsorge beispielsweise kann (sinnvoll) nur dort in Anspruch genommen werden, wo sich eine Person auch tatsächlich befindet oder ihren dauerhaften und regelmäßigen Aufenthalt hat. Einbürgerungsbestimmungen mit hohen Anforderungen und schwer zu erfüllenden Kriterien, die zu einem dauerhaften Ausschluss führen, können daher die Universalität von Citizenship mitunter erheblich einschränken.

An ganz anderer Stelle setzt jene (feministische) Kritik an, die das Ideal des innerstaatlichen Universalismus von Citizenship selbst anzweifelt und als Scheinuniversalismus kritisiert (Lister 1998, Young 1989). „Citizenship for everyone, and everyone the same qua citizen“ (Young 1989: 250) sei als emanzipatorische Forderung und konsentiertes Prinzip ein Trugschluss, da Recht und Gesetz, die allen das gleiche sagen und für alle in gleicher Weise gelten, bestehende Benachteiligungen und Ungleichheit in der Gesellschaft verfestigen und zu einer Verfestigung von Privilegien führen. „Strict adherence to a principle of equal treatment tends to perpetuate oppression or disadvantage“ (Young 1989: 251); „[i]t is thus a bogus universalism which it promises“ (Lister 1998: 71). Als Lösung werden beispielsweise eine „differentiated“ (Young 1989) oder eine „multicultural citizenship“ mit „group-differentiated rights“ (Kymlicka/Norman 1994, Kymlicka 1995) gefordert: Spezifische, gruppenbezogene Sonderrechte für historisch unterdrückte, diskriminierte Bevölkerungsgruppen bzw. nationale und kulturelle Minderheiten. Oder allgemeiner ein „differentiated universalism, in which the achievement of the universal is contingent upon attention to the difference“ (Lister 1998: 84). Eine Forderung, die in engem Rahmen insbesondere in Bezug auf nationale Sprach- und kulturelle Minderheiten und die indigene Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten durchaus an Beachtung und Bedeutung gewonnen hat. Der universalistische Anspruch von Citizenship nach gleichen Rechten für alle tritt hier also zugunsten von Sonderrechten für Angehörige bestimm-

ter Bevölkerungsgruppen zurück; es gilt: „the importance of accommodating some form of differentiated citizenship [...] [is] now widely accepted“ (Isin/Tuner 2002: 2).

Das dialektische Wechselspiel von partikulärem Universalismus und universellem Partikularismus macht schließlich ein weiteres Spannungsfeld von Citizenship deutlich, jenes von *Inklusion* und *Exklusion*, das hier abschließend Erwähnung finden soll. „Jeder wird von der Weltgesellschaft als Angehöriger eines Staates geführt und erfährt damit *Inklusion*. Zugleich ist jeder nur in den Bestimmungsbereich *seiner* Staatsbürgerschaft inkludiert, aus allen anderen aber (zumindest im Normalfall) exkludiert“ (Nassehi/Schroer 1999: 96; H.i.O.).³⁴ Das Spannungsfeld von Inklusion und Exklusion meint aber deutlich mehr als lediglich jenen Effekt, der durch die Parzellierung der Welt in gegeneinander abgegrenzte Staaten und die völkerrechtliche (exklusive) Zuordnung von Personen zu diesen Gemeinwesen entsteht. „Es ist nicht [...] nur die einfache Distinktion der Inklusion nach innen und der Exklusion nach außen, die das Begriffspaar kennzeichnet, sondern vielmehr die Tatsache, dass es im Innern selbst entscheidend wird“ (Müller/Mackert: 2000: 18). Aufgrund der Doppelfunktion des modernen Staates als Territorialstaat und Nationalstaat lassen sich zwei Formen sozialer Schließung unterscheiden: als souveräner *Gatekeeper* kontrolliert der Staat durch sein Grenzkontrollregime den Zugang zum Hoheitsgebiet und setzt damit „externe Exklusion“ durch. Neben dieser Abgrenzung nach außen beansprucht er jedoch zugleich auch „der Staat einer Nation zu sein [...], einer bestimmten, klar unterschiedenen, begrenzten Nation“ (Brubaker 1994: 53) und begründet darauf ein Recht auf nationale Selbstbestimmung und personelle Grenzziehung nach selbstständig festgelegten rechtlichen Regeln. Zu „externen Exklusion“ tritt „interne Exklusion“ (Mackert 1998: 562), also Grenzziehungsmechanismen und die Produktion von Ausgeschlossenen im Inneren der Gesellschaft und die Durchsetzung einer „folgenreiche[n] Grenze zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern“ (ibid.). „[T]he border effectively follows them inside“ (Bosniak 2006:

³⁴ Nassehi/Schroer führen hier die singuläre Staatsangehörigkeit als „Normalfall“ und schließen sich damit mit ihrer Formulierung implizit der traditionellen, mittlerweile aber als überholt zu betrachtenden Völkerrechtslehre an. Mehrfache Staatsangehörigkeit ist zwar auch aktuell im Vergleich zum Besitz von nur einer Staatsangehörigkeit ungleich weniger weit verbreitet, jedoch aber der Logik des originären Erwerbs von Staatsangehörigkeit inhärent und damit auch weit häufiger, als dass sie als Anomalie bezeichnet werden könnte (Spiro 2016, Brøndsted 2008). Dies ändert freilich nichts an der Tatsache, dass jeder und jede in nur einzelnen wenigen Staaten als StaatsbürgerIn inkludiert und in der Mehrheit aller anderen Staaten exkludiert ist. Nassehi/Schroer selbst sind sich dieser Tatsache auch durchaus bewusst und kritisieren an anderer Stelle die Forderung nach einer „monogame Staatsbürgerschaft“ (2000: 43) und plädieren für einen deutlichen Pragmatismus, da eine „Mitgliedschaftspolygamie“ nicht zu verhindern sei (ibid.: 50).

4). „Interne Exklusion“ berührt damit die tatsächliche Inklusivität des der Theorie nach allgemeinen, universalen Status und die Frage, ab wann „externe Exklusion“ zu „interner Exklusion“ und die Abgrenzung nach außen zur Grenzziehung im Inneren wird.

Denn entgegen dem „inklusionistischen Selbstverständnis“ (Mackert 1998: 561) von Citizenship gelten die „politischen Inklusionsofferte“ (Halfmann 1998: 554) in der Regel eben nicht gegenüber allen Mitgliedern der Gesellschaft im gleichen Maße. Angestrebt wird hingegen „Inklusionsexklusivität“ (Halfmann 1998: 556), also die Privilegierung bestimmter Personengruppen, die (im Gegensatz zu anderen) als legitime Mitglieder des Gemeinwesens dargestellt werden und denen Staatsbürgerschaft als Status und Praxis angeboten und zugestanden wird.

Staatsangehörigkeit dient hierbei im Übrigen nicht nur zur Inklusion in das politische System, sondern auch zur Inklusionsvermittlung in alle anderen (nicht-politischen) sozialen Systeme (Halfmann 2002: 279). Dabei sind, was das Ausmaß von Inklusion und Inklusionsvermittlung durch Staatsbürgerschaft im zeitlichen Verlauf betrifft, Konjunkturen und Ungleichzeitigkeiten erkennbar. Gesellschaftliche Transformationsprozesse und soziale wie politische Auseinandersetzungen und Kämpfe haben immer wieder zur (schrittweisen) Inklusion anfänglich ausgeschlossener Teile der Bevölkerung und damit zu einer beständigen Ausweitung der Reichweite von Citizenship im Inneren und einem zunehmend allgemeineren Status geführt. Während der Grad der Inklusivität von Citizenship historisch somit stetig anstieg, ist gegenwärtig eine Situation erreicht, in der sie mitunter wieder an Inklusivität verliert. Migration, die in dauerhafte Niederlassung mündet, kombiniert mit restriktiven Staatsangehörigkeitsregimen und Verleihpraktiken führen in einigen Ländern zu einem erneuten Anstieg von „interner Exklusion“ (Valchars 2006, Rosenberger 2012). Allerdings ist parallel dazu auch die teilweise Erosion nationaler Inklusionsexklusivität zu beobachten (Halfmann 1998: 556): MigrantInnen mit verstetigtem Aufenthalt, die während der Wirtschaftsexpansion der 1950er- und 1960er-Jahre als Arbeitskräfte für den nationalen Arbeitsmarkt rekrutiert worden waren, konnten ab den 1970er-Jahren sozialrechtliche Ansprüche und dauerhaften Aufenthalt mit Unterstützung der Justiz erkämpfen und gegenüber der Politik dauerhaft verteidigen. Die Folge war eine schrittweise und unvollständige Angleichung der (sozialen) Rechte der Bevölkerung mit und ohne Staatsangehörigkeit. Citizenship desaggregiert(e) also teilweise, einzelne Teile des Bündels an zivilen, politischen und sozialen Rechten, zu dem sich Staatsbürgerschaft in den vorherigen Jahrhunderten entwickelt hatte (Marshall 1965: 78-91), wurden durch die Rechtspre-

chung nationaler und internationaler Gerichte herausgelöst und so von der Staatsangehörigkeit entkoppelt (Ataç/Rosenberger 2013). Ähnliches bewirkte die Europäisierung von Citizenship und die Herausbildung der Unionsbürgerschaft (Benhabib 2008: 129-167, cf. Kap. 4.3.)

Die Inklusionsvermittlung der Staatsangehörigkeit war damit für manche Rechtsbereiche nicht mehr notwendig und „nationale Inklusionsexklusivität“ im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erodierte. Für die Teilhabe am Sozialstaat war fortan neben dem Zugang über die Erwerbsarbeit Aufenthaltsverfestigung, nicht mehr die Staatsangehörigkeit Grundvoraussetzung (Hammar 1990).

Die Kopplung von Rechten an den formalen Status der Staatsangehörigkeit löste sich aber nicht gänzlich auf. In Umkehrung der historischen Entwicklung (Marshall 1965: 78-91) konnte in den Staaten (West-)Europas eine Loslösung zuerst der zivilen und später der sozialen Rechte von der exklusiven Kopplung an die nationale Staatsangehörigkeit beobachtet werden, während die politischen Rechte allerdings vielfach ihre enge Anbindung behielten. Der erkämpften wohlfahrtsstaatlichen Öffnung folgten also keine staatlichen „Inklusionsofferte“ in das politische System. Die Dichotomie von entweder Vollinklusion (durch den Staatsangehörigkeitsstatus) oder Vollexklusion wurde durch eine Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion in unterschiedliche Rechtsdimensionen, von einem „Sowohl-als-auch [...] [von] eingrenzenden und ausgrenzenden Mechanismen“ (Ataç/Rosenberger 2013: 50) aufgelöst.

2.5 Zusammenfassung

Die theoretische Auseinandersetzung mit Citizenship bringt eine schier unendliche Vielzahl an Definitionen und Beschreibungen zu Tage (Shaw 2007b: 18). Das Feld wird dabei von unterschiedlichen Disziplinen beackert und hat in den letzten Jahren und Jahrzehnte steigendes Interesse hervorgerufen. Die Auseinandersetzung auf theoretischer (wie empirischer) Ebene hat sich intensiviert und die Literatur zu Konzept und Idee von Citizenship eine deutliche Renaissance erlebt (Kymlicka/Norman 1994, Shachar et al. 2017: 3f).

So umstritten dabei die konkrete Bedeutung der Begrifflichkeit und die ihr als unabdingbare Charakteristika zugeschriebenen Eigenschaften sein mögen, zeigen sich in der Literatur doch zumindest vier Gemeinsamkeiten, über die weitgehen Konsens zu herrschen scheint. Auf der Metaebene besteht überragende Einigkeit über die zentrale Bedeutung des Konzepts und ihre alltagsweltliche Relevanz. Als kleinster gemeinsamer definitorischer Nenner kann Citizenship

als die rechtliche Zuordnung einer Person zu und ihre Mitgliedschaft in einer politischen Einheit, in einem Gemeinwesen ausgemacht werden. Unumstritten scheint dabei auch zu sein, dass in diesem Zusammenhang Rechte eine zentrale Rolle spielen, während allerdings keine Einigkeit darüber besteht, welche Rechte konkret mit dem Citizenship-Konzept notwendigerweise verknüpft sind. Als eines der Kernelemente und unabdingbares Wesensmerkmal von Citizenship wird schließlich formale rechtliche Gleichheit der in dem Status vereinten BürgerInnen ausgemacht. Der fragmentarische ideengeschichtliche Überblick zeigt zudem, dass diese Minimaleigenschaften von Citizenship bereits in seinen prämodernen Formen vorhanden waren. Sie sind es unter anderem, die moderne Citizenship mit ihren vormodern konzeptuellen Vorläufern ideengeschichtlich verbindet. Erst weitreichende strukturelle und (sozio-)kulturelle Transformationsprozesse, wesentlich vorangetrieben im Zuge der Industriellen, der Amerikanischen und insbesondere der Französischen Revolution, aber machten ein modernes Verständnis von Citizenship möglich, die sich schließlich koevolutionär zum modernen Nationalstaat entwickelt (Brubaker 1994: 62).

Ein weiterer konstanter Faktor von Citizenship ist ihr stetiger Wandel. Als dynamisches Konzept (Marshall 1965: 92) kann sie als ein dauerhaft unvollständiger und unabgeschlossener Prozess verstanden werden (Balibar 2003: 139), ihre jeweilige Konfiguration stellt lediglich einen zur rechtlichen Norm geronnen temporären gesellschaftlichen Konsens dar. Ihre Reichweite und ihr Inhalt sind das kontingente Ergebnis von Auseinandersetzungen und Konflikten um materielle Ressourcen, politische Rechte und gesellschaftliche Anerkennung sowie um Inklusion und Exklusion in die und aus der Rechtsgemeinschaft.

Damit sind schließlich auch jene Spannungsverhältnisse angesprochen, in denen sich moderne Citizenship wiederfindet. Citizenship wird seinen eigenen theoretischen Anforderungen nicht gerecht: formaler Gleichheit steht reale Ungleichheit, Universalismus Partikularismus und Inklusion Exklusion gegenüber. Diese Spannungsverhältnisse und die Bestrebungen und Auseinandersetzungen um ihre Auflösung, erzeugen die dem Citizenship-Konzept inhärente Dynamik und Veränderung (Mackert 2006: 61).

3 Von Rom nach Lissabon. Zur Evolution des europäischen Citizenship-Acquis

3.1 Einleitung

Die formale Einführung der Unionsbürgerschaft als Rechtsinstitut in das europäische Regelwerk erfolgt 1992/1993 durch den Vertrag von Maastricht. Diese primärrechtliche Kodifizierung stellt aber freilich weder den Ausgangspunkt der Idee einer europäischen Bürgerschaft noch den Beginn einer europäischen Bürgerschaftspolitik dar. Durch den Vertrag von Maastricht erfolgte die vertragliche Definition der Unionsbürgerschaft und damit deren Institutionalisierung und Konstitutionalisierung, die formalrechtlich allerdings von „eher geringem Gewicht“ war (Wiener 2001: 98) und kaum mehr darstellte als die Zusammenführung der einzelnen, großteils zuvor schon bestehender Rechte unter einem gemeinsamen Titel (Shaw 2007a: 2550f). Dennoch etablierte der Vertrag von Maastricht durch die primärrechtliche Definition der Unionsbürgerschaft erstmals explizit eine direkte rechtliche und politische Verbindung zwischen den BürgerInnen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und kann damit als „critical juncture“ in der Verfassungspolitik der EU verstanden werden (Wiener 2001: 98), mit der es zugleich zu einer Verschiebung in der europäischen Bürgerschaftspolitik von der inhaltlichen zur konflikthaften prozeduralen Dimension kommt („a shift from policy to politics“) (Wiener 1998: 290ff; Wiener 2005: 226).

Sucht man jedoch nach den Anfängen einer sich stetig entwickelnden europäischen Citizenship-Politik, muss sich der Blick auf die Zeit deutlich vor der formalrechtlichen Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft richten, um neben der Entstehung der einzelnen europäischen Citizenship-Rechte auch die der Kodifizierung jeweils vorgelagerten sozialen Prozesse der Interaktion in die Betrachtung miteinbeziehen zu können. Wo genau dabei die Anfänge europäischer Citizenship-Politik gesehen werden, ist unterschiedlich und umstritten: während die rechtswissenschaftliche Literatur häufig erst bei der vertragsrechtlichen, formalen Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft 1992 ansetzt (Hall 1995, Guild 2004, Schönberger 2005), gehen sozio-historische Ansätze zumeist bis in die (frühen) 1970er-Jahre zurück, als ein breiter Identitätsdiskurs auf europäischer Ebene einsetzte und die konzeptionelle Idee einer europäischen Bürgerschaft explizit auch unter dieser Bezeichnung verstärkt auftauchte

(Wiener 1998, Shaw 2007a). Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments (EP) zur Gründung einer Europäischen Union (EU)³⁵, der letztlich gescheiterte sogenannte *Spinelli-Entwurf* aus dem Jahr 1984, ist schließlich das erste Dokument, in dem der Begriff *Unionsbürgerschaft* Verwendung findet (Kadelbach 2009: 616). Vereinzelt werden Kernelemente einer europäischen Bürgerschaft allerdings auch schon in den Römischen Verträgen zur Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) und der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EAG) 1957 (Closa 1992: 1141ff, Preuss 1998) oder gar im Gründungsvertrag der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS) 1951 erkannt (Maas 2005, Maas 2006, Olsen 2008).

Die Idee der Schaffung einer europaweiten, überstaatlichen Bürgerschaft in Ergänzung zur nationalen Staatsbürgerschaft dürfte dem *Schuman Plan* und den ersten konkreten Schritten einer europäischen Integration sogar vorausgegangen sein: Bereits 1943 erarbeiteten der italienische Politiker, Journalist und Antifaschist Ernesto Rossi und der politische Theoretiker und spätere Europapolitiker Altiero Spinelli im Widerstand gegen das faschistische Italien das revolutionäre Manifest des *Movimento Federalista Europeo*, das die Gründung einer *Europäischen Föderation* und einer europäischen „kontinentalen“ Bürgerschaft zur Überwindung der Krise der europäischen Nationalstaaten verlangte (Maas 2005: 1012); eine Idee, die 1948 auch von einigen TeilnehmerInnen am *Congress of Europe* in Den Haag aufgegriffen wurde, deren Forderung lautete: „a European nationality must be created“ (zit. nach Maas 2008: 583).

Im Folgenden soll ein Überblick über den sich schrittweise entwickelnden europäischen Citizenship-Acquis von den Anfängen der europäischen Citizenship-Politik über die Institutionalisierung in Form der Unionsbürgerschaft bis zum heutigen Entwicklungsstand gegeben und die wichtigsten Entwicklungsschritte nachgezeichnet werden. Die rechtliche Entwicklung kann dabei grob in eine Phase vor Maastricht und in Entwicklungsschritte nach der Gründung der Europäischen Union und der primärrechtlichen Kodifizierung der Unionsbürgerschaft unterschieden werden. Während dieses Kapitel dabei auf die Entwicklung des Politikfelds auf europäischer Ebene, die Entwicklungsschritte und Lücken in der Rechtsetzung, sowie auf die intendierten Ziele und die vorgelagerten Diskurse fokussiert, erfolgt im darauffolgenden Kapitel eine umfassende Analyse des aktuellen Gefüges europäischer Citizenship, das maßgeblich

³⁵ Art. 3 Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, ABl. C 77/02 vom 19.03.1984, S. 33.

auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beeinflusst ist, und sich weit über die Buchstaben der Verträge hinaus entwickelt und an Bedeutung gewonnen hat.

3.2 Prä-Maastricht

3.2.1 EGKS: „[A] partial, sectorally defined embryonic citizenship“

Folgt man Willem Maas (2005), so lässt sich das Kernelement der heutigen Unionsbürgerschaft, das Recht auf freien Personenverkehr, eingeschränkt und in Ansätzen schon im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und damit schon am Beginn der europäischen Integration erkennen. Er wendet sich damit von der Vorstellung einer europäischen Unionsbürgerschaft als einem rezenten Konzept ab und datiert die Anfänge auf die Zeit der Verhandlungen zum Gründungsvertrag der EGKS 1950: „The analysis has important implications for our understanding of European Union citizenship, which ceases to be a contemporary phenomenon that dates back only from the Maastricht Treaty [...], becoming instead a recent expression of the same kinds of political tensions and resolutions that have characterized the entire history of European integration“ (Maas 2005: 1010). Maas lehnt daher auch die Theorie des *funktionalen Spillovers* als Erklärungsmodell zur Entstehung europäischer Bürgerschaftsrechte ab, da es ein bewusster Schritt der Regierungen der Gründungsstaaten gewesen sei, das Recht auf freien Personenverkehr als Kernelement der späteren Unionsbürgerschaft am Beginn des europäischen Einigungsprozesses zu etablieren (ibid.). Im konkreten war es vor allem Italien mit seinem hohen Anteil an EmigrantInnen gewesen, für das die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen von großer Bedeutung war und das diese daher in den Verhandlungen über die Gründung der sektoralen Wirtschaftsgemeinschaft forcierte. Für Italien war die Aussicht auf die Möglichkeit des vereinfachten Exports von Arbeitskräften der Kohle- und Stahlindustrie sogar ein Schlüsselargument für die Teilnahme an der EGKS gewesen (ibid.: 1012f, Hansen/Hager 2010: 42f).

Auch Theodora Kostakopoulou und Espen Olsen erkennen bereits in den Gründungsverträgen „an incipient“ (Kostakopoulou 2001: 41ff), „a *partial, sectorally defined embryonic citizenship*“ (Olsen 2008: 92; H.i.O.), auf deren Basis spätere Konzepte einer Unionsbürgerschaft entwickelt werden konnten. Alleine die Bezeichnung *Gemeinschaft* anstelle von *Organisation* oder *Assoziation* sei ein Hinweis darauf gewesen, dass mehr als die Gründung einer bloßen Organi-

sation zur grenzüberschreitenden und intergouvernementalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit geplant gewesen sei (ibid.: 90). Die Gründung der EGKS wurde nach den gescheiterten Bemühungen zur europäischen Einigung im Rahmen des *Europarates* als ein neuerlicher Schritt in Richtung einer europäischen Föderation verstanden. Hinter der wirtschaftlichen Integration stand von Anfang an ein politisches Ziel, das allerdings durch ein sehr elitäres, technokratisches Konzept erreicht werden sollte. „Eine demokratische Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger war in dieser elitären Konzeption kaum vorgesehen. Eine solche war in den Augen der Gründerväter möglicherweise Folge aber nicht Bedingung einer europäischen Einigung“ (Pollak/Slominski 2006: 27).

Tatsächlich waren die Bestimmungen des Gründungsvertrags der EGKS, die als Rechte eines sich entwickelnden Bürgerschafts-Acquis interpretiert werden können, äußerst marginal. In Artikel 69 des Vertrags kamen die Vertragsstaaten lediglich darin überein, den heimischen Arbeitsmarkt im Bereich der Kohle- und Stahlindustrie für Staatsangehörige der Unterzeichnerstaaten zu öffnen und die Diskriminierung der ArbeiterInnen in Bezug auf Bezahlung und Arbeitsbedingungen zu untersagen. In einem sehr engen Rahmen wurde damit der freie Verkehr von ArbeitnehmerInnen vertraglich festgehalten. Allerdings sah der Artikel neben der (zwangsläufigen) sektoralen Einschränkung auf die Kohle- und Stahlindustrie auch berufliche Mindestqualifikationen als Voraussetzung für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit vor und erlaubte des Weiteren eine Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, falls dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Gesundheit als notwendig erachtet werde.³⁶ Die Bestimmung über die Freizügigkeit der ArbeiterInnen konnte daher im Gegensatz zum freien Warenverkehr auch nicht automatisch mit Abschluss des Ratifikationsprozesses wirksam werden; die Vertragsstaaten mussten sich in einem zweiten Schritt zuerst über die erwähnten beruflichen Mindestqualifikationen einigen, was mehrere Jahre der Verhandlungen nach sich zog und schließlich in einer sehr engen Auslegung endete, die nur rund ein Drittel bis ein Viertel der tatsächlich in der Kohle- und Stahlindustrie beschäftigten ArbeiterInnen umfasste (Turack 1972: 101ff, Maas 2005: 1014ff). Gültigkeit erlangte die Regelung letztlich erst im Sep-

³⁶ Wörtlich heißt es: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, jede auf die Staatsangehörigkeit gegründete Beschränkung hinsichtlich der Beschäftigung anerkannter Kohle- und Stahlfacharbeiter, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, in der Kohle- und Stahlindustrie zu beseitigen, vorbehaltlich der Beschränkungen, die sich aus den grundlegenden Erfordernissen der Gesundheit und öffentlichen Ordnung ergeben“ (Artikel 69 Abs. 1 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 18.04.1951, Paris).

tember 1957 und damit sogar erst nach Abschluss der Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft im März 1957.

Der Citizenship-Gehalt des Vertrags zur Gründung der EGKS ist damit äußerst beschränkt. In einem engen, klar definierten Bereich wurde jedoch das bisher exklusive Recht der Staaten zur Kontrolle des Zugangs zu Territorium und Arbeitsmarkt aufgehoben und der limitierte Status eines „coal and steel worker-citizen“ (Olsen 2008: 91) geschaffen. Die entstehende ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wird aber nicht als individuelles Recht eingeführt – weder als Recht der BürgerInnen, noch als Recht der in der Kohle- und Stahlindustrie Tätigen, sondern als gegenseitige Verpflichtung der Mitgliedstaaten untereinander. Der Verweis auf die öffentliche Ordnung und Gesundheit nimmt im Übrigen eine Möglichkeit zur Beschränkung der Freizügigkeitsrechte vorweg, wie sie noch heute im Primärrecht der Union besteht.³⁷

3.2.2 EWG und EAG: „Marktbürgerschaft“

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft wurden durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 und ihr Inkrafttreten 1958 zwei weitere Wirtschaftsgemeinschaften geschaffen, die, wie es in der Präambel zum Gründungsvertrag der EWG hieß, „die Grundlage für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ bieten sollten.³⁸ Die beiden Organisationen, mit deren Hilfe nach dem Scheitern der *Europäischen Verteidigungsgemeinschaft* und der *Europäischen Politischen Gemeinschaft* 1954 die entstandene Lähmung der europäischen Einigung überwunden werden sollte (Pollak/Slominski 2006: 28ff), zielten primär auf die wirtschaftliche Integration Europas und die Schaffung eines gemeinsamen Marktes ab. Entsprechend war auch der Bürgerschafts-Acquis ausschließlich an der wirtschaftlichen Tätigkeit der BürgerInnen orientiert und weitete den bisherigen Status zu einer an der Erwerbsarbeit anknüpfenden marktorientierten Citizenship aus.

³⁷ Art. 45 Abs. 3 und Artikel 52 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 202 vom 07.06.2016, S. 47.

³⁸ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV), 25.03.1957, Rom, Präambel.

Den Kern dieser „Marktbürgerschaft“³⁹ stellte wie bei der EGKS die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen dar, die allerdings von dem engen Sektor der Kohle- und Stahlindustrie auf alle wirtschaftlichen Bereiche (mit Ausnahme der öffentlichen Verwaltung) ausgeweitet wurde. Im Gegensatz zum Gründungsvertrag der EGKS, in dem lediglich die gegenseitige Öffnung des Arbeitsmarktes und die Abschaffung der beruflichen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zwischenstaatlich vereinbart wurde, spricht der Gründungsvertrag der EWG jedoch explizit vom *Recht* der ArbeitnehmerInnen, sich für berufliche Zwecke, zur Ausübung einer Beschäftigung und zur Bewerbung um eine Stelle, im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.⁴⁰ Während sich diese Regelung damit materiell nicht von der Freizügigkeit im Rahmen der EGKS unterscheidet, kann die erstmalige Festschreibung als explizites *Recht* der ArbeitnehmerInnen dennoch als graduelle (auch symbolische) Steigerung beim Ausbau des Bürgerschafts-Acquis verstanden werden.⁴¹ Hinzu kommt eine Ausweitung des Diskriminierungsverbotes, das als einer von mehreren Grundsätzen am Beginn des Vertrages in Artikel 7 festgeschrieben ist und jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Anwendungsbereich des Vertrages verbietet und damit breiter gefasst ist, als jenes des Vertrags zur Gründung der EGKS.⁴² Darüber hinaus schreibt der Vertrag neben dem Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit zudem auch ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei der Entgeltzahlung vor.⁴³ Die Regelung war auf Betreiben Frankreichs in den Vertrag aufgenommen worden; es fürchtete Wettbewerbsnachteile, da in Frankreich die Lohnbenachteiligungen von Frauen gegenüber Männern im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten deutlich geringer waren (Meehan 1993: 68 und 110, Faist 2000: 236, Fn. 7). Die Bestimmung war damit weniger vom Streben nach Geschlechter-

³⁹ Der Ausdruck Marktbürgerschaft wurde 1963 von Hans Peter Ipsen im Rahmen der Tagung der *Internationalen Vereinigung für Europarecht* als europarechtlicher Terminus in den Diskurs eingebracht (Kotalakidis 2000: 138, Fn. 425; Schönberger 2005: 2, Fn. 3).

⁴⁰ Art. 48 Abs. 3 EWGV.

⁴¹ Die Präambel der Verordnung 1612/68, die auf die konkrete Umsetzung der Freizügigkeit abzielt und 1968 vom Rat verabschiedet wurde, spricht im Zusammenhang mit der Freizügigkeit wörtlich gar von einem „Grundrecht“ der ArbeitnehmerInnen (und ihrer Familien), das die „Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantieren“ und den „sozialen Aufstieg erleichtern“ soll (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15.10.1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2).

⁴² Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV sollte dem Europäische Gerichtshof später als Basis bei der Rechtsprechung zur Ausweitung des Diskriminierungsschutzes der GemeinschaftsbürgerInnen in einigen grundlegenden Urteilen dienen (Bellamy et al. 2006: 10).

⁴³ Art. 119 EWGV.

gerechtigkeit motiviert als vom Wunsch, Wettbewerbsnachteile zu verhindern. Dennoch entwickelte sich das Prinzip der Gleichheit der Geschlechter, getragen durch die Rechtsprechung des EuGH, fortan zu einem der Pfeiler europäischer Citizenship (Liebert 2008: 17f).

Gemeinsam mit den Vertragsbestimmungen über die „Sozialpolitik“, die neben der Einrichtung eines Sozialfonds auch eine vage Absichtserklärung zur „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte“ und zur „Angleichung“ der Sozialordnung der Mitgliedstaaten beinhalten,⁴⁴ zeigt sich somit erstmals auch eine soziale Dimension, die allerdings nicht an die Verbindlichkeit sozialer Rechte herankommt. „As the generality and vagueness of these objectives indicate, EU social policy was never intended to replace its national counterpart; neither can it easily be described as a complement to national social policy, even if this is constituted one of its stated purposes. Instead, it was foremost put in place to complement the EU’s own economic, or ‘market making’ policy (Hansen/Hager 2010: 44). Neben der Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen sieht der Vertrag zudem auch die Niederlassungsfreiheit Selbstständiger zur Gründung von Unternehmen vor, die schrittweise erreicht werden sollte.⁴⁵

Das Bürgerschaftskonzept der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft knüpfte damit an der wirtschaftlichen Tätigkeit der BürgerInnen an. Diese wurden einzig als wirtschaftliche AkteureInnen und MarktteilnehmerInnen, als Produktionsfaktoren, nicht aber als Mitglieder eines (politischen) Gemeinwesens konzipiert, das die EWG zu diesem Zeitpunkt auch zweifelsohne nicht darstellte; die wirtschaftliche war die primäre individuelle Tätigkeit der europäischen „BürgerInnen“ (Preuss 1998: 11f). Insofern ist es genau genommen auch unkorrekt und irreführend, vom freien *Personenverkehr* als einer der vier Grundfreiheiten zu sprechen, die mit dem EWG- und später dem EG-Vertrag (EGV) verwirklicht werden sollte,⁴⁶ da die Freizügigkeit an die Voraussetzung einer wirtschaftlichen Tätigkeit geknüpft war und damit treffender eher als freier ArbeitgeberInnen- und -ArbeitnehmerInnenverkehr beschrieben werden muss. Eine genaue Definition des Begriffs des *Arbeitnehmers* bleiben die Verträge und das Sekundärrecht allerdings schuldig. Das brachte frühzeitig den Europäischen Gerichtshof ins Spiel, der in einer Reihe von Urteilen die Begrifflichkeiten konkretisierte (Wind 2009: 249ff). Der EuGH

⁴⁴ Art. 117f EWGV.

⁴⁵ Art. 52 EWGV.

⁴⁶ Art. 3 lit. c EWGV bzw. Art. 3 Abs. 1 lit. c Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV [Maastricht]), C 224/01, 31. August 1992, S. 1

schuf sich durch seine Rechtsprechung ein „‘hermeneutic monopoly’ over the concept of worker and the rights attached to it, and then interpreted both as broadly as possible“ (Joppke 2001: 49).

Für Olsen ist daher klar, wer die „EuropäerInnen“ nach dem Vertrag waren: „obviously not the *democratic citizen* as a participant in a political community, but rather the *individual-as-worker* and market participant“ (Olsen 2008: 95; H.i.O.). Einzig der im Vertrag breiter angelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung weise auf ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem Konzept einer Marktbürgerschaft und dem einer individuellen Bürgerschaft per se hin (ibid.). Jedenfalls aber gilt: „The (political-pathetic) term ‘citizen’ was not in the wording of the original Treaty and probably thoroughly alien to its spirit“ (Preuß 1996: 547).

Die mit der Gründung der EWG geschaffene Organstruktur spiegelte das institutionelle Arrangement der EGKS wider und entsprach in ihren Grundzügen jener der Europäischen Union vor Lissabon (Pollak/Slominski 2006: 32f). Die eingerichtete parlamentarische Versammlung⁴⁷ wurde von den Parlamenten der Mitgliedstaaten mit VertreterInnen beschickt und stellte ein weitgehend ohnmächtiges Beratungsorgan von nationalen Abgeordneten dar. Trotz dieser schwachen Position im institutionellen Gefüge wurde schon im EWG-Vertrag die direkte Volkswahl der parlamentarischen Versammlung nach einem einheitlichen Verfahren angekündigt und die Versammlung selbst mit der Ausarbeitung eines diesbezüglichen Entwurfs beauftragt.⁴⁸ Der Vertrag machte aber keinerlei zeitliche Vorgaben, eine Einigung konnte nicht vor 1976 erzielt werden und zudem erst, nachdem vom Erfordernis der Einheitlichkeit des Wahlverfahrens abgegangen worden war (Corbett et al. 2003: 10ff). Auf dem Weg dorthin benannte sich die parlamentarische Versammlung nach anfänglichen sprachlichen Unklarheiten selbst durch einen Beschluss im März 1962 in *Europäisches Parlament* um – ein Schritt, der primärrechtlich erst 1987 durch die *Einheitliche Europäische Akte* nachvollzogen wurde – und versuchte so zumindest auf rhetorischer Ebene seine Aufwertung zu erreichen und seine zukünftige Stellung zu beeinflussen: „In choosing to call itself a ‚parliament‘, the Assembly was

⁴⁷ Im Vertragstext wird das zu bildende Organ schlicht als „Versammlung“ benannt (Art. 137ff EWGV).

⁴⁸ Art. 138 Abs. 3 EWGV. Schon im EGKS-Vertrag war die Möglichkeit einer Direktwahl der Versammlung enthalten (Art. 21 Abs. 3), die in den Römischen Verträgen als Auftrag an die Versammlung zur Ausarbeitung eines zudem einheitlichen Wahlverfahrens präzisiert wurde.

not so much pretending to be a parliament as clearly pointing out that it wanted to become one“ (Westlake 1994: 16, zit. in: Pollak/Slominski 2006: 32).⁴⁹

Die Einführung der direkten Wahl der Völkervertretung⁵⁰, die erstmals 1979 durchgeführt wurde, stellt einen wichtigen Schritt am Weg zur Parlamentarisierung der europäischen Einigung und zur Aufwertung der ursprünglich lediglich „marginalen parlamentarischen Komponente“ (Neisser 2008: 472) und des „parlamentarischen Feigenblattes“ (Corbett et al. 2003: 3) dar. Die Direktwahl konnte aber nicht nur zur Stärkung der Legitimität des Parlaments beitragen und damit als Basis für den zukünftigen Ausbau seiner Rechte und institutionellen Gewichtung dienen, sondern stellt auch einen ersten Schritt zur Einführung politischer Bürgerrechte auf europäischer Ebene (Wiener 2005: 242) und zudem eine institutionelle Verknüpfung der BürgerInnen der Mitgliedstaaten mit der Europäischen Gemeinschaft dar.

In diesem Zusammenhang ist auch der Europäische Gerichtshof zu erwähnen, der seit seiner Gründung nicht nur von den Mitgliedstaaten und Organen der Gemeinschaft zur Auslegung der Verträge und zur Schlichtung von Streitigkeiten angerufen werden konnte, sondern auch für Klagen von Unternehmen und einzelnen BürgerInnen zuständig war. Damit nahm der Europäische Gerichtshof die BürgerInnen der Mitgliedstaaten als Individuen mit spezifischen, „europäischen“ Rechten wahr, die gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen, vor allem aber gegenüber den Mitgliedstaaten, mitunter sogar gegenüber dem eigenen Staat, subjektiv durchsetzbar waren. Mehr noch als diese durch die Verträge formell vorgesehene institutionelle Wahrnehmung als individuelle RechtsträgerInnen jedoch ist die konkrete Rechtsprechung des Gerichtshofes ab den 1960er-Jahren herauszustreichen, durch die dieser die Stellung des Einzelnen stützte und über den Vertragstext hinaus zu entwickeln begann. Über die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als eine der treibenden Kräfte der europäischen Integration und Konstitutionalisierung herrscht weitgehend Konsens (Weiler 1999, Joerges 2003,

⁴⁹ In weitere Folge soll hier zur Bezeichnung des Gremiums ab 1962 die Selbstbezeichnung *Europäisches Parlament* verwendet werden.

⁵⁰ Die parlamentarische Versammlung wird im EWG-Vertrag als Zusammenschluss von „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 137) beschrieben, eine Formulierung, die sich wortident selbst nach der formalrechtlichen Einführung der Unionsbürgerschaft noch im Vertrag von Maastricht (Art. 189 EGV) findet; erst im Verfassungsvertrag (Art. I-46 Abs. 2) wird von dieser Formulierung abgegangen und mit dem Vertrag von Lissabon sollte sich erstmals das Europäische Parlament aus „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen[setzen]“ (Art. 14 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV [Lissabon]), ABl. C 306/01 vom 17.12.2007, S. 1).

Castiglione/Schönlau 2007). Durch seine Rechtsprechung hat der Gerichtshof mit einigen wegweisenden Entscheidungen schrittweise eine umfassende „Doktrin“ über die Europäische Rechtsordnung herausgearbeitet (de Witte: 2011) und an der „Integration durch Recht“⁵¹ maßgeblich mitgewirkt. Das Ergebnis dieses richterlichen Aktivismus ist eine frühe „judicial constitutionalization“ (Castiglione/Schönlau 2007: 287), eine „richterlich angeleitete ‚Konstitutionalisierung‘“ (Joerges 2003: 187) des europäischen Rechts. „As an active integrationist, the ECJ contributed decisively to the transformation of the Community into an area of freedom and mobility for Community workers and their families, professionals and providers of services“ (Kostakopoulou 2001: 42).

Erst durch die Grundsatzentscheidungen des EuGH wie zum Beispiel in *Van Gend en Loos*⁵² und *Costa/ENEL*⁵³, in Zuge derer die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts innerhalb der Mitgliedstaaten und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht höchstgerichtlich festgestellt wurde, konnten wichtige Aspekte der entstehenden Rechtsordnung verbindlich geklärt werden, die in den Verträgen ausgespart worden waren (Weiler 1999: 19ff, de Witte: 2011). Diese Fälle waren vor Gericht gebracht worden, um spezifische Fragen des Gemeinsamen Marktes rechtlich zu klären, die Urteile trugen aber auch dazu bei, den individuellen Status der BürgerInnen weiterzuentwickeln. Insbesondere das Beispiel *Van Gend en Loos* zeigt eindrücklich, wie durch die Feststellung der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts innerhalb der Mitgliedstaaten und damit auch unmittelbar für einzelne Individuen, der Bürgerschaftsstatus gegenüber der ursprünglichen Konzeption ausgeweitet und gleichzeitig die Schwelle vom konventionellen Völkerrecht zum supranationalen Gemeinschaftsrecht überschritten wurde: „Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten [...] ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der

⁵¹ „Integration Through Law“ war der Titel eines am *Europäischen Hochschulinstitut* in Florenz Anfang der 1980er-Jahre organisierten Forschungszusammenhanges (Joerges 2003: 185, Fn. 8).

⁵² *Van Gend en Loos v. Niederländische Finanzverwaltung*, Rechtssache 26/62, Slg. 1963, 1, Urteil vom 05.02.1963.

⁵³ *Costa v. ENEL*, Rechtssache 6/64, Slg. 1964, 1253, Urteil vom 15.07.1964.

Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“⁵⁴

Durch dieses und weitere Urteile schuf der EuGH eine direkte Verknüpfung zwischen der im Entstehen begriffenen supranationalen Gemeinwesen und den individuellen BürgerInnen, wie sie bisher nur zwischen Nationalstaaten und deren StaatsbürgerInnen bekannt gewesen war. Der EuGH erklärte neben den Mitgliedstaaten auch deren BürgerInnen zu Rechtssubjekten der neu gebildeten Rechtsordnung und schuf die Grundlage für eine Gemeinschaft, die nicht nur Staaten, sondern auch Individuen als Mitglieder zählte: „Individuals, not only states, are thus subjects“ (Weiler 1996a: 521). Joseph Weiler weist im selben Atemzug auch gleich auf das damit verbundene problematische Paradoxon hin, dass 1963 durch *Van Gend en Loos* geschaffen wurde: Die EuropäerInnen werden durch dieses Urteil zwar zu Rechtssubjekten, die der neuen Rechtsordnung unmittelbar unterworfen seien, aber nicht zu BürgerInnen, die die Rechtsetzungsorgane dieser Rechtsordnung direkt legitimieren, wodurch sich ihre Bürgerschaftsstatus insgesamt sogar verschlechterte: „[T]he Community seen through the eyes of *Van Gend* recognized nationals as subjects in one sense (effect of law), it stripped them of citizenship in another“ (ibid.: 522).

Die in den Römischen Verträgen nur implizit vorhandenen und sehr vage konzipierten Citizenship-Elemente der EWG wurden durch die Rechtsprechung des EuGH erst deutlicher herausgearbeitet, jedoch nicht substantiell ausgeweitet; das Bürgerschaftskonzept blieb mit der wirtschaftlichen Tätigkeit der Individuen eng verknüpft. Dieses Bild ergibt sich auch aus der Analyse der Rechtsnormen, die zwischen 1960 und 1970 die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft konkretisieren und ausweiten sollten (Meehan 1993: 86-100, Olsen 2008: 98-101). Die entsprechenden Richtlinien und Verordnungen unterstrichen den instrumentellen Charakter der Freizügigkeit zur Förderung der wirtschaftlichen Integration und bestätigten sie als ein Recht von primär ArbeitnehmerInnen; später wurde dieses Recht auch auf deren Familien und schließlich auch auf die Zeit nach der Arbeit ausgedehnt. Der prinzipielle Anknüpfungspunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit als Voraussetzung für die Bewegungsfreiheit innerhalb der Staaten der Gemeinschaft blieb aber weiterhin bestehen: „[E]ven though it was still the worker

⁵⁴ Van Gend en Loos, 26/62, S. 25.

who was at the forefront of the relationship between European integration and the individual, a somewhat broader conception of citizenship slowly evolved“ (Olsen 2008: 100).

Daneben wurde ein weiterer Anknüpfungspunkt der Freizügigkeit rechtlich verankert, der sich später auch bei der Unionsbürgerschaft in ihrer verrechtlichten Form wiederfinden sollte: Das Recht auf grenzüberschreitenden arbeitsinduzierten freien Personenverkehr galt exklusiv nur für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und war in der Gemeinschaft lebenden Drittstaatsangehörigen vorenthalten. Ein solcher expliziter Vorbehalt lässt sich aus dem Vertrag zur Gründung der EWG – er spricht ohne diesbezügliche Einschränkung vom Recht der Arbeitnehmer[Innen] – nicht ableiten (Joppke 2001: 48-54, Kostakopoulou 2002b: 445). Damit zeigt sich erstmals die exklusive Verknüpfung europäischer Rechte mit der nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, wie sie später auch das Verhältnis von europäischer Unionsbürgerschaft und mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit kennzeichnen sollte. Dem angestrebten Ziel der Verwirklichung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes, der wohl in- wie ausländische ArbeitnehmerInnen umfassen müsste, widerspricht dieser Ausschluss jedenfalls aber. „Given the strong economic motives behind the endeavor to stimulate intra-Community labor mobility, such a curtailment is difficult to explain with reference to a simple cost-benefit calculation“ (Hansen/Hager 2010: 49). „[T]he Treaty could be (and should have been) interpreted in such a way as to cover all the workers legally resident in the Union, not only those in possession of Member-State nationality for Community law purposes“ (Kochenov 2009: 223f). Dennoch schränkte die Verordnung zur Umsetzung der Freizügigkeit diese exklusiv auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein⁵⁵ und bestätigte auch der EuGH in seiner Judikatur wiederholt diese den Buchstaben des Vertrags zuwiderlaufende eingeschränkte Sichtweise auf das Freizügigkeitsrecht.⁵⁶ Vereinzelte spätere Versuche der Kommission und des Europäischen Parlaments in den 1980er- und 1990er-Jahren zur Ausweitung der Freizügigkeit und mancher ihrer Begleitrechte scheiterten regelmäßig an den Mitgliedstaaten (Kostakopoulou 2001: 49f). Das ausführende Sekundärrecht nahm eine Entscheidung vorweg, die – über Jahre als Konzept, Praxis und in Rechtsdokumenten routinisiert – nicht mehr umkehrbar war und alternative Re-

⁵⁵ Art. 1 Abs. 1 Verordnung 1612/68. Der Vorschlag der Kommission und des Parlaments, die Freizügigkeit auf anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose auszuweiten, wurde nicht umgesetzt (Olsen 2008: 99).

⁵⁶ Caisse d'allocations familiales v Meade, Rechtssache C-238/83, Slg. 1984, I-02631, Urteil vom 05.06.1984, Rn. 7; Ferrer Laderer, Rechtssache C-147/91, Slg. 1992, I-04097, Urteil vom 25.06.1992, Rn 7; Awoyemi, Rechtssache C-230/97, Slg. 1998, I-06781, Urteil vom 29.10.1998, Rn. 29.

gelingen scheinbar undenkbar machte „[The] discursive articulation ‘fixed’ the scope of economic rights in a way that had not been intended by the Treaty and suppressed other possible juridical options“; „[t]he member states’ favoured interpretation became sedimented; that is, it became routinised in ideas, practices and law“ (Kostakopoulou 2002b: 445). Gleichzeitig entstand dadurch eine Migrationspolitik mit unterschiedlichen Zuständigkeiten auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene, die zwischen Migration in *der* und in *die* Gemeinschaft unterschied, und die erste gegenüber der zweiten privilegierte: „A bifurcated, or *dualized*, system for the regulation and handling of migration to the member states was thus established“ (Hansen/Hager 2010 : 49).

Durch den Vertragstext und die Rechtsprechung wurde damit ein marktorientiertes Bürgergesellschaftskonzept geschaffen, das in Bezug auf Mitgliedschaft und Rechteverleih vormals getrennte Rechtsräume miteinander verband. Über die Verknüpfung der nationalen Rechtsräume untereinander und die direkte Verknüpfung der Individuen und der Mitgliedstaaten mit den europäischen Institutionen entstand dabei ein Citizenship-Modell, das gleichzeitig sowohl transnationale als auch supranationale Elemente aufweist (Olsen 2008: 97).

3.2.3 Paris: „Thickening citizenship concepts“

Die so entstandene Marktbürgerschaft der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellte eine sehr „dünne“ Konzeption von Citizenship mit einem ausschließlichen Fokus auf den Besitz von (europäischen) Rechten dar. Dies begann sich mit den frühen 1970er-Jahren zu ändern, als auf europäischer Ebene erstmals ein breiter Identitätsdiskurs einsetzte. Begleitet von einer erneuten Stagnation des Integrationsprozesses, die als *Eurosklerose* Eingang in die Geschichtsbücher fand (Bieling/Deppe: 490ff), verbreitete sich unter den politischen AkteurInnen erstmals der Eindruck, dass es der europäischen Einigung als Elitenkonstrukt an Nähe zu den BürgerInnen und diesen an einer europäischen Identität mangle.

Den globalen Kontext für diesen aufkeimenden Identitätsdiskurs lieferte die Weltwirtschaftskrise der 1970er-Jahre mit steigenden Ölpreisen und dem Zusammenbruch des *Bretton-Woods-Systems* und seiner gefestigten Wechselkurse. Veränderte politische und ökonomische Rahmenbedingungen, mit denen die Staaten Europas als Gemeinschaft jedoch nur unzureichend umzugehen vermochten, machten das Fehlen eines klaren politischen Konzepts der europäischen Einigung deutlich. Paradigmatisch in diesem Zusammenhang ist die vielzitierte

Frage des damaligen US-amerikanischen Außenministers Henry Kissinger, der 1973 bei Verhandlungen angeblich wissen wollte, wer von den Anwesenden für Europa spreche: „Who speaks for Europe?“ (Wiener 2001: 80). Die Gemeinschaft war damit zwar „rechtlich in ihrem Handeln legitimiert, jedoch politisch in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt“ (Wiener 2005: 241). Diese teilweise Unfähigkeit zu handeln machte sich umso stärker bemerkbar, als die westeuropäischen Staaten auf weltpolitischer Ebene aufgrund der schwindenden Vormachtstellung der USA eine unabhängigere und aktivere Rolle hätten einnehmen können als zuvor (Wiener 1998: 66f); die Unklarheit über die eigenen Positionen und das „Problem einer fehlenden korporativen Identität“ (Wiener 2005: 241) verhinderten dies jedoch. Im Inneren war die Situation durch die vorangegangene französische Blockadepolitik des „leeren Stuhls“ im Ministerrat zur Verhinderung von Mehrheitsentscheidungen und deren nur teilweise Lösung durch den sog. *Luxemburger Kompromiss* 1966 und durch nicht unumstrittene Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien sowie mit Irland, Dänemark und Norwegen gekennzeichnet, wobei letztere Aufgrund eines negativen Referendums zudem nicht abgeschlossen werden konnten (Weiler 1999: 39ff).

Die Lösung zur Überwindung dieser Probleme nach innen und außen wurde in der Forcierung einer politischen Union gesehen, die es den (nunmehr neun) Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ermöglichen sollte, die in ihrer Reichweite und Wirkung beschränkten und manchmal auch gegenläufigen nationalstaatlich-partikularistischen Außenpolitiken zu überwinden und stattdessen gemeinschaftlich und im Interesse aller Mitgliedstaaten zu agieren. Als Voraussetzung für eine solche politische Union glaubte man die Herausbildung einer europäischen Identität, und zwar sowohl auf Ebene der politischen AkteurInnen und Institutionen als auch unter den BürgerInnen der Mitgliedstaaten, erkannt zu haben. So sprach sich beispielsweise der italienische Kommissar Altiero Spinelli 1973 für eine umfassende institutionelle Reform und Stärkung aus; er forderte „to equip Europe at last with personality, identity or, in short, that European Government of which it stands in need (zit. nach Wiener 1998: 71). Étienne Davignon, sein belgischer Amtskollege hatte zu Beginn desselben Jahres bereits ähnliches gefordert: „Europe should be personalized“, „the ‘new Europe’, that of the Nine, must be more human“ (zit. nach ibid.: 68). Diese proklamatorischen Aufrufe zu mehr „Persönlichkeit“ und „Menschlichkeit“ des institutionalisierten Europas paarten sich mit Forderungen nach einem Mehr an gefühlter Zugehörigkeit unter den BürgerInnen der Mitgliedstaaten zu der sich formierenden Gemeinschaft. Renaat Van Elst, der damalige belgische Außenminister und Ratsvorsit-

zende, glaubte in der fehlenden Verbindung zwischen der Gemeinschaft und den BürgerInnen einen der Gründe für die vorherrschende Krise zu erkennen und forderte daher in seiner Rede am Ende der belgischen Ratspräsidentschaft 1972, „[a] first and concrete stage towards establishing European citizenship“ (Wiener 1998: 68).

Die Bemühungen mündeten 1973 in den Gipfel von Kopenhagen, dessen Ergebnisse im *Document on the European Identity*⁵⁷, dem ersten identitätspolitischen Dokument auf europäischer Ebene, veröffentlicht wurden. Darin lässt sich deutlich die Außenorientierung der Gemeinschaft bei ihrer Identitätssuche und das Bemühen um Abgrenzung gegenüber den anderen internationalen AkteurInnen erkennen. In die innere identitäre Konsolidierung wird die Hoffnung auf eine gemeinsame außenpolitische Positionierung gelegt, wie einleitend festgehalten wird: „The Nine Member Countries of the European Communities have decided that the time has come to draw up a document on the European Identity. This will enable them to achieve a better definition of their relations with other countries and of their responsibilities and the place which they occupy in world affairs.“⁵⁸ Die Außenminister der neun Mitgliedstaaten warnten vor einem außenpolitischen Partikularismus und zum wahrscheinlich ersten Mal taucht die Forderung auf, wonach Europa mit einer Stimme sprechen müsse, um international gehört zu werden und sich durchsetzen zu können – eine Forderung, die bis in die Gegenwart aufrecht geblieben ist: „[P]resent international problems are too difficult for any of the Nine to solve alone. [...] Europe must unite and speak increasingly with one voice if it wants to make itself heard and play its proper rôle in the world.“⁵⁹

Jene europäische Identität jedenfalls, die in diesem Dokument gemeint war und mehr heraufbeschworen wurde als durch überlegte konkrete Maßnahmen der institutionellen Veränderung oder Politik geschaffen werden sollte, war ausschließlich elitenzentriert und zielte auf die handelnden PolitikerInnen ab. Deren mangelndes europäisches Bewusstsein und fehlendes gemeinschaftliches Selbstverständnis wurde als Defizit und Hindernis für eine gemeinsame Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik benannt, die BürgerInnen der Mitgliedstaaten hingegen wurden in diesem Dokument zur „europäischen Identität“ vorerst noch nicht adressiert.

⁵⁷ Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers, Copenhagen, 14 December 1973. In: European Political Co-operation, Fifth Edition, 1988, S. 48-54.

⁵⁸ Ibid.: 48.

⁵⁹ Ibid.: 50.

Als Basis einer solchen gemeinschaftlichen europäischen Identität, die als „dynamisch“ bezeichnet wurde, nannten die Außenminister das „gemeinsame europäische Erbe“ sowie darauf beruhende „Werte und Einstellungen“, im konkreten Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit, repräsentative Demokratie und den Respekt gegenüber den Menschenrechten: „All of these are fundamental elements of the European Identity“.⁶⁰ Obwohl man sich auf der und durch die Suche nach einer gemeinsamen europäischen Identität von den anderen internationalen AkteurInnen, und hier im speziellen von den Vereinigten Staaten, abgrenzen wollte, wurde gleichzeitig und in demselben Dokument die „enge Verbundenheit“ mit den USA hervorgehoben, mit denen das damalige Europa der Neun seine „Werte und Ziele“ teile und über ein „gemeinsames Erbe“ verbunden sei.⁶¹ Damit wurden interessanterweise dieselben Elemente, die Teil und Basis einer gemeinsamen, nach außen hin abgrenzenden, europäischen Identität sein sollten, gleichzeitig als Gemeinsamkeit mit den USA herausgestrichen.

Auf dem im Folgejahr 1974 in Paris abgehaltenen Gipfel der Staats- oder Regierungschefs konkretisierten sich die bis dahin eher diffusen politischen Vorhaben etwas. Zur Herstellung der als fehlend bemängelten (emotionalen) (Ver-)Bindung zwischen der Gemeinschaft und den BürgerInnen der Mitgliedstaaten lassen sich insbesondere drei mittel- bis langfristige Maßnahmen erkennen, deren Umsetzung angestrebt oder überprüft werden sollte: die direkte Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament, die Einführung einer „Passunion“ und die Verleihung „besonderer Rechte“.⁶² Die Direktwahl des Europäischen Parlaments war bereits im Gründungsvertrag der EWG als Ziel enthalten, ihre Erwähnung stellte damit keinerlei Fortschritt dar. Die Gipfelteilnehmer unterstrichen jedoch erneut die Bedeutung einer allgemeinen direkten Wahl und forderten einen konkreten Vorschlag des Parlaments zur Umsetzung und eine ehestmögliche Einführung („at any time in or after 1978“⁶³) ein.

Im Gegensatz dazu waren der Vorschlag einer „Passunion“ mit einheitlichen Reisepässen („a passport union and [...] a uniform passport“) und der Abschaffung von Passkontrollen innerhalb der Gemeinschaft sowie die vorerst nicht näher ausgeführten „besonderen Rechte“, die

⁶⁰ Ibid.: 49.

⁶¹ Ibid.: 52.

⁶² Meeting of the Heads of State or Government. Paris, 10 December 1974, Communiqué, Bulletin EC 12-1974, S. 7-12.

⁶³ Ibid.: 8, Pkt. 12.

BürgerInnen der Mitgliedstaaten als Mitglieder der Gemeinschaft verliehen werden sollten („the citizens of the nine Member States could be given special rights as members of the Community“), relativ neue Ideen, die so als Schlagworte Aufnahme in den europäischen Citizenship-Diskurs fanden und zu deren Konkretisierung und möglichen Umsetzung die Einrichtung zweier Arbeitsgruppen beschlossen wurde.⁶⁴

Der Gipfel von Paris und sein Schlussdokument stellen damit eine Markierung in der Geschichte der europäischen Bürgerschaft sowohl auf inhaltlicher als auch diskursiver Ebene dar: Die Festlegung auf die Einführung bestimmter „besonderer Rechte“ stellt den Beginn einer aktiven und geplanten Bürgerschaftspolitik dar. Während europäische Bürgerschaft bisher durch die in den quasi-konstitutionellen Gründungsverträgen normierten Bestimmungen ausschließlich auf der *polity*-Ebene angesiedelt war, dringt sie nun in den Bereich der *policy* vor und wird als gestaltbares europäisches Politikfeld betrachtet. In Anlehnung an Wiener (1998: 290ff; 2005: 226), die durch den Maastricht Vertrag 1992/93 in der europäischen Bürgerschaftspraxis einen „shift from policy to politics“ konstatiert, kann im Zusammenhang mit dem Gipfel von Paris 1974 von einem „shift from polity to policy“ in der Bürgerschaftspolitik gesprochen werden, der es allerdings weiterhin an konflikthaften und kontroversiellen Auseinandersetzungen fehlt.

Das Pariser Schlussdokument ist darüber hinaus vor allem aber auch in seiner Terminologie aufschlussreich und markiert damit auch einen grundlegenden diskursiven Wandel im Bereich der europäischen Citizenship-Politik. Das Kommuniqué sieht wörtlich nicht nur einzuräumende *Rechte* vor, sondern verwendet explizit auch das Wort *BürgerInnen* („citizens“), denen diese Rechte zu gewähren seien. Die BürgerInnen der Mitgliedstaaten werden damit erstmals in einem offiziellen Dokument der Gemeinschaft nicht in ihrer Rolle und Funktion als MarktteilnehmerInnen (als KonsumentInnen, ProduzentInnen oder ArbeitnehmerInnen) und auch nicht als Staatsangehörige der Mitgliedstaaten („nationals“) angesprochen, sondern explizit als BürgerInnen und TeilnehmerInnen am europäischen Integrationsprozess erwähnt: „For the first time citizens were considered active in the process of European integration“ (Dell’Olio 2005: 57; vgl. auch Wiener 1998: 74). Auch die Europäische Kommission weist in ihrem Bericht, der im Juli 1975 veröffentlicht wurde und in dem konkretisiert werden sollte, was unter

⁶⁴ Ibid.: 8, Pkt. 10-12.

dem bisher unbekannten Terminus der „besonderen Rechte“ zu verstehen sei, einleitend auf das neue Wording und seine Bedeutung hin: „This allusion to the citizens – basically a political concept which was substituted for the term national, which is always used in Community texts – provides a first clue to the civil and political nature of the special rights.“⁶⁵

Die tatsächliche Umsetzung der beim Pariser Gipfel 1974 initiierten Politiken stellte sich allerdings als ein schwieriger Prozess dar, der bis in die 1990er-Jahre andauern sollte und erst durch das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens und die Aufhebung der Grenzkontrollen (zwischen vorerst fünf Mitgliedstaaten) 1995 in einer gegenüber der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der 1970er-Jahren grundlegend gewandelten Europäischen Union abgeschlossen werden konnte. Jedenfalls aber entwickelten sich die in Paris geknüpften drei Stränge einer europäischen Citizenship-Politik zu deren primären Politikfeldern der folgenden zwei Jahrzehnte, die später auch einige der Kernelemente der mit dem Vertrag von Maastricht kodifizierten Unionsbürgerschaft darstellen sollten.

3.2.3.1 Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament

Die direkte Wahl des Europäischen Parlaments war jener der drei Bereiche, der am raschesten umgesetzt werden konnte. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Direktwahl der parlamentarischen Versammlung schon im Gründungsvertrag der EGKS 1951 als Möglichkeit vorgesehen und im Vertrag zur Gründung der EWG 1957 in Aussicht gestellt worden und damit zum Zeitpunkt des Pariser Gipfels der Staats- oder Regierungschefs als Ziel bereits seit 17 Jahren vertragsrechtlich festgeschrieben war. Dennoch scheint das Gipfeltreffen von Paris Bewegung in diesen festgefahrenen Prozess gebracht zu haben (Connolly et al. 2006: 36f). Vertragsrechtlich oblag es dem Parlament selbst, Vorschläge für seine Wahl auszuarbeiten. Dieses hatte den konstitutionellen Auftrag auch wiederholt genutzt und mehrfach Vorschläge unterbreitet,⁶⁶ die allerdings vom Rat nicht entsprechend gewürdigt worden waren. Angesichts der Zurückhaltung des Rates hatte das Parlament 1969 und erneut 1972 sogar mit einer Untätigkeitsklage vor dem EuGH gedroht (Mittag/Hülsken 2009: 112f). Insbesondere Frankreich, das einer Aufwertung des Europäischen Parlaments und einer damit möglicherweise einherge-

⁶⁵ Towards European Citizenship. Commission report on the implementation of point 11 of the final communiqué issued at the European Summit held in Paris on 9 and 10 December 1974. The granting of special rights, Com (75) 321 final, S. 26.

⁶⁶ Erstmals bereits 1960 per Resolution und auf Basis des sog. *Dehousse-Berichts* (Costa 2016: 14).

henden institutionellen Kräfteverschiebung reserviert gegenüberstand, stellte sich gegen eine direkte Wahl des Europäischen Parlaments. Erst nachdem Valéry Giscard d'Estaing das französische Präsidentschaftsamt 1974 neu übernommen hatte und im selben Jahr am Pariser Gipfel die Institutionalisierung des Europäischen Rats beschlossen worden war, konnte die Blockade überwunden werden (ibid.). Als Katalysator für den Durchbruch fungierte der Bericht der parlamentarischen Arbeitsgruppe unter Schelto Patijn. Die Arbeitsgruppe legte einen neuen Vorschlag für die Direktwahl vor, verabschiedete sich dabei aber von der Vorgabe eines einheitlichen Wahlverfahrens und überließ es den Mitgliedstaaten, die Wahl durch innerstaatliche Rechtsvorschriften und damit auch nach unterschiedlichen Verfahren zu regeln.⁶⁷ Damit verbunden war auch die Frage, ob das Wahlrecht den jeweils eigenen Staatsangehörigen vorbehalten, oder auch den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten mit dauerhaftem Wohnsitz im Land offen stehen sollte (Evans 1984: 705, Connolly et al. 2006: 36f). Der Rat, dessen einstimmiger Beschluss erforderlich war, konnte sich dieser pragmatischen Vorgehensweise anschließen und beschloss 1976 den sog. *Direktwahlakt*⁶⁸, der schließlich die ersten Wahlen zum Europäischen Parlament 1979 ermöglichte.

Das Wahlrecht zum EP fügte dem bis zu diesem Zeitpunkt eher bescheidenen Citizenship-Acquis erstmals eine politische Dimension hinzu, die sich in dem konkreten, individuellen Recht der demokratischen Mitbestimmung auch tatsächlich manifestierte. Die „Routinisierung von Bürgerschaftspraxis“ (Wiener 2005: 242) durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts und die vorgelagerten Debatten darüber markieren den schleichenden Übergang vom Konzept einer reinen Marktbürgerschaft hin zu dem einer Gemeinschaftsbürgerschaft, der schon im Gründungsvertrag grundgelegt war. Entsprechend euphorisch zeigten sich auch die führenden europäischen Politiker dieser Zeit, die die Direktwahl als „historischen Meilenstein“⁶⁹ und „entscheidenden Schritt in Richtung eines vereinten und demokratischen Europas

⁶⁷ Political Affairs Committee, Draft report on the submission of a new Convention on direct elections to the European Parliament, Rapporteur S. Patijn, Doc. 368/74. Die Harmonisierung wurde jedoch nicht von der politischen Agenda genommen, sondern sollte die Einführung des allgemeinen Wahlrechts nicht länger verhindern und zu einem späteren Zeitpunkt erreicht werden.

⁶⁸ Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung, ABl. L 278 vom 08.10.1976, S. 5 bzw. Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (76/787/EGKS, EWG, Euratom), ABl. L 278 vom 08.10.1976, S. 1.

⁶⁹ Georges Spénale, Präsident des EP. Statement by Georges Spénale (Brussels, 20 September 1976), European elections May-June 1978, 20 September 1976.

der Solidarität“⁷⁰ feierten und hohe Erwartungen an die europäischen BürgerInnen und ihre Beteiligung am europäischen Einigungsprojekt knüpften: „And now we are going to let the people of Europe have their own say. It is a great step forward, after all we have heard about the technocracy or bureaucracy that sometimes appears to be typical of the Community. We shall now be able to ask our people to tell us, by the way they vote, what they want, what their aims and objectives are – to tell us what they think Europe should be.“⁷¹ „[T]he ‘European citizen’ is now a potential reality.“⁷²

Interessant ist, dass die Einführung der Direktwahl schließlich in den 1970er-Jahren zu einem Zeitpunkt erfolgte, als sich die Europäischen Gemeinschaft in „‘soul-searching’ mode“ (Olsen 2008: 115) befunden hatte und europäische Bürgerschaftspolitik stark vom Identitätsdiskurs geprägt war. Mit dem Gipfel von Paris setzte zwar erstmals auch ein Rechtediskurs auf europäischer Ebene ein, der aber – wie man an dem nur sehr langsam und mühsam voranschreitenden Projekt der „besonderen Rechte“ deutlich erkennen konnte – noch sehr schwach ausgeprägt war. Insofern passt es durchaus auch ins Bild, dass das demokratische Recht auf Mitbestimmung nicht direkt über die suprastaatliche europäische Ebene erfolgte, sondern über die nationalstaatliche Ebene vermittelt, und damit nicht im eigentlichen Sinne europäischen, sondern nationalen BürgerInnen eingeräumt wurde. „The national level was retained as the basic unit for European elections“ (Olsen 2008: 116), „[n]o European right *per se* was perceived“ (ibid.: 117; H.i.O.). Zudem war eine nicht unbeträchtliche Zahl der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten von diesem Wahlrecht ausgeschlossen. Bei den ersten Wahlen 1979 war es lediglich Irland, dass das Prinzip des Wahlrechts am Wohnsitz umsetzte und allen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats mit Wohnsitz in Irland das Recht zu wählen einräumte. Die Niederlande ermöglichte die Teilnahme nur jenen Staatsangehörigen, die nicht über ein Dis-tanzwahlrecht an den EP-Wahlen in ihrem Herkunftsland teilnehmen konnten, die übrigen Staaten beschränkten das Wahlrecht auf ihre eigenen Staatsangehörigen, Großbritannien darüber hinaus auf irische (und Commonwealth-)Staatsangehörige (Evans 1984: 708, Shaw

⁷⁰ Max van der Stoel, Ratspräsident. Speech by Max van der Stoel (Brussels, 20 September 1976), European elections May-June 1978, 20 September 1976.

⁷¹ François-Xavier Ortoli, Präsident der Europäischen Kommission. Address by François-Xavier Ortoli (Brussels, 20 September 1976), European elections May-June 1978, 20 September 1976.

⁷² Statement by Georges Spénale following the Brussels European Council (12 July 1976), Bulletin of the European Communities. 1976, No 7/8, p. 6.

2007b: 13). Die allgemeine Einführung des Wahlrechts wahlweise im Wohnsitzmitgliedstaat oder über das Mitgliedsland der Staatsangehörigkeit konnte schließlich erst mit dem Vertrag von Maastricht als Bestandteil der Unionsbürgerschaft erreicht werden (Connolly et al. 2006: 37-43).

Diese pragmatische Vorgehensweise machte überhaupt erst eine Direktwahl des Europäischen Parlaments möglich. Mit der Einführung des Wahlrechts auf nationaler Ebene mit darüber hinaus je unterschiedlichen Wahlverfahren wurde allerdings gleichzeitig auch die Chance vergeben, neben einem gemeinsamen europäischen Markt auch einen gemeinsamen, staatenübergreifenden europäischen politischen Raum zu schaffen. Im Gegenteil, die nationale Organisation der europäischen Wahlen hat sicherlich dazu beigetragen, dass (wie die spätere Erfahrung zeigen sollte) Wahlauseinandersetzungen bei EP-Wahlen anstelle von europäischen jeweils sehr stark von nationalen Themen, PolitikerInnen, Parteien und Listen geprägt sind (Reif/Schmitt: 1980, Mittag/Hülsken 2009). Anstelle eines europäischen Demos wurden so europäische WählerInnen, zerstreut über mehrere unterschiedliche, wahlrechtlich abgegrenzte Demoi, geschaffen (Olsen 2008: 118).

3.2.3.2 Die Politik der „besonderen Rechte“

Im Gegensatz zur Direktwahl des Europäischen Parlaments war die Politik der „besonderen Rechte“, der zweite der drei mit Paris geknüpften Stränge einer europäischen Bürgerschaftspolitik, ein relatives neues Konzept. Die Gipfelteilnehmer von Paris 1974 hatten einen früheren Vorschlag des belgischen und des italienischen Premierministers, Mark Eyskens und Giulio Andreotti aufgegriffen, die sich schon am Pariser Gipfel 1972 dafür eingesetzt hatten, GemeinschaftsbürgerInnen nach einer zu bestimmenden Wohndauer an ihrem Wohnsitz das Recht auf politische Mitsprache auf kommunaler Ebene einzuräumen.⁷³

Sowohl Passunion als auch die „besonderen Rechte“ waren allerdings wenig mehr als vage Ideen, die zu Beginn der 1970er Jahre kursierten. Dementsprechend waren die beiden eingesetzten Arbeitsgruppen, die die Möglichkeiten und Bedingungen zu deren Umsetzung herausarbeiten sollten, dazu genötigt, zuerst Mutmaßungen darüber anzustellen, was die Gipfelteilnehmer mit ihrer im Schlusssdokument angekündigten zukünftigen Politik denn gemeint haben

⁷³ Towards European Citizenship. The granting of special rights, S. 27. Vgl. auch Wiener 1998: 82, Fn. 27

mögen.⁷⁴ Letztendlich gelangte die Arbeitsgruppe der Kommission zu den „besonderen Rechten“ zu dem Schluss, dass damit wohl nur das aktive und passive Wahlrecht auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie das Recht zur Bekleidung öffentliche Ämter gemeint sein könnten, „which are political rights traditionally withheld from foreigners“.⁷⁵ Gleichzeitig folgte die Arbeitsgruppe allerdings, dass wohl keine absolute politische Gleichstellung angestrebt werden sollte („The Paris communiqué speaks of special rights to be granted but does not say that they must all be granted. The working party [...] will therefore have to decide which special rights are to be granted [...]“⁷⁶) und hielt schließlich ohne argumentativen Aufwand weiters fest, dass die Wählbarkeit auf nationaler Ebene und der Zugang zu den höchsten politischen Ämtern vorerst jedenfalls ausgenommen werden müssten: „Although complete assimilation with nationals as regards political rights is desirable in the long term [...] it must be acknowledged that for the present some of these rights must be ruled out, namely eligibility for elections at national level and access to high political office.“⁷⁷ Bei der zeitlichen Umsetzung riet die Arbeitsgruppe zu einem langsamen Vorgehen, ohne allerdings einen konkreten Zeitrahmen zu nennen. Die Öffentlichkeit hätte sich zwar an die gleichberechtigte Teilhabe von GemeinschaftsbürgerInnen im Bereich Wirtschaft und Soziales bereits gewöhnt, der Bericht warnte allerdings: „The same does not apply to equal treatment for foreigners in the public field. This is a new idea and the public will have to be given an opportunity to get used to it.“⁷⁸ Insgesamt befindet die Arbeitsgruppe jedoch, dass die Implementierung des Wahlrechts selbst auf lokaler und nationaler Ebene problemlos umzusetzen sei und schließt: „[it] would be fairly acceptable to nationals of the country concerned.“⁷⁹

Damit wurde klar, dass bei den angedachten „besonderen Rechten“ das Besondere weniger die Rechte sein sollten, als die Personengruppe, der diese Rechte eingeräumt werden sollte. Nicht das Recht zu Wählen stellte etwas Besonderes dar, sondern vielmehr die Vorstellung,

⁷⁴ In ihrem Bericht hielt die Arbeitsgruppe zur Implementierung der „speziellen Rechte“ diesen Umstand einleitend wie folgt fest: „Special rights is a new expression which has no definition [...]“; „Since the communiqué does not define in any way the political rights which should be granted [...] it was up to the department of the Commission to find out what the authors of the communiqué had in mind“ (Towards European Citizenship. The granting of special rights, S. 26 u. 28).

⁷⁵ Ibid.: 27.

⁷⁶ Ibid.: 28.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.: 30.

⁷⁹ Ibid.: 31.

dieses Recht bestimmten rechtlich privilegierten Personen auch ohne Besitz der jeweiligen nationalen Staatsangehörigkeit zu verleihen. Gleichzeitig soll in diesem Zusammenhang allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Konzept eines Wahlrechts für aufenthaltsberechtigte Nicht-Staatsangehörige in den 1970er-Jahren in Europa auch kein völlig unbekanntes war. So hatte beispielsweise Irland schon 1963 (als erstes europäisches Land) das kommunale Wahlrecht vom Erfordernis der Staatsangehörigkeit entkoppelt und – nach einer gewissen Aufenthaltsdauer – auch der Bevölkerung ohne nationale Staatsangehörigkeit eingeräumt, diesem Beispiel folgten in den 1970er- und 80er-Jahren die skandinavischen Staaten Schweden (1975), Dänemark (1981) und Norwegen (1983) und schließlich die Niederlande (1985); Großbritannien wiederum hatte schon 1972 in Form einer privilegierten Rechtsstellung BürgerInnen aus den Staaten des Commonwealths und aus Irland das (aktive und passive) Wahlrecht auf allen staatlichen Ebenen (mit der Einführung der Direktwahl 1979 auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament) eingeräumt und diese damit wahlrechtlich britischen BürgerInnen gleichgestellt (Rosas 1995: 144-148, Valchars 2006: 58-67; Shaw 2007b: 13).

Inwiefern die Inklusion von „europäischen“ BürgerInnen in die unterschiedlichen kommunalen Demoi konkret zu der angestrebten Stärkung einer europäischen Identität und einem europäischen Bewusstsein beitragen sollte, blieb im gesamten Diskurs zu den „besonderen Rechten“ unbeantwortet. Zumal diese Rechte, ähnlich wie das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, keine im eigentlichen Sinn „europäischen“ Rechte darstellten, sondern (durch Übereinkunft auf europäischer Ebene) zu gewährende nationale Rechte. Der Konzeption nach waren die „besonderen Rechten“ keine „materiellen“ Rechte, sondern eine national zu füllende rechtliche Hülle – „it was a ‚right to have rights‘“ (Olsen 2008: 113 in Anlehnung an Arendt 1958: 296).

Ganz im Gegensatz zu den Vorstellungen des Europäischen Parlaments. Dieses nahm den Vorstoß der Staats- und Regierungschefs zur Einführung der „besonderen Rechten“ und die Konkretisierung der Arbeitsgruppe der Kommission auf und wurde selbst aktiv bei der Herausarbeitung und Definition jener Rechte, die nach Ansicht des Parlaments als „besondere“ die europäischen MarktbürgerInnen zu GemeinschaftsbürgerInnen werden lassen sollten. Der Ansatz des Europäischen Parlaments war dabei allerdings ein grundsätzlich anderer, der auf einem menschenrechtlichen Verständnis und einer eindeutig föderalen Vision Europas basierte (Wiener 1998: 89). Das EP lud 1977/78 zu einem Runden Tisch nach Florenz und präsentierte

dort einen umfassenden Katalog an Rechten der GemeinschaftsbürgerInnen, der Grund- und Menschenrechte ebenso beinhaltet wie das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Einhaltung der Rechte – selbst in Angelegenheiten zwischen Mitgliedstaaten und ihren Staatsangehörigen – sollte von der Gemeinschaft garantiert werden und vor dem EuGH durchsetzbar sein (Wiener 1998: 102, Fn. 19). Die Umsetzung einer solchen Politik der „besonderen Rechte“ nach den Plänen des Europäischen Parlaments hätte also einen Transfer von Rechten von der nationalen zur supranationalen Ebene und im Zusammenhang damit auch einen Ebenentransfer von Souveränität bedeutet. Das EP hat mit dieser Definition der „besonderen Rechte“ die in dieser Angelegenheit deutlich vorsichtiger und zurückhaltender agierende Kommission herausgefordert; vor allem aber die Mitgliedstaaten dürften wenig Interesse an einem solchen Souveränitätstransfer, der aus ihrer Sicht einen Souveränitätsverlust darstellte, gehabt haben. Der Runde Tisch von Florenz und der darauf folgende weitgehende Stillstand der „Politik der ‚besonderen Rechte‘“ zeigten damit einmal mehr die Spannungen zwischen der Konstruktion einer als notwendig erachteten europäischen „Identität“ als Basis einer erfolgreichen europäischen Politik und der Furcht vor dem Verlust an nationaler Souveränität auf (Wiener 1998: 91): „The endemic conflict between supranational impulses and intergovernmental resistance hampered the search for optimal solutions to problems and true innovations“ (Kostakopoulou 2001: 47).

Die Reaktion der Kommission auf diesen Vorschlag des Parlaments, der den Mitgliedstaaten offensichtlich deutlich zu weit ging und den sie als mögliche Bedrohung ihrer nationalen Souveränität und „Identität“ sahen, war eine Art Politik der Rückbesinnung und Sichtbarmachung des bisher erreichten, verknüpft mit einer schrittweisen Ausweitung zumeist unterhalb der Ebene (politischer) Rechte. In diesem Sinne ist wohl die Aussage von Kommissar Étienne Davignon zu interpretieren, der 1979 vor dem Parlament mit Blick auf den derzeitigen Status der GemeinschaftsbürgerInnen festhielt: „[T]he status of ‘Community citizen’ had been officially recognized from the moment when the Treaties granted rights to individuals“. Dieser Rechte allerdings, so Davignon weiter, wären sich viele BürgerInnen nicht bewusst, weshalb ihnen mehr Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit zu widmen sei (zit. nach *ibid.*: 94).

Ähnlich hatte sich zuvor schon der konservative belgische Premierminister Leonard „Leo“ Tindemans geäußert, der Ende 1975 seinen Bericht zur Europäischen Union vorgelegt hatte.⁸⁰ Der Bericht war im Auftrag des Pariser Gipfels entstanden und sollte klären „what was meant by the term ‚European Union‘“. Tindemans zeichnete darin eine Vision einer zukünftigen Europäischen Union mit gestärkten Organen, einer gemeinsamen Außen-, Wirtschafts- und Währungspolitik und sozialer Mindeststandards. Dieses Europa sollte aber auch ein „Europa der BürgerInnen“ („A citizen’s Europe“) sein. Tindemans hielt fest, dass dieses Europa für die BürgerInnen in deren täglichem Leben „erlebbar“ und „fühlbar“ sein müsse⁸¹ – „the fact that our countries have a common destiny is not enough. This fact must also be seen to exist.“⁸² Dazu schlug Tindemans in seinem Bericht an den Europäischen Rat eine Reihe von Maßnahmen vor, die bis auf wenige Ausnahmen allerdings deutlich unter der Ebene subjektiv durchsetzbarer Rechte angesiedelt waren; im Vergleich zum übrigen Bericht war dieser Teil deutlich weniger visionär angelegt. Abgesehen von nicht näher bestimmten Grundrechten, die gegenüber den Organen (und nicht wie im Vorschlag des Parlaments auch gegenüber den Mitgliedstaaten) vor dem Gerichtshof durchsetzbar sein sollten und der Direktwahl des EP, waren dies einheitliche Rechte zum Schutz der KonsumentInnen, Umweltschutzbestimmungen, Austauschprogramme für StudentInnen, die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Ausbildungszertifikaten, eine vereinfachte Refundierung von Gesundheitsausgaben, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Radio- und Fernsehanstalten, der schrittweise Abbau zwischenstaatlicher Grenzen und die Ausgabe einheitlicher Reisepässe.⁸³ Die am Pariser Gipfel ventilierte Idee einer Passunion fand damit Eingang in das Papier, Vorschläge für „besondere Rechte“ können darin aber keine ausgemacht werden, politische Rechte und der Aspekt der Partizipation blieben ausgespart. Stattdessen lag der Fokus auf dem schon vorhandenen Recht der Freizügigkeit und seiner Vereinfachung und Sichtbarmachung im Alltag. Durch den Ausbau der studentischen Mobilität und der länderübergreifenden

⁸⁰ European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.

⁸¹ Ibid.: 12f.

⁸² Ibid.: 28.

⁸³ Ibid.: 26-28.

medialen Zusammenarbeit sollte zudem der Austausch über Kultur und Sprache, die als „Basis des gemeinsamen Erbes“ angerufen wurden, forciert werden.⁸⁴

An nahezu derselben Stelle, allerdings zehn Jahre später, setzte der sog. *Adonnino-Bericht* an. Pietro Adonnino war 1984 beim Treffen des Europäischen Rats in Fontainebleau mit der Leitung einer Ad-hoc-Kommission betraut worden, die aus VertreterInnen der Regierungen der Mitgliedstaaten bestehen und Maßnahmen zur Stärkung und Förderung einer europäischen Identität erarbeiten sollte. Unter dem Titel *A People's Europe*⁸⁵ legte die Ad-hoc-Kommission im März und Juni 1985 zwei Berichte vor, von denen der erste erneut auf die Personen- und Warenfreizügigkeit, und hier vor allem auf die administrative Vereinfachung und Erleichterungen beim Grenzübertritt fokussierte, und der zweite ein umfangreiches Bündel sehr unterschiedlicher Maßnahmen vorschlug, die vor allem auf kulturellen und sprachlichen Austausch abzielten oder auf symbolischer Ebene angesiedelt waren.⁸⁶ Im Kapitel „besondere Rechte“ unterstrich der Bericht lediglich erneut die Bedeutung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP und schlug neben der Stärkung des Petitionsrechts an das Parlament auch die Einrichtung einer Ombudsstelle vor. In Bezug auf das (kommunale) Wahlrecht blieb der Bericht vage, indem er lediglich weiteren Diskussionsbedarf konstatierte und die nationale Zuständigkeit hervorstrich. Die Frage eines Rechkatalogs blieb gänzlich unerwähnt, stattdessen wurde eine systematische Kodifizierung und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts vorgeschlagen, um den BürgerInnen einen besseren Überblick über den Rechtsbestand und mehr Rechtssicherheit zu verschaffen. Für Grenzgebiete empfahl der Bericht eine Art länderübergreifendes

⁸⁴ Ibid.: 28.

⁸⁵ Es lässt sich nur darüber spekulieren, ob der englische Titel der Ad-hoc-Kommission und ihrer beiden Berichte mit „A People's Europe“ bewusst in Abgrenzung zum Tindemans-Bericht und seinem Kapitel über „A citizen's Europe“ gewählt wurde. Wenn auch selbst der Tindemans-Bericht in Bezug auf Rechte der BürgerInnen sehr zurückhaltend war, wurde er doch in den 1970er-Jahren in einer Zeit verfasst, als durch den Gipfel von Paris erstmals Rechte auf die europäische Citizenship-Agenda gesetzt worden waren. Der Adonnino-Bericht aus 1985 hingegen folgte dem schon wenig später vollzogenen klaren Schwenk weg vom Konzept eines rechtebewehrten europäischen politischen Subjekts zurück zu einem identitären, kulturell-aufgeladenen Konzept von Citizenship mit Alltagsbezug. Insofern ist der rhetorische Wechsel von einem Europa der BürgerInnen („citizen“) zu einem Europa der Einwohner/Menschen („people“) durchaus stimmig. Die französische und deutsche Übersetzung derweilen spricht – nicht korrekt – auch beim Adonnino-Bericht von einem „Europe des citoyens“ bzw. einem „Europa der Bürger“.

⁸⁶ A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee. Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85. Die beiden Berichte wurden vom Europäischen Rat beim Treffen am 29./30. März in Brüssel bzw. am 28./29. Juni 1985 in Mailand angenommen. Neben Adonnino wurde gleichzeitig eine zweite Ad-hoc-Kommission unter der Leitung von James Dooge zur Frage der Institutionenreform eingesetzt (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 6/1984, S. 10-12).

BürgerInnenbeteiligungsverfahren mit Informations- und Stellungnahmerecht bei Maßnahmen und Projekten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen; für Reisen außerhalb der Gemeinschaft schließlich wurde die ersatzweise Gewährung konsularischer Hilfe auch für BürgerInnen anderer Mitgliedstaaten empfohlen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen in den Bereichen Kultur, Jugend, Bildung, Wissenschaft und Sport waren deutlich umfangreicher und reichten, um nur einige zu nennen, von der Errichtung einer *Europäischen Akademie der Wissenschaften* (deren Aufgabe die Verleihung wissenschaftlicher Auszeichnungen und die Beratung der gemeinschaftlichen Organe sein sollte), einer engeren Kooperation der Universitäten und dem Aufbau eines Systems zur gegenseitigen Anrechnung absolvierter Lehrveranstaltungen über die Verbesserung des schulischen Fremdsprachenunterrichts und damit der Fremdsprachenkenntnisse der SchülerInnen und die Einrichtung von Freiwilligendiensten für Jugendliche bis hin zur Einführung einer „Euro-Lotterie“ („To make Europe come alive for the Europeans, an event with popular appeal could help promote the European idea“⁸⁷), der Bildung europäischer Teams in unterschiedlichen Sportdisziplinen und die Ergänzung nationaler Länderwappen durch ein Gemeinschaftselement auf Sporttrikots der Nationalmannschaften der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Unter der Überschrift „Strengthening of the Community’s image and identity“ wird im letzten Kapitel schließlich beinahe das gesamte Arsenal an staatlicher Symbolik aufgezählt, wie es von Nationalstaaten bekannt ist, von Flagge und Wappen über Hymne und Europatag bis hin zur Ausgabe von Briefmarken. Der Bericht endet mit dem Hinweis, dass beide Berichte zusammen genommen ein ausgewogenes Gesamtbild an Maßnahmen darstellen würden; deren Umsetzung schließlich gebe „the individual citizen a clearer perception of the dimension and existence of the Community.“⁸⁸

In den beiden Berichten Adoninos wurde damit ein klarer inhaltlicher Schwenk nachvollzogen, der sich zuvor schon im Bericht Tindemans’ und in einigen Stellungnahmen abgezeichnet hatte: nach einer kurzen Phase um den Pariser Gipfel von 1974, in der europäische Citizenship erstmals als ein rechtbewehrter Status konzipiert und die Politik der „besonderen Rechte“ initiiert worden waren, verschob sich der Fokus schon wenig später wieder stark auf die sym-

⁸⁷ A People’s Europe. Reports from the ad hoc Committee, S. 22.

⁸⁸ Ibid.: 30.

bolische Ebene und auf einzelne Maßnahmen zur Erleichterung der Freizügigkeit. Die rechtliche Ausgestaltung war gegen den Widerstand der Mitgliedstaaten nicht durchzusetzen, einzig die Direktwahl des EP konnte mit Abstrichen realisiert werden, weshalb die Ebene gewechselt und ein identitätsbezogenes, kulturell-aufgeladenes Konzept von Citizenship mit deutlicherem Alltagsbezug und staatsähnlicher Symbolik vorangetrieben werden sollte. „[I]t was all about *portraying* and *presenting* (not representing) the existence of the EC to the public“ (Olsen 2008: 125; H.i.O.). Präsentation statt Repräsentation standen im Vordergrund, anstatt politischer Rechte wurde der Fokus verstärkt auf „Brot und Spiele“ verschoben und das Konzept einer europäischen Bürgerschaft als Rechtstatus vorerst ruhend gestellt.

Europäische Citizenship-Politik wurde also erneut eng mit dem Begriff der Identität verknüpft, der sich zudem scheinbar weitgehend unbemerkt einem Bedeutungswandel unterzogen hatte. Die Adonnino-Berichte holten weit aus, ging bis ins Jahr 1973 zurück und bezogen sich in ihren Ausführungen auf den bereits erwähnten Gipfel von Kopenhagen und den dort entstandenen *Document on the European Identity*. Allerdings wurden in diesem Dokument aus 1973 das mangelnde europäische Bewusstsein und das fehlende gemeinschaftliche Selbstverständnis der auf internationaler Ebene agierenden europäischen PolitikerInnen als Problem und Hindernis für eine gemeinsame Politik ausgemacht. Der Begriff der europäischen Identität war hier alleine auf die europäische politische Elite gemünzt und nach außen gerichtet. Bereits mit dem Tindemans-Bericht 1976 wurde eine Bedeutungsverschiebung eingeleitet und spätestens ab dem Adonnino-Bericht 1984 wurde europäische Identität nahezu ausschließlich mit Bezug auf die Bevölkerung und nach innen gerichtet verwendet. „[A] decade after the Paris Summit, the project of constructing a European identity was revived“ (Wiener 1998: 133) – mit ihrer Wiederbelebung hatte diese zu konstruierende Identität gleichzeitig allerdings ihren Charakter vollständig geändert. Beim vorgeschlagenen Instrumentarium wurden unübersehbar Anleihen aus dem Feld der bekannten nationalstaatlichen Identitätskonstruktion genommen: „Evidently, the emphasis on the cultivation of symbolic ties of belonging to the Community was inspired by the process of national identity-building. Indeed, EC policy on identity and citizenship in this [...] period mirrored the patterns set in the nineteenth-century formation of nation-states“ (Kostakopoulou 2001: 46) – „[t]hey subscribed to the Euro-nationalist mode of identity“ (ibid.: 47).

Dabei hätten die Adonnino-Berichte durchaus Potential gehabt, eine Diskussion auch um substantielle Rechte der GemeinschaftsbürgerInnen voranzutreiben. Im ersten Bericht spricht sich die Ad-hoc-Kommission nämlich entschieden für ein grundsätzliches Aufenthaltsrecht der GemeinschaftsbürgerInnen in den jeweils anderen Mitgliedstaaten als „ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Freizügigkeit“ aus;⁸⁹ eine Überlegung, die auch von der Kommission unterstützt wurde (Olsen 2008: 126). Mit einem solchen generellen Aufenthaltsrecht ausgestattet, hätte die europäische Bürgerschaft eindeutig den Rang einer Marktbürgerschaft hinter sich gelassen und wäre konzeptuell neu zu verorten gewesen. Das uneingeschränkte und unwiderrufliche Recht auf Aufenthalt gilt als eines der Kernelemente von Citizenship, eine solche europäische Bürgerschaft käme einem föderalen Bürgerschaftsmodell sehr nahe und würde zudem als Katalysator zum weiteren Rechteausbau fungieren. Allerdings schränkte die Ad-hoc-Kommission ihren eigenen Vorstoß schon im drauf folgenden Absatz selbst wieder ein, in dem sie das Recht auf Aufenthalt in einem der Mitgliedstaaten unter das Erfordernis der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ stellte und vom Nachweis einer ausreichenden individuellen finanziellen Absicherung abhängig machte, um in diesem Land „nicht in unververtretbarer Weise der Öffentlichkeit zu Last [zu] fallen.“⁹⁰

Schon 1979 hatte die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen,⁹¹ die ein allgemeines Recht auf die freie Wahl des Wohnsitzes innerhalb der Gemeinschaft einräumen, es zugleich aber den Mitgliedstaaten ermöglichen sollte, abgesehen von (pensionierten) ArbeitnehmerInnen und Selbstständigen einen Nachweis über die eigenständige finanzielle Absicherung zu verlangen (Maas 2006: 12). Obwohl der Vorschlag für eine Richtlinie vom Parlament befürwortet wurde und ab 1984 durch den Adonnino-Bericht auch von Seiten der Regierungen eine positive Stellungnahme in Richtung einer Stärkung des Aufenthaltsrechts vorlag, kam es dennoch zu keinem entsprechenden Beschluss des Rats (Closa 1992: 1142). Die Diskussion verlagerte sich vordergründig vielmehr auf die grundsätzliche Frage, ob ein von der Erwerbstätigkeit unabhängiges Aufenthaltsrecht überhaupt unter die Regelungskompetenz der Gemeinschaft falle und eine entsprechende Richtlinie daher über eine gemeinschaftsrechtliche Basis ver-

⁸⁹ Ibid.: 14, Pkt. 22.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates, KOM/79/215 endg, ABl. C 207 vom 17.8.1979, S. 14.

füge. Vor allem aber die notorisch integrationskritische konservative britische Premierministerin Margaret Thatcher sowie der vollzogene und der bevorstehende Beitritt der vergleichsweise ökonomisch schwachen Staaten Griechenland, Portugal und Spanien zu einer Zeit mit allgemein geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit trugen wohl entscheidend zur Blockade der Richtlinie im Rat bei (Maas 2006: 12). Die Kommission zog ihren Vorschlag daher nach zehn Jahren 1989 wieder zurück und reichte stattdessen drei neue Vorschläge für Richtlinien ein, in denen die betroffenen Gruppen – StudentInnen, PensionistInnen und Privatisierten sowie jeweils deren Angehörige – einzeln angeführt wurden.⁹² Im Unterschied zum vorangegangenen Vorschlag verlangten diese Richtlinien, die schließlich auch vom Rat verabschiedet wurden, den Nachweis über die finanzielle Absicherung und eine eigenständige Krankenversicherung auch für StudentInnen und PensionistInnen und sahen die Ausstellung einer auf fünf Jahre befristeten „Aufenthaltserlaubnis“ vor, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und „Volksgesundheit“ (sic!) auch abgelehnt werden konnte (Hall 1995: 119f). Zudem verknüpfte die Kommission in den Begründungen der Richtlinien das Aufenthaltsrecht argumentativ mit dem Recht auf freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und der Verwirklichung des Binnenmarktes, eines „Raum[s] ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist“.⁹³

Dieser Verweis auf den zu vollendenden Binnenmarkt war Ausdruck der neuen Strategie der Kommission unter Jacques Delors, der 1985 deren Vorsitz übernommen hatte und eine neue Phase im europäischen Einigungsprozess und damit auch in der Entwicklung des Citizenship-Acquis einläutete. Gleich zu Beginn ihrer Amtszeit stellte die Kommission Delors I das *Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes* vor, in dem sie die Beseitigung der „materiellen“, „technischen“ und „steuerlichen“ Schranken innerhalb der Gemeinschaft und damit die „Voll-

⁹² Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht, ABl. L 180 vom 13.07.1990, S. 26; Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, ABl. L 180 vom 13.07.1990, S. 28; Richtlinie 90/366/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. L 180 vom 13.07.1990, S. 30. Letztere wurde, da sie auf unzutreffender Rechtsgrundlage erlassen wurde, durch den EuGH (Rechtssache C-295/90, Slg. 1992, I-4193, Urteil vom 07.07.1992) für nichtig erklärt und durch die Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59 ersetzt. Die Richtlinien waren bis 2006 in Kraft; sie wurden durch eine neue Richtlinie zur einheitlichen Regelung der Freizügigkeitsrechte der UnionsbürgerInnen und ihrer Familienangehörigen auf Basis der Rechtsordnung von Nizza ersetzt (cf. Kap. 3.5.1).

⁹³ Richtlinie 90/365/EWG.

endung des Binnenmarktes“ bis Ende 1992 als Ziele angab⁹⁴ und u.a. auch die Entkoppelung von Freizügigkeit und individueller Erwerbstätigkeit vorschlug („measures to ensure the free movement of individuals must not be restricted to the workforce only“⁹⁵). Die Verwirklichung des Binnenmarktes fand zudem auch in die ein Jahr später verabschiedete Einheitliche Europäische Akte Eingang.⁹⁶

Die dadurch ermöglichte neue Strategie der Kommission war es, die aufgrund bremsender Mitgliedstaaten ins Stocken geratene Citizenship-Politik zur Binnenmarktpolitik zu machen und damit der Gemeinschaftsmethode zu unterwerfen (Wiener 1998: 141). Die Kommission wurde dadurch zu einer Ideengeberin in Bereichen, die ihr bis dahin als Kompetenzen vorenthalten waren: „The Commission has thus created a framework to mobilize the existing informal resources [...] [and] a new institutional space for itself for years to come“ (Wiener 1998: 142f; siehe auch Weiler 1999: 63ff).

Von dieser neuen Strategie der Selbstermächtigung machte die Europäische Kommission nicht nur bei den oben erwähnten Freizügigkeitsrichtlinien erfolgreich Gebrauch, sondern beispielsweise auch bei der Frage des kommunalen Wahlrechts. Auch dieses wurde von der Delors-Kommission als Binnenmarktpolitik betrieben, zu dessen Einführung schließlich nach wiederholter und nachdrücklicher Aufforderung durch das Parlament⁹⁷ erstmals 1988 ein Vorschlag für eine Richtlinie von Seiten der Kommission vorgelegt wurde.⁹⁸ Der Vorschlag für die Richtlinie wurde vom Rat zwar nicht angenommen – die Verhandlungen wurden im Rat aufgrund der Arbeiten der Regierungskonferenz für den Vertrag von Maastricht ausgesetzt –, das Papier bereitete aber die tatsächliche Einführung des kommunalen Wahlrechts unter dem Vertrag

⁹⁴ Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, COM 85/310 final, S. 4f.

⁹⁵ Ibid.: 26, Rn 94.

⁹⁶ Art. 13 Einheitliche Europäische Akte, ABl. L 169 vom 29.06.1987, S. 1

⁹⁷ Europäisches Parlament, Entschließung zum Wahlrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bei Kommunalwahlen, ABl. Nr. C 13/02 vom 18.1.1988, S. 33.

⁹⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat, KOM/88/371 endg, ABl. C 246/04 vom 20.9.1988, S. 3; abgeändert 1989 durch Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat KOM/89/524 endg, ABl. C 290/05 vom 18.11.1989, S. 4.

von Maastricht in wesentlichen Zügen inhaltlich vor und sollte schließlich 1994⁹⁹ mit geringfügigen Änderungen¹⁰⁰ auch beschlossen werden (Wiener 1998: 142f, Kostakopoulou 2001: 48ff).

3.2.3.3 Eine „Passunion“ mit vereinheitlichten Reisepässen: „[T]he psychological effect“ of „burgundy red“

Den dritten Strang der mit dem Gipfel von Paris 1974 initiierten aktiven europäischen Citizenship-Politik stellte die „Passunion“ dar, die zu Beginn, ähnlich wie die Politik der „besonderen Rechte“, wenig mehr als eine vage Idee war. Zur Konkretisierung wurde auch in diesem Fall eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die zudem über die (rechtliche) Machbarkeit und einen entsprechenden Zeitplan Bericht legen sollte.¹⁰¹ Die beiden Ideen der Schaffung einer Passunion durch Aufhebung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten und der Einführung einheitlicher Reisepässe innerhalb der Gemeinschaft sind Maßnahmen, die durchaus auch unabhängig voneinander umgesetzt werden könnten, im konkreten Fall aber als aufeinander aufbauend gedacht wurden („study the possibility of establishing a passport union and, in anticipation of this, the introduction of a uniform passport.“¹⁰²

Beide Vorschläge waren zwar neu im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft („The concept ‘Passport Union’ is a new one. No scheme exists which bears this name“¹⁰³), in anderen Zusammenhängen aber durchaus bekannt. Schon 1952 hatten Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland die Schaffung einer regionalen Zone des freien Personenverkehrs ohne einschränkender zwischenstaatlicher Grenzkontrollen beschlossen, der 1954 auch Island beigetreten war; gleiches gilt für Großbritannien und die Republik Irland, die sich ebenfalls 1952 vertraglich auf den passlosen Grenzübertritt verständigten und auch die 1958/59 gegründete

⁹⁹ Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. L 368 vom 31.12.1994, S. 38-47.

¹⁰⁰ Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen dem Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 1988 und der 1994 tatsächlich verabschiedeten Richtlinie ist das Bestehen einer maximalen ununterbrochenen Wohnsitzfrist für das aktive Wahlrecht von einer, für das passive Wahlrecht von zwei Wahlrechtsperioden (Art. 4, KOM/88/371); eine solche Frist findet sich in der Richtlinie 1994 nicht mehr.

¹⁰¹ Towards European Citizenship. Implementation of point 10 of the final communiqué issued at the European Summit held in Paris on 9 and 10 December 1974. A Passport Union. Report presented by the Commission to the Council on 3 July 1975, Bulletin of the European Communities, Supplement 7/75, COM (75) 322, 2 July 1975.

¹⁰² Meeting of the Heads of State or Government, Paris 1974, S. 8.

¹⁰³ Towards European Citizenship. A Passport Union, S. 8.

Benelux Wirtschaftsgemeinschaft beinhaltete unter anderem die Aufhebung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten (Turack 1972: 81-119).¹⁰⁴ Mit der Einführung vereinheitlichter Reisepässe wiederum griffen die Staats- und Regierungschefs in Paris eine Idee auf, die schon Jahrzehnte zuvor im Europarat ventiliert, später jedoch fallen gelassen wurde. Bereits 1949 war die Einführung eines „European passport“ diskutiert worden, der von einem „European passport office“ ausgestellt werden und zumindest innerhalb der Mitgliedstaaten als Reisedokument gültig sein sollte. Ein solcher Reisepass, so der Generalsekretär des Europarates damals, wäre „a progressive step towards European unity“ (zit. nach Turack 1972: 68). Die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zeigten jedoch, dass eine Umsetzung nicht realistisch und durchführbar war, weshalb die Pläne 1952 aufgegeben werden mussten (Turack 1972: 67ff, Torpey 2000: 144ff).

Mit dem Reisepass hatte man versucht, sich ein Instrument mit starker Symbolkraft für die europäische Citizenship-Politik zu Nutze zu machen. Der Reisepass steht weitverbreitet als dingliches Symbol des schwer fassbaren rechtlichen Konstrukts Staatsangehörigkeit; er gilt im internationalen Reiseverkehr als *der* Nachweis für die rechtliche Zugehörigkeit einer Person zu einem Staat und sollte nun auch zur gefühlten Zugehörigkeit beitragen. Als „signifier of membership“ (Olsen 2008: 109) sollte er von einem Nachweis für rechtliche Zugehörigkeit auch zu einem Katalysator gefühlter (europäischer) Zugehörigkeit werden. „[T]he introduction would have a psychological effect, one that would emphasize the feeling of nationals of the nine Member States of belonging to the Community.“¹⁰⁵ Das Interessante und auf den ersten Blick möglicherweise leicht Widersprüchliche in diesem Zusammenhang ist, dass dieser „psychologische Effekt“ bei den BürgerInnen der Gemeinschaft dadurch erzielt werden sollte, dass der Reisepass einerseits im Aussehen zusätzlich zur nationalen auch mit europäischer Symbolik angereichert und europaweit vereinheitlicht und – im Zusammenhang mit der Passunion – gleichzeitig weniger benutzt werden sollte.

Die Wirkung europäisierter Reisepässe und eines integrierten Reiseraums ohne Binnenkontrollen sollte identitätsstiftend und gemeinschaftsbildend nach innen (Wiener 1997: 541) und

¹⁰⁴ Sechs von neun Mitgliedstaaten der EWG waren damit 1974, als die Schaffung einer Passunion im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Politikziel definiert wurde, bereits in einer Zone mit freien Grenzverkehr eingebunden, im Fall von Dänemark im Übrigen mit Staaten, die keine Mitglieder der EWG waren.

¹⁰⁵ Towards European Citizenship. A Passport Union, S. 9.

außen wirken und helfen, die Gemeinschaft als eine Einheit darzustellen, die von der internationalen Staatengemeinschaft auch als solche wahrgenommen und – beispielsweise in Bezug auf Visaerfordernisse – behandelt wird. „[A project] to affirm *vis-à-vis* non-member countries the existence of the Community as an entity, and eventually to obtain from each of them identical treatment for citizens of the Community.“¹⁰⁶ Das europäische Citizenship-Konzept wurde damit erstmals mit einer externen Dimension von Mitgliedschaft („external membership“) angereichert (Olsen 2008: 108-112). Ähnlich wie bei jenen Maßnahmen, die Tindemans wenig später in seinem Bericht zur Europäischen Union vorschlug, sollte es auch bei der Passunion und den einheitlichen europäischen Reisepässen darum gehen, Europa im täglichen Leben seiner BürgerInnen stärker zu verankern und vor allem sichtbarer zu machen, oder in den damaligen Worten der Presseabteilung der Europäischen Gemeinschaft: „to bring home the reality of the Community to the European citizens.“¹⁰⁷

Der uniforme Reisepass wurde als erste Stufe einer Passunion angesehen, die relativ rasch erreicht werden könnte.¹⁰⁸ Da, so der Bericht der Kommission, allerdings nicht davon auszugehen sei, dass der Europäischen Gemeinschaft in naher Zukunft das Recht zukommen würde, Reisepässe auszustellen, die darüber hinaus auch international Anerkennung finden würden, müsste ein „europäischer“ Pass notwendigerweise ein nationaler Reisepass im vereinheitlichten europäischen Gewand sein. Die Pässe sollten von den nationalstaatlichen Behörden ausgegeben werden und die bisherigen nationalen Reisepässe ersetzen und weltweit, und nicht etwa nur innerhalb der Gemeinschaft, Gültigkeit besitzen.¹⁰⁹ Trotz der ursprünglichen Erwartungen einer relativ raschen Realisierung erwiesen sich jedoch auch in diesem Fall die Mit-

¹⁰⁶ Meeting of the Heads of State or Government, Paris 1974, S. 10; H.i.O.

¹⁰⁷ European Community Press Release No 28/1974, December 12, 1974, Washington, D.C., S. 5.

¹⁰⁸ Die Kommission kommt in ihrem Bericht 1975 zu dem Schluss, die für eine Umsetzung benötigte Zeit „could be relatively short“ (S. 13, Pkt. 3.1.2.), beim Europäischen Rat von Rom Ende 1975 wurde die Realisierung von den Mitgliedstaaten bis 1978 angenommen (The European Council, Rome Summit, Rome, 1-2 December 1975, Bull. EC 11-1975).

¹⁰⁹ Towards European Citizenship. A Passport Union, S. 9. Hierbei unterscheiden sich die Pläne der Europäischen Gemeinschaften zur Einführung europäischer Reisepässe nicht unwesentlich von jenen, die im Rahmen des Europarates diskutiert wurden; diese sollten nämlich, wie erwähnt, von einer europäischen Behörde ausgegeben werden und wären damit – aufgrund der fehlenden völkerrechtlichen Verbindlichkeit – nur innerhalb der Mitgliedstaaten gültig gewesen. Diese Pässe wären damit Reisepässe mit nur regionaler Gültigkeit gewesen und hätten die nationalen Reisepässe (bei Reisen außerhalb Europas) nicht ersetzen können. Neben dem geringen Interesse der Mitgliedstaaten, das Recht auf Ausgabe von Reisedokumenten an ihre BürgerInnen als Teil ihrer staatlichen Souveränität auch nur partiell abzugeben, war dieser fehlende zusätzliche Nutzen eines solchen europäischen Reisepasses sicherlich der wesentliche Grund für das rasche Scheitern dieser Idee (Turack 1972: 67ff).

gliedstaaten bei der Umsetzung als eher zögerlich. Vor allem Frankreich zeigte sich zurückhaltend, während Deutschland die Einführung europäischer Pässe vorantrieb. Motor dürfte hier allerdings kein europäisches Motiv gewesen sein, sondern das Interesse der deutschen Regierung an der Einführung maschinenlesbarer (und vorgeblich fälschungssicherer) Pässe, wofür die Einführung europäischer Reisepässe und die damit verbundene Erneuerung des gesamten Passbestandes einen willkommenen Anlass lieferte (Torpey 2000: 153). Die Einigung wurde schließlich in einem „uneigentlichen Ratsbeschluss“ von 1981 erreicht, in dem sich die Mitgliedstaaten gegenseitig das „Bemühen“ um eine tatsächliche Einführung bis zum 01. Jänner 1985 (und damit zehn Jahre nachdem die Idee erstmals im Pariser Schlussdokument als „informelle Ressource“¹¹⁰ Erwähnung gefunden hatte) abringen konnten.¹¹¹ Der Beschluss war im Übrigen eine detailverliebte Regelung, in der nicht nur die Farbe des Umschlags („burgundy red“, „as close as possible to RAL standard 4004 [...] laid down by the German Standardization Committee“), sondern auch die Farbe der Seiten, der Seitenumfang, und die Beschriftungen minutiös zwischenstaatlich geregelt wurden und die darüber hinaus auch eine Opt-Out-Klausel („If necessary in particular cases, Member States may [...] continue to issue the old type of passport“) enthielt.

Der zweite Schritt zur Schaffung einer Passunion, der der Einführung vereinheitlichter Reisepässe folgen sollte, war die Schaffung eines integrierten Reiseraums durch (schrittweise) Beseitigung der Binnengrenzkontrollen im zwischenstaatlichen Reiseverkehr. Die Beseitigung der Grenzkontrollen sollte dabei von Anbeginn nicht nur die eigentlichen Passkontrollen, sondern jede Form von Grenzformalitäten umfassen, wie sie von den Mitgliedstaaten möglicherweise durchgeführt wurden (wie z.B. die Überprüfung weiterer Dokumente, die Kontrolle von Waren und mitgeführter Währungen sowie Kontrollen an den Fahrzeugen) und zwangsläufig sowohl für GemeinschaftsbürgerInnen als auch für Drittstaatsangehörige gelten: „It is impossible to distinguish nationals of another Member State from those of a non-member country.

¹¹⁰ Zu den Begriffen „formelle“ und „informelle Ressource“: Wiener 1998: 47ff.

¹¹¹ Entschließung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Juni 1981; ABl. C 241/01 vom 19.9.1981, S. 1 und Ergänzende Entschließung zu der Entschließung vom 23. Juni 1981 über die Einführung eines nach einheitlichem Muster gestalteten Passes der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Juni 1982; ABl. C 179/01 vom 16.07.1982, S. 1.

If identity checks in respect of the former are to be abolished their abolition in respect of the latter must also be accepted.”¹¹² Begleitet werden sollte die sukzessive Beseitigung der Binnengrenzkontrollen unmittelbar durch eine nicht näher beschriebene „Neuorganisation“ der Personenkontrollen an den dann gemeinsamen Außengrenzen, „to be carried out by each Member State on behalf of all others“¹¹³ und langfristig durch eine schrittweise Harmonisierung der Visa-, Deportations- und Migrationspolitik.¹¹⁴

Unklar war – wie auch bei der Frage uniformer Reisepässe – die Rechtsgrundlage, auf der die Einführung der Passunion fußen sollte. Die Abschaffung von Binnengrenzkontrollen konnte zwar nicht als notwendig und erforderlich für das Erreichen der Vertragsziele, umgekehrt aber auch nicht als zusammenhanglos mit der Personenfreizügigkeit angesehen werden. Die Frage der Rechtsgrundlage, und damit auch die Frage der Zuständigkeit, verzögerte auch in diesem Fall den Zeitplan wesentlich.¹¹⁵

Durch die Beseitigung der Grenzkontrollen, oder – wie das vorsichtigere Vokabular der diskursiven Strategie der Kommission lautete – durch deren „Erleichterung“ („relief“) (Wiener 1998: 116), spielte erstmals auch der Sicherheitsaspekt in die europäische Citizenship-Politik mit hinein und involvierte neben dem „soften“ Politikfeld der Identitätspolitik erstmals auch die „high politics“ (Wiener 1998: 110). „[C]itizenship practice [was] spilling over into the areas of justice and home affairs“ (ibid.: 184), ein Umstand, der ebenfalls seinen Beitrag zur Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung beisteuerte.

¹¹² Towards European Citizenship. A Passport Union, S. 11.

¹¹³ Ibid.: 7.

¹¹⁴ Die neue Politik konnte dabei auf eine umfangreiche vorausgehende Zusammenarbeit der Exekutive aufbauen, beginnend mit dem Übereinkommen von Neapel zur Zollverwaltung 1967, der Einrichtung der TREVI-Gruppe, einem außerhalb des institutionellen Rahmens stehenden regelmäßigen Treffen der InnenministerInnen, 1975 und wurde ab 1984 durch Treffen der Innen- und JustizministerInnen begleitet (Wiener 1998: 231f, Pollak/Slominski 2006: 207).

¹¹⁵ Wiener (1998: 109) weist darauf hin, dass eine Gemeinschaftszuständigkeit nach Art. 235 EWG-Vertrag rechtlich nicht völlig ausgeschlossen gewesen wäre, obwohl der Bericht der Kommission genau das verneinte (Towards European Citizenship, A Passport Union, S. 17). Allerdings hätte dabei die Kommission eine starke Position einnehmen müssen, da die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung von Kommissions-Vorschlägen durch den herrschenden Luxemburg-Kompromiss zu dieser Zeit sehr gering waren.

Erst der Europäische Rat von Fontainebleau 1984 brachte die notwendige Bewegung und führte noch im selben Jahr zum *Abkommen von Saarbrücken*¹¹⁶, in dem Deutschland und Frankreich auf zwischenstaatlicher Ebene den erleichterten Grenzverkehr für die gemeinsame Landgrenze und die schrittweise Aufhebung der Grenzkontrollen beschlossen und damit die Politik der Kommission einer schrittweisen Implementierung regional umsetzten (Wiener 1998: 185). Interessant hierbei ist, dass mit Deutschland und Frankreich gerade zwei Mitgliedstaaten die Vorreiterrolle innerhalb der Gemeinschaft übernommen hatten, die (neben Italien und dem erst 1981 beigetretenem Griechenland) bis zu diesem Zeitpunkt in keine regionale Zone mit passlosem Grenzübertritt eingebunden waren. Die beiden Regierungen verständigten sich vorerst darauf, im Regelfall beim Grenzübertritt von Passkontrollen abzusehen und lediglich „einfache Sichtkontrollen“ der mit „verminderter Geschwindigkeit überquerenden Fahrzeuge durch[zuführen], ohne diese anzuhalten“ und eingehendere Überprüfungen nur mehr stichprobenartig vorzunehmen, wobei die Erleichterungen nur für GemeinschaftsbürgerInnen gelten sollten.¹¹⁷

Die Unklarheit über die Kompetenzfrage in der Schaffung eines integrierten europäischen Reiseraums hielten jedoch an und spiegelte sich auch in dem Übereinkommen wider: Während in der Präambel des zwischenstaatlichen Regierungsübereinkommens von Saarbrücken auch auf die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und implizit auf Art. 48 und Art. 49 EWG-Vertrag Bezug genommen wurde, veröffentlichte die Kommission 1985 ein Papier, in dem sie sich mit Vorschlägen zur Aufhebung der Grenzkontrollen an die Mitgliedstaaten wendete und damit implizit deren Zuständigkeit in Grenzfragen anerkannte (Wiener 1998: 188). De facto handelte es sich wohl um eine gemischte Kompetenzwahrnehmung, bei der einander als Verhandlungspartnerinnen die Regierungen der Mitgliedstaaten gegenüberstanden, die Kommission als Ideengeberin auftrat und sich das Europäische Parlament lediglich in Form von (unverbindlichen) Resolutionen beteiligte.

Die bilateralen Verhandlungen von Saarbrücken wurden relativ rasch zu multilateralen ausgeweitet und führten überraschend schnell zum (ersten) *Schengener Übereinkommen* von

¹¹⁶ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Abkommen von Saarbrücken), 13. Juli 1984, Saarbrücken.

¹¹⁷ Art. 1 u. 2 Abkommen von Saarbrücken.

1985¹¹⁸, das schließlich den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen von Deutschland, Frankreich und der Benelux-Staaten bis zum Jänner 1990 vertraglich vereinbarte. Auch im Schengener Übereinkommen fehlte der Verweis auf die Europäische Gemeinschaft nicht, der festhielt, dass hierbei – obwohl im Bereich der intergouvernementalen Politikgestaltung – dennoch Gemeinschaftsangelegenheiten involviert waren. Von Seiten der Mitgliedstaaten wurden die als Citizenship-Politik initiierte Schaffung der Passunion allerdings scheinbar dennoch ausschließlich als Regierungsangelegenheit angesehen, in deren Gestaltungsprozess weder das europäische noch die nationalen Parlamente involviert waren – was von Seiten des Europäischen Parlaments und anderen als „undemokratische Vorgehensweise“ kritisiert wurde (Wiener 1998: 190, Hansen/Hager 2010: 80) – und das der richterlichen Kontrolle durch den EuGH nicht zugänglich war. Der Ausschluss der Parlamente und damit der Öffentlichkeit und der BürgerInnen im Bereich der Citizenship-Politik bedeutete ein rechtlich sicherlich einwandfreies aber politisch zweifelhaftes Vorgehen bei der Implementierung einer Politik, die zwar *für* die BürgerInnen Europas sein sollte aber *ohne* diese stattfand: „In sum, the fast, and at times surprising conclusions of the Schengen agreement left it on politically shaky ground despite a sound legal basis“ (Wiener 1998: 191).¹¹⁹

Wesentliche Kritik wurde aber nicht nur an der prozessualen Gestaltung der Passunion, sondern auch an ihrer inhaltlichen Ausgestaltung geübt. Das Hauptaugenmerk dieser Kritik, die unter dem Schlagwort der *Festung Europa* Eingang in den wissenschaftlichen, medialen und politischen Diskurs fand (Kostakopoulou 2001: 51), richtet sich dabei zumeist auf die von Anfang an eingeplanten kompensatorischen Maßnahmen, die dazu führten, dass die Grenzkontrollen in Europa in Summe nicht abgeschafft, sondern von den Binnengrenzen an eine gemeinsame Außengrenze verlagert wurden, die zudem über die Jahre technisch militarisiert wurde und unter immer zweifelhafteren Bedingungen von nationalen und in Form der europäischen Grenzschutzagentur Frontex¹²⁰ zunehmend auch europäischen Behörden bewacht wird (Hess/Tsianos 2007, Kasperek 2010). „In this scheme of things, migrants and asylum seek-

¹¹⁸ Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 vom 22. September 2000, S. 13.

¹¹⁹ Die Integration des Schengener Besitzstandes in das Primärrecht und in den institutionellen Rahmen der Union erfolgte erst durch den Vertrag von Amsterdam (Pollak/Slominski 2006: 43f u. 208; Streinz 2003: 21f).

¹²⁰ Eigentlich: Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen.

ers became [...] the potential party poopers of Euro-optimism, the Single Market Luddites. With the freedom of movement for *some* inextricably bound up with the containment of *others*, it is not surprising that immigration and asylum increasingly emerged as a 'problem', a nuisance, in need of a swift resolution" (Hansen/Hager 2010: 82).

Neben dieser Kritik, die auf die Verlagerung und Intensivierung der Grenzkontrollen abzielt, kann eine weitere ausgemacht werden, die auf der nur unvollständigen Abschaffung der Binnenkontrollen beruht. Denn die routinemäßige Abschaffung der Grenzkontrollen beim inhereuropäischen Grenzverkehr war gekoppelt an die gleichzeitige Einführung stichprobenartiger Kontrollen, zu Beginn an den noch bestehenden Grenzstellen, später im sogenannten erweiterten Grenzgebiet durch mobile Polizeieinheiten. Das Fehlen objektiver Kriterien für diese auf „Zufall“ beruhenden stichprobenartigen Kontrollen lieferte jedoch die Basis für die Intensivierung von rassistisch motiviertem Kontrollhandeln und sogenanntem *Racial Profiling*. „[O]ne of the most important consequences of regional integration in Europe has been a heightened attentiveness to racial distinctions, at least on the part of the guardians on national borders“ (Torpey 2000: 154). Auch wenn die Kommission in ihrem Bericht schon 1974 darauf hinwies, dass die Abschaffung der Binnenkontrollen nicht für die GemeinschaftsbürgerInnen alleine erfolgen könne, da es (ohne Kontrolle des Passes) nicht möglich sei, zwischen BürgerInnen und Nicht-BürgerInnen zu unterscheiden, erfolgt die Auswahl der Stichproben nach Markern für ethnische Zugehörigkeit, die nach verbreiteten Normalitätsvorstellungen Indizien für eine nicht-europäische Staatsangehörigkeit sind.

3.2.4 Zusammenfassung

Der Abschnitt führt die europäische Citizenship-Politik an ihre Anfänge zurück. Die Darstellung lässt dabei rudimentäre Elemente einer „embryonalen“ europäischen Citizenship (Olsen 2008: 92) bereits am Beginn des europäischen Einigungsprozesses im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und in den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft erkennen. Dreh- und Angelpunkt der europäischen Citizenship war dabei von Anfang an das Recht auf Freizügigkeit, das den Kern der sich entwickelnden „Marktbürgerschaft“ und der späteren Unionsbürgerschaft darstellte und bis heute darstellt. Ebenso früh zeigt sich die Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs, der durch seine Rechtsprechung unmissverständlich festhielt,

dass die BewohnerInnen der Mitgliedstaaten Rechtssubjekten der Gemeinschaft seien, denen Pflichten auferlegt und Rechte verliehen werden sollten.¹²¹ Der EuGH nahm damit frühzeitig seine Rolle als treibende Kraft der europäischen Integration ein, mit bedeutendem Einfluss auf die Weiterentwicklung der europäischen Rechtsordnung im Allgemeinen und der Unionsbürgerschaft im Besonderen, wie sich später noch zeigen wird.

Die Einführung der direkten Wahl des Europäischen Parlaments markiert den schleichenden Übergang vom Konzept einer reinen Marktbürgerschaft, deren Subjekte ausschließlich wirtschaftliche AkteurInnen und MarktteilnehmerInnen sind, hin zu dem einer Gemeinschaftsbürgerschaft, die auch politische Rechte umfasst. Die Einführung der Wahl des Europäischen Parlaments gibt dabei ein gutes Beispiel für die zu dieser Zeit insgesamt eher verhalten fortschreitende europäische Citizenship-Politik ab: bereits im Gründungsvertrag der EWG enthalten, wurde das Parlament tatsächlich erst 1979 und damit mehr als zwei Jahrzehnte nach Inkrafttreten des Vertrags erstmals direkt gewählt. Möglich wurde die Wahl erst, nachdem man vom ursprünglichen Ziel eines einheitlichen Wahlverfahrens abgegangen war und die Regelung den Mitgliedstaaten überlassen hatte.

Ein ähnliches Muster lässt sich auch bei anderen Citizenship-Elementen, zum Beispiel bei der Politik der „besonderen Rechte“ oder der Schaffung eines integrierten Reiseraums, erkennen: erste Ideen, die oftmals nicht viel mehr als vage Schlagworte im europäischen Citizenship-Diskurs sind, existieren als „informelle Ressource“ oft sehr früh, die Prozesse zur Konkretisierung verlaufen jedoch zum Teil lange Jahre zäh und sind immer wieder auch von Stillstand unterbrochen, woran die Mitgliedstaaten keinen unwesentlichen Anteil haben, die Kompetenzübertragungen als Souveränitätsverlust sehen. „The endemic conflict between supranational impulses and intergovernmental resistance“ (Kostakopoulou 2001: 47), ein Phänomen, das aus der europäischen Integrationsgeschichte und auch von späteren Institutionen- und Strukturreformen auf europäischer Ebenen gut bekannt ist, kann auch hier deutlich beobachtet werden. So ist denn auch die Lösungsstrategie für die Schaffung eines integrierten Reiseraums, die Beseitigung der Binnengrenzkontrollen durch das Schengener Übereinkommen auf zwischenstaatliche Ebene herauszuverlagern, da eine Umsetzung innerhalb der Gemeinschaft

¹²¹ Van Gend en Loos, 26/62, S. 25.

keine Aussicht auf Einigung versprach, „prägend für diese Phase von Bürgerschaftspraxis“ (Wiener 2001: 83, Fn. 29).

Vom Wahlrecht zum Europäischen Parlament abgesehen, ist dieser erste Abschnitt der Citizenship-Politik „basically a pre-political phase“ (Kostakopoulou 2001: 46); die Europäische Gemeinschaft befindet sich ab den 1970er-Jahren im „‘soul-searching’ mode“ (Olsen 2008: 115) und die europäische Citizenship-Politik ist über weite Strecken von einem Identitätsdiskurs geprägt. Die Herstellung einer als fehlend bemängelten (emotionalen) (Ver-)Bindung zwischen der Gemeinschaft und den BürgerInnen der Mitgliedstaaten sowie einer kollektiven europäischen Identität wird angestrebt. In der Suche nach möglichen Projektionsflächen wird dabei auch auf nationalstaatliche Symbolik zurückgegriffen. Daneben wurden aber auch der Spracherwerb und Mobilitätsprogramme und Programme zum institutionalisierten grenzüberschreitenden Austausch in unterschiedlichen Bereichen (sei es im Freiwilligenwesen oder im universitären und akademischen Bereich) vorgeschlagen oder initiiert.

Mit der konkreten Umsetzung der ökonomischen Freizügigkeit durch die Verordnung im Jahr 1968 erfolgt zudem eine Fixierung der Freizügigkeit auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Eine solche lässt sich zwar aus dem Primärrecht nicht ableiten, wurde jedoch vom EuGH in seiner Judikatur bestätigt und etabliert sich in weiterer Folge dauerhaft. Die exklusive Verknüpfung europäischer Rechte mit der nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten wird später auch das Verhältnis von europäischer Unionsbürgerschaft und mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit kennzeichnen.

3.3 Maastricht: „Citizenship of the Union is hereby established“

3.3.1 Auf dem Weg zum Vertrag. Der geopolitische Kontext und die Regierungskonferenz

Durch den Vertrag von Maastricht kommt es schließlich zur primärrechtlichen Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft als ein Status, der einige Rechtspositionen, die zuvor schon bestanden hatten, mit neugeschaffenen unter einen gemeinsamen Titel zusammenfasst und vertragsrechtlich kodifiziert. Maastricht steht damit nicht am Beginn der Entwicklung europäischer Citizenship, sondern eher am vorläufigen Ende seiner kodifizierten Entwicklung. Maas sieht sechs „critical junctures“ bei der Entwicklung einer europäischen Citizenship, an deren Beginn die Gründung der EGKS durch den Vertrag von Paris 1951/1952 und an deren vorletzter

Stufe der Vertrag von Maastricht 40 Jahre später steht, dem nur mehr die Erweiterung von 2004 als entscheidender Entwicklungsschritt folgt (Maas 2006: 6f). Tatsächlich kam es durch die Vertragsänderungen nach Maastricht nur mehr zu geringfügigen materiellen Änderungen am primärrechtlichen Rahmen der Unionsbürgerschaft, deren weitere Entwicklung nach 1992/93 zum größten Teil auf sekundärrechtliche Ergänzungen und die Rechtsprechung des EuGH zurück gehen. Gleichzeitig signalisiert die mit der Unionsbürgerschaft eingeführte Evolutivklausel eine zukünftige Weiterentwicklung und unterstreicht ihren dynamischen und lediglich vorläufigen Charakter.

Zentrales Element der Unionsbürgerschaft nach Maastricht war ein (erweitertes) Freizügigkeitsrecht ergänzt durch das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene, konsularischen Schutz im Ausland, der Möglichkeit auf Anrufung einer europäischen Ombudsstelle und das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten. Damit wurden Citizenship-Elemente primärrechtlich ein- und zu „formellen Ressourcen“ übergeführt, die zum Teil schon seit mehr als 20 Jahren Bestandteil der „informellen Ressourcen“ des europäischen Citizenship-Acquis gewesen waren. Das gilt nicht nur für die einzelnen Rechte, sondern auch für den Vorschlag der Einführung eines eigenen Status, die konkrete Konstruktion und der Bezeichnung *Unionsbürgerschaft* selbst. Der Vertrag von Maastricht stellt damit weder einen Bruch noch einen innovativen Sprung in der europäischen Citizenship-Politik dar, sondern schließt an die ins Stocken geratene Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte an. „[I]nformal resources of the citizenship *acquis* were mobilized, drawing on the discourse of special rights and identity-creation which had been generated by citizenship practice since the early 1970s and was revived within a changed constitutional framework in the 1980s“ (Wiener 1998: 252).

In der Literatur wird die Unionsbürgerschaft häufig beschrieben als „last-minute addition to the Maastricht Treaty“ (Aziz 2009: 291). Tatsächlich war ihre Aufnahme in den Vertrag allerdings deutlich länger verhandelt worden.¹²² Entscheidendes Momentum für die vertragsrechtliche Kodifizierung und Ausweitung der europäischen Bürgerschaft dürfte dabei die Erweiterung der Gemeinschaft durch Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) und schließ-

¹²² So Weiler über den Wahrheitsgehalt der „Legende“ von der Unionsbürgerschaft in allerletzter Minute: „It is, of course a legend“, um – unglücklich über die konkrete Umsetzung – hinzuzufügen: „But it *could* be true to judge from the content of Article 8“ (Weiler 1999: 332).

lich der geopolitische Umbruch Europas der Jahre 1989 und 1990 gewesen sein. Die drei neuen Mitgliedstaaten stellten sich als deutliche Befürworter einer mit substantiellen Rechten bewehrten europäischen Citizenship heraus. Entscheidender Grund dafür dürfte deren vergleichsweise hoher Anteil an Staatsangehörigen mit Wohnsitz und Beschäftigung im europäischen Ausland gewesen sein, also jener Bevölkerungsgruppe, denen die meisten der in Diskussion stehenden Rechte zukommen würden. Gleichzeitig allerdings waren Spanien und Portugal in die vorangegangenen Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte noch nicht involviert gewesen und alle drei Staaten zudem nach ihrem Beitritt mit Übergangsbestimmungen konfrontiert worden, die temporär die Freizügigkeitsrechte ihrer Staatsangehörigen einschränkten (vergleichbar mit den Übergangsbestimmungen zur Freizügigkeit nach den Erweiterungen 2004, 2007 und 2013 für die mittel- und osteuropäische Staaten (Maas 2006: 14; cf. Kap. 4.1.3). Damit nahmen insbesondere Spanien und mit Abstrichen Portugal die Rolle eines Key Actors bei der Ausweitung der Freizügigkeit zu einem allgemeinen Recht der UnionsbürgerInnen ein, und damit eine vergleichbare Rolle wie Italien 1950, durch dessen Interesse und maßgebliches Betreiben erst die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit in den Vertrag zur Gründung der EGKS in seiner ursprünglichen Form eingefügt wurde (cf. Kap. 3.2.1).

Neben der Verschiebung des Interessengefüges aufgrund der Vergrößerung der Gemeinschaft durch ihre Süderweiterung war die Phase vor dem Vertrag von Maastricht vor allem aber durch die geopolitischen Veränderungen der Jahre 1989 und 1990, das Ende des Kalten Krieges und die deutsche Wiedervereinigung, geprägt, die die Frage der politischen Integration erneut in den Mittelpunkt des Interesses rückten.

Die Forderung nach Einberufung einer Regierungskonferenz über eine Politische Union mit einer vertieften politischen Zusammenarbeit (parallel zu der bereits in Vorbereitung befindlichen Regierungskonferenz über die *Wirtschafts- und Währungsunion* (WWU)) war ein Ausdruck dieser Schwerpunktverschiebung (Wiener 1998: 219, Kotalakidis 2000: 147f, Maas 2006: 17) und öffnete zugleich „ein Gelegenheitsfenster zur Wiederaufnahme der Bürger-schaftspolitik“ (Wiener 2001: 84). Denn eine vertiefte Gemeinschaft mit erweiterter Zuständigkeit und einer institutionalisierten politischen Zusammenarbeit verlangte gleichzeitig nach einer größeren demokratischen Legitimation und rückte die BürgerInnen als TrägerInnen der politischen Entscheidungen der Gemeinschaft ins Blickfeld. In einem gemeinsamen Brief des deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl und des französischen Präsidenten François

Mitterand, der den Anstoß auf Einberufung einer Regierungskonferenz gab, forderten die beiden Politiker neben der effizienteren Ausgestaltung der Institutionen, Kohärenz in den Bereichen Wirtschaft, Währung und Politik und einer gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik an erster Stelle, „die demokratische Legitimation der Union zu verstärken“.¹²³ Als Instrumente zur Stärkung der Legitimation wurden zum einen die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments, zum anderen die Einführung einer „echten europäischen Staatsbürgerschaft“¹²⁴ gesehen: „Bürgerschaftspolitik hat sich in dieser Phase vor dem Hintergrund eines deutlicher werdenden Demokratie- und Legitimationsdiskurses entwickelt“ (Wiener 2001: 84; siehe auch Magnette 1998: 40ff, Dell’Olio 2005: 69ff).

Ähnlich argumentierte Belgien, dessen Regierung bereits zuvor in einem *Aide-mémoire* die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses und die Reform des Institutionengefüges mit der Notwendigkeit der Beseitigung eines „wachsenden Demokratiedefizites“ verbunden und als Lösung neben der Aufwertung des Parlaments unter dem bereits etablierten Titel eines *Europas der Bürger* weiters die Aufnahme von Grundrechten in den Gemeinschaftsvertrag, den Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), einmal mehr ein einheitliches Wahlverfahren zum Europäischen Parlament und das kommunale Wahlrecht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten propagiert hatte.¹²⁵ Mit demselben Ziel, der Stärkung der demokratischen Grundlage der europäischen Zusammenarbeit und der Schaffung von mehr Transparenz und effektiverer Kontrolle, wurde von dänischer Seite der bekannte Vorschlag zur Schaffung einer Ombudsstelle aufgegriffen und in die aktuelle Diskussion eingebracht sowie das Öffentlichkeitsprinzip für bestimmte Ratssitzungen verlangt.¹²⁶

Insgesamt gab man sich ein äußerst enges Zeitkorsett zur Vorbereitung der Regierungskonferenz zur Politischen Union, von der die spätere Unionsbürgerschaft ja nur einer aus einer lan-

¹²³ Gemeinsame Initiative des französischen Präsidenten, François Mitterand, und des deutschen Bundeskanzlers, Helmut Kohl, vom 18. April 1990 zur Vorbereitung der Europäischen Union. Abgedruckt in: Weidenfeld 1994: 103f.

¹²⁴ Vorschläge des französischen Präsidenten, François Mitterand, und des deutschen Bundeskanzlers, Helmut Kohl, vom 06. Dezember 1990 zur Gestaltung der Politischen Union. Abgedruckt in: Weidenfeld 1994: 115ff, hier: 116.

¹²⁵ Belgisches Aide-mémoire zur Politischen Union vom 20. März 1990. Deutsch abgedruckt in: Weidenfeld 1994: 95ff.

¹²⁶ Memorandum der dänischen Regierung vom 04. Oktober 1990 zu den laufenden Vorbereitungen der Regierungskonferenzen über die politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion. Deutsch abgedruckt in: Weidenfeld 1994: 105ff.

gen Liste an vorzubereitenden Verhandlungsgegenständen war. Zwischen dem offiziellen Beschluss zur Einberufung einer Regierungskonferenz auf der Tagung des Europäischen Rates in Dublin Ende Juni 1990 und dem Beginn der Konferenz bei der Tagung des Europäischen Rates in Rom Mitte Dezember 1990 lagen nicht mehr als fünfeinhalb Monate.¹²⁷ Innerhalb dieser kurzen Zeit zirkulierten eine Reihe von Memoranden, Erklärungen, Resolutionen und Non-Papers, in denen nationale Regierungen, die Kommission und das Parlament ihre Positionen und Vorschläge für eine politische Union darlegten.¹²⁸ Insgesamt entstand durch diesen Zeitdruck, das Fehlen einer klaren Strategie und die Unbestimmtheit des Prozesses eine Situation, in der dringend konkrete Ideen gebraucht wurden, die entweder neu waren oder aus dem langjährigen Fundus an bestehenden Ideen hervorgeholt werden konnten. „[A] situation in which policy makers [...] were frequently casting about ideas. Subsequently, those who did have resources to draw on and were able to present them convincingly had a good chance to push them through without being too seriously challenged“ (Wiener 1998: 259). „[N]o one had really enough time to give full thought to this long list of contentious issues in the few short working months“ (Ross 1995: 89; zit. nach Wiener 1998: 276, Fn. 22).

Spanien war eines jener Länder, das ganz offensichtlich Vorteile aus dieser Situation ziehen und den Citizenship-Diskurs in dieser Vorphase von Maastricht wesentlich beeinflussen konnte. Schon im Mai 1990 hatte der spanische Regierungschef Felipe Gonz  les in einem Rundbrief an seine europäischen KollegInnen die Einführung einer „Europab  rgerschaft“ verlangt (Closa 1992: 1154; Maas 2007: 48; Kotalakidis 2000: 148). In einem späteren auch von Griechenland unterstützten Memorandum mit dem Titel *Towards a European Citizenship*¹²⁹ wurde konkretisiert, dass eine solche europäische Bürgerschaft geeignet sein sollte, den bisherigen unbefriedigenden (inländischen) Status eines europäischen „Vorzugsausl  nders“ abzulösen. „Its intention and its effect was to re-situate the citizen at the heart of the European

¹²⁷ Der Grund für dieses enge Zeitmanagement war, dass beide Regierungskonferenzen, die schon seit längerem in Vorbereitung befindliche Konferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion und jene zur Politischen Union, parallel laufen und einen gemeinsamen Abschluss im Dezember 1991 finden sollten. Hinzu kam, dass die Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion inhaltlich relativ klar abgegrenzt und durch den Delors-Bericht von 1989 (Report on economic and monetary union in the European Community, 17. April 1989) entsprechend konkretisiert waren, während in Bezug auf eine politische Union die Vorstellungen der unterschiedlichen AkteurInnen sehr unkonkret und divergent waren (Corbett 1998: 308ff, Wiener 1998: 258f).

¹²⁸ Für eine umfassende Darstellung: Weidenfeld 1994, Wiener 1998: 270, Maas 2007: 45-59, Corbett 1998: 276-342.

¹²⁹ Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsbürgerschaft. Spanische Delegation. Deutsch abgedruckt in: Weidenfeld 1994: 227-230.

process“ (Connolly et al. 2006: 41). Der Schritt hin zur Politischen Union mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Wirtschafts- und Währungsunion erfordere, so das Dokument, die „Schaffung eines integrierten gemeinsamen Raumes, in dem der europäische Bürger eine zentrale und grundlegende Rolle einnimmt.“ Erforderlich sei daher die Schaffung „einer Staatsbürgerschaft der Europäischen Politischen Union [...], die als persönlicher und unveräußerlicher Status [...] angelegt ist“ und die Mängel im Rechtsstatus der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu kompensieren vermag.¹³⁰ Die spanische Vorstellung einer Unionsbürgerschaft war eine Zusammenstellung dreier unterschiedlicher Arten von Rechten, deren Kernstück die uneingeschränkte, von einer wirtschaftlichen Tätigkeit entkoppelte Freizügigkeit, das Recht auf freie Wahl des Wohnortes und auf politische Teilnahme am Wohnort (wobei unklar blieb, ob hier lediglich die lokale oder auch die Mitbestimmung auf regionaler oder nationaler Ebene gemeint waren, jedenfalls sollten aber neben dem formalen Wahlrecht auch die freie Meinungsäußerung, sowie die Koalitions- und Versammlungsfreiheit als politische Rechte abgesichert sein) für alle europäischen BürgerInnen waren. Die zweite Kategorie waren Rechte, die sich parallel zur Weiterentwicklung der Union und der Vergemeinschaftung weiterer Politikfelder erst im Laufe der Zeit herauskristallisieren würden (etwa in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Bildung, Kultur, Umwelt- und VerbraucherInnenschutz). Die dritte Kategorie umfasste den konsularischen Schutz und diplomatischen Beistand für europäische BürgerInnen außerhalb der Grenzen der Gemeinschaft, deren sichtbarer Ausdruck der einheitliche europäische Reisepass sein sollte. Dieses dynamische Konzept einer kodifizierten Unionsbürgerschaft war neu im europäischen Citizenship-Diskurs (Wiener 1998: 260) und bot Platz für europäische Rechte, die erst im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses zu definieren waren und damit etwa auch für soziale Maßnahmen und den Ausgleich sozialer Ungleichheit. Die spanische Regierung sah die Unionsbürgerschaft neben der Wirtschafts- und Währungsunion und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als „einen der drei Stützpfeiler der Europäischen Union“ und von grundlegender Bedeutung für den Erfolg und die Glaubwürdigkeit der Politischen Union, „denn die eigentliche Grundlage ihrer demokratischen Legitimation ist ja der europäische Bürger“.¹³¹

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid. Die unterschiedlichen Vorschläge zur Unionsbürgerschaft trachteten zwar jeweils nach einer personellen Ausweitung der Rechte, wie beispielsweise Mobilitätsrechte unabhängig von einer individuellen wirtschaftlichen Tätigkeit, beschränkten sich hierbei aber (implizit oder explizit) auf die Staatsangehörigen der Mitglied-

In Folge sollten die spanischen Vorschläge zur Basis für die weiteren Verhandlungen über eine europäische Bürgerschaft werden. Die Regierungskonferenz nahm ihre Arbeit im Dezember 1990 auf und schloss die Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion und über die Politische Union ein Jahr später bei der Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1991 in Maastricht ab.¹³² Die Kernelemente jener Version, wie sie später im Vertrag von Maastricht kodifiziert wurde, waren dabei schon im spanischen Memorandum vom September 1990 erkennbar. Allerdings ging die Unionsbürgerschaft in ihrer endgültigen Version ihrer sozialen Dimension verlustig und wurde in ihrer politischen Dimension auf das Wahlrecht reduziert, notwendige begleitende Rechte, wie das Recht auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, wurden im Vertrag selbst ausgespart. Auf die Achtung der Grundrechte durch die Union wird lediglich allgemein hingewiesen und auf die Europäische Menschenrechtskonvention durch einen Verweis Bezug genommen.¹³³

Es zeigt sich, dass der Citizenship-Diskurs auf europäischer Ebene insgesamt eine Wende nahm und sich von der Identitätsfrage der 1970er- und 1980er-Jahre (zumindest in dieser Phase der Konstitutionalisierung um Maastricht) löste und nun im Zusammenhang mit der Frage nach der politischen Legitimation diskutiert wurde. Dies lässt sich nicht nur (wenn auch besonders deutlich) an der spanischen Position erkennen, sondern ebenso an so gut wie allen weiteren Positionspapieren im Vorfeld und während der Regierungskonferenz in den Jahren 1990 und 1991. Die Anrufung der Unionsbürgerschaft als identitätsbildende Ressource, ein so beliebter Topos aus den zwei Jahrzehnten zuvor, fehlte in diesen Dokumenten völlig¹³⁴; stattdessen wurden Citizenship-Elemente als Instrumente zur Erzeugung politischer Legitimation und zur Überwindung des erkannten (und durch die Vertiefung der Integration zukünftig noch ver-

staaten und klammerten in der Gemeinschaft lebende Drittstaatsangehörige beim Rechteverleih kategorisch aus. Einzig das Europäische Parlament verlangte in einer Resolution im Juli 1990, dass im Konzept einer europäischen Citizenship auch Drittstaatsangehörige inkludiert und mit bestimmten Rechten ausgestattet werden sollten (Entschließung vom 1. Juli 1990 zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union. Deutsch abgedruckt in: Weidenfeld 1994: 139-150.). Eine Forderung, die keine weitere Beachtung fand.

¹³² Für eine Chronologie der Regierungskonferenz: Weidenfeld 1994: 475-495.

¹³³ Artikel F Vertrag über die Europäische Union (EUV [Maastricht]), ABl. C 191/01 vom 29.07.1992, S. 1.

¹³⁴ Dies gilt ebenso für den Vertrag von Maastricht selbst, in dem Identität lediglich im Zusammenhang mit der einzurichtenden gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dem Ziel der Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene angerufen wird (Artikel B EUV [Maastricht]). Eine solche Verwendung des Begriffs schließt unmittelbar an das bereits erwähnte *Document on the European Identity* des Gipfels von Kopenhagen 1973 an.

stärkten) Demokratiedefizits vorgestellt. „[I]n the 1990s citizenship was indeed functional to the discourse of union-building as a political tool designed to overcome the legitimization crisis of the European Union (Wiener 1998: 273f). Das Interessante dabei ist, dass viele der Elemente, die zuvor als Lösungsansätze zur Schaffung einer europäischen Identität in Diskussion waren, nun aus dem Lager der informellen Ressourcen hervorgeholt und als Lösungen für das Demokratiedefizit und zur politischen Legitimation verhandelt wurden (Wiener 1998: 252 u. 274).

3.3.2 Die Citizenship-Architektur von Maastricht

Mit dem Vertrag von Maastricht wird die Unionsbürgerschaft entgegen ihrer Bezeichnung nicht durch den *Vertrag über die Europäische Union* (EUV), sondern durch den *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (EGV) eingeführt. Konkret ist es Artikel 8 im Zweiten Teil des EGV, der nüchtern und in schlichten Worten festhält: „Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt“ – „Citizenship of the Union is hereby established.“¹³⁵ Vereinzelt wird daher auch darauf hingewiesen, dass „Community citizenship“ bzw. „Gemeinschaftsbürgerschaft“ die eigentlich treffendere Bezeichnung für den neugeschaffenen Status gewesen wäre (Warleigh 2001: 23f, Kotalakidis 2000: 211f, Shaw 2007b: 37, Fn. 16).¹³⁶ Zudem wurde angezweifelt oder galt es zumindest als ungewiss, ob die Europäische Union (im Unterschied zu den Europäischen Gemeinschaften) über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfüge (Streinz 2003: 56f), womit sich nicht zu Unrecht die Frage stellte: „How can one be a citizen of an entity which has no legal personality?“ (Weiler 1996b: 12).¹³⁷ Auf der anderen Seite geht die Unionsbürgerschaft nicht nur dem Namen, sondern auch der Sache nach über das Gemeinschaftsrecht hinaus (Jessurun d’Oliveira 1995: 64, Schönberger 2005: 273f) – die Ausführungen zum konsularischen Schutz beispielsweise sind intergouvernemental und nicht über Gemeinschaftsrecht geregelt – und rechtstechnisch ist zudem als nicht unwesentlich festzuhalten, dass die primärrechtliche Verankerung im EGV die Unionsbürgerschaft der rechtsprechenden

¹³⁵ Art. 8 EGV [Maastricht].

¹³⁶ Damit wird sowohl der erste, als auch der zweite Teil des Kompositums *Unionsbürgerschaft* bzw. der englischen Bezeichnung *Citizenship of the Union* als unpräzise kritisiert bzw. hinterfragt.

¹³⁷ Mit dem Vertrag von Lissabon wurden diese Zweifel beseitigt und der Europäischen Union explizit Rechtspersönlichkeit verliehen, während gleichzeitig die bis dahin bestehende Drei-Säulen-Konstruktion aufgelöst wurde.

Kompetenz des Europäischen Gerichtshofes zuordnet, was beim EUV nicht der Fall gewesen wäre (Delli 2004: 9). Die Unionsbürgerschaft findet zudem auch nicht nur im EGV Erwähnung, dessen gesamter zweiter Teil ausschließlich der Unionsbürgerschaft gewidmet ist, sondern auch in Artikel B des EUV, in dem sich die Union unter anderem auch „die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft“ zum Ziel setzt. Völkerrechtliche Qualität vergleichbar einer nationalen Staatsangehörigkeit kommt der Unionsbürgerschaft allerdings nicht zu.

Der „Zuordnungsverband“ (Schönberger 2005: 272) der Unionsbürgerschaft ist damit uneinheitlich, als Personenstatus verbindet diese die Europäische Union mit der Europäischen Gemeinschaft: „Sie ist [...] ein Status, der sich sowohl auf die Europäische Union als den allgemeinen als auch auf die Europäische Gemeinschaft als den am stärksten integrierten Verband bezieht“ (Schönberger 2005: 274). Bedenkt man, dass sie zudem ausschließlich über die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten vermittelt wird und diese es sind, die die durch sie vermittelten Rechte mehrheitlich tatsächlich einräumen, können hier als dritter Zuordnungsverband die Mitgliedstaaten ergänzt werden.

Denn die Unionsbürgerschaft kann nicht eigenständig erworben werden, sie ist vielmehr eng an die Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten gebunden, eigene, „autonom“ (Kotalakidis 2000: 303) definierte Erwerbs- oder Verlusttatbestände bestehen nicht. Ex lege gilt, „Unionsbürger[In] ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.“¹³⁸ Diese „additionality“ (Closa 1992: 1160) oder Akzessorietät der Unionsbürgerschaft zu den nationalen Staatsangehörigkeiten verhinderte die Entstehung eines „free-standing European citizenship status“ (Olsen 2008: 143).¹³⁹

Doch so klar wie die Verknüpfung zwischen europäischer Unions- und nationaler Staatsangehörigkeit den Buchstaben des Vertrages nach erscheinen mag, ist sie keineswegs. Denn nicht nur, dass die Mitgliedstaaten autonom über ihre nationale Gesetzgebung Erwerb und Verlust ihrer eigenen Staatsangehörigkeit (und damit verbunden der Unionsbürgerschaft) regeln kön-

¹³⁸ Art. 8 EGV [Maastricht]

¹³⁹ Zur Akzessorietät, ihrer Entwicklung und der entsprechenden Judikatur des EuGH cf. Kap. 4.1.1.; zur Frage nach der Durchbrechung der strengen Akzessorietät cf. Kap. 4.2.3.

nen,¹⁴⁰ obliegt es zudem den Mitgliedstaaten zu definieren „wer für die Zwecke der Gemeinschaft als ihr Staatsangehöriger anzusehen ist“.¹⁴¹ Diese Formulierung im Anhang an den Vertrag von Maastricht sollte einmal mehr klarstellen, dass durch den Vertrag keine unabhängige europäische Bürgerschaft eingeführt und die Souveränität der Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht eingeschränkt werden sollte. Diese Bestimmung macht es den Mitgliedstaaten aber auch möglich, zwischen einer „staatsrechtlichen Staatsangehörigkeit“ und einer „Staatsangehörigkeit für die Zwecke des Gemeinschaftsrechts“ (Schönberger 2005: 279) zu differenzieren. Die Staaten können also einerseits Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, zu Staatsangehörigen „für die Zwecke der Gemeinschaft“ erklären als auch umgekehrt Staatsangehörige von der Staatsangehörigkeit „für die Zwecke der Gemeinschaft“ ausnehmen und tun dies zuweilen auch. Per einseitiger Erklärung können also (positive und negative) Akzessorietätsabweichungen bei der Unionsbürgerschaft geschaffen werden und der persönliche Geltungsbereich des EG-/Unionsrechts eingeschränkt oder erweitert, die europäischen Citizenship-Rechte einer bestimmten Personengruppe zuerkannt oder vorenthalten werden (Schönberger 2005: 275ff, de Groot 2003, de Groot 2004: 5-20, Kochenov 2009: 186-193, Kochenov 2010b).

Zur Anwendung kommt diese Bestimmung häufig bei Mitgliedstaaten mit überseeischen Gebieten, ehemaligen Kolonien oder autonomen Regionen, die den BürgerInnen dieser Gebiete trotz nationaler Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft versagen und so den personellen Anwendungsbereich des Unionsrechts gegenüber ihren eigenen Staatsangehörigen verengen.

Eine solche Praxis des Ausschlusses bestimmter Staatsangehöriger von europarechtlich garantierten Rechten per einseitiger Deklaration war bereits vor Maastricht möglich und üblich, wie das Beispiel Großbritannien zeigt (Kostakopoulou 2001: 43f; Evans 1984: 687ff). Bereits 1972, als Großbritannien über seinen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft verhandelte, legte das Land in einer einseitigen Erklärung fest, wer im Sinne des Gemeinschaftsrechts als britischer

¹⁴⁰ In der *Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats* im Anhang zum Vertrag von Maastricht heißt es diesbezüglich, dass „die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird.“ Der EuGH hat die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in seiner Judikatur in den Folgejahren im Wesentlichen bestätigt, dabei aber auch auf die „Beachtung des Gemeinschaftsrechts“ hingewiesen

¹⁴¹ Ibid. Englisch: „Member States may declare, for information, who are to be considered their nationals for Community purposes by way of a declaration lodged with the Presidency and may amend any such declaration when necessary.“

Staatsangehörige gelten sollte. Großbritannien hatte kein Konzept einer einheitlichen Staatsbürgerschaft in Verwendung, sondern unterschied mehrere Kategorien von BürgerInnen, die mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet waren und die BewohnerInnen des gesamten Britischen Reichs und des späteren Commonwealth erfasste. Damit stellte sich die Frage nach dem personellen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und insbesondere des Freizügigkeitsrechts, das schließlich in der erwähnten Erklärung von 1972 und einer Aktualisierung 1982 auf bestimmte britische Bürgerschaftskategorien beschränkt werden sollte (de Groot 2003: 69ff, de Groot 2004: 5-8).¹⁴² Im Fall *Kaur*¹⁴³ bestätigte der EuGH diese Möglichkeit der Abgrenzung des persönlichen Geltungsbereichs der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten.

Als umgekehrtes Beispiel kann die Bundesrepublik Deutschland angeführt werden, die (mittlerweile obsolet) auch sog. Statusdeutsche¹⁴⁴ zu UnionsbürgerInnen erklärte (Sauerwald 1996: 89ff). Insgesamt schufen die Mitgliedstaaten durch solche Erklärungen eine Reihe von „borderline categories of European citizenship“ (de Groot 2004: 8f), bei denen es zum Teil europa- und völkerrechtlich zweifelhaft und umstritten ist, ob die TrägerInnen dieser Titel als Staatsangehörige der Mitgliedstaaten UnionsbürgerInnen sind (ibid., Kochenov 2009: 190).

Dennoch gilt die Unionsbürgerschaft als einer der Hauptgründe für den Skeptizismus der dänischen Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union und dem Vertrag von Maastricht und für das ursprünglich negative Referendum über dessen Ratifikation (Guild 2004: 7). Die Unionsbürgerschaft wurde von der Bevölkerung, zum Teil aber auch von den nationalen Eliten als „dangerous supplement“ (Kostakopoulou 2001: 67) gesehen: „They fear that European citizenship, however immature and weak it may be at present, is not simply a mercantile citizen-

¹⁴² Großbritannien selbst wollte ursprünglich allen Staatsangehörigen aus Commonwealth-Staaten mit Wohnrecht in Großbritannien die europäische Freizügigkeit zukommen lassen, insbesondere aber die Regierung der Niederlande war es, die eine Einschränkung der Freizügigkeitsrechte verlangte (Kochenov 2009: 189f). Damit zeigt dieses Beispiel gleichzeitig, dass insbesondere die Ausweitung der Staatsangehörigkeit „für die Zwecke der Gemeinschaft“ auch Gegenstand politischer Verhandlungen war und die Mitgliedstaaten nicht völlig eigenständig agieren konnten.

¹⁴³ *Kaur*, Rechtssache C-192/99, Slg. 2001, I-01237, Urteil vom 20.02.2001.

¹⁴⁴ Als sogenannte „Statusdeutsche“ bzw. als „Deutsche im Sinne des Art. 116“ des deutschen Grundgesetzes (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347) galten auch BürgerInnen der DDR und ehemalige deutsche Flüchtlinge und Vertriebene bzw. deren Nachkommen auf dem Gebiet des ehemaligen Deutschen Reichs (sog. Einheitlichkeit deutscher Staatsangehörigkeit). Die Regelung ist aufgrund der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes seit 01. Jänner 2000 praktisch gegenstandslos (Kochenov 2009: 188).

ship designed to make the internal market work“ (ibid.: 68).¹⁴⁵ Dänemark hielt daher nach dem negativen Referendum von Juni 1992 in einer Deklaration fest, die Unionsbürgerschaft sei ein „politischer und rechtlicher Begriff, der sich vom Begriff der Staatsangehörigkeit im Sinne der Verfassung des Königreichs Dänemark und im Sinne des dänischen Rechtssystems grundlegend unterscheidet. Der Vertrag über die Europäische Union sieht weder implizite noch ausdrücklich eine Verpflichtung zur Schaffung einer Unionsbürgerschaft im Sinne der Staatsangehörigkeit eines Nationalstaats vor.“ Und folgerte daher: „Die Frage einer Teilnahme Dänemarks an entsprechenden Entwicklungen stellt sich daher nicht.“¹⁴⁶ Als Reaktion auf diese unilaterale Erklärung Dänemarks veröffentlichte der Europäische Rat in Birmingham und Edinburgh zwei Deklarationen, in denen im Wesentlichen der Verweis auf die innerstaatliche Rechtsordnung der Mitgliedstaaten aus der Erklärung zur Staatsangehörigkeit aus dem Anhang zum Maastricht Vertrag wiederholt wurde.¹⁴⁷ Die Vertragsrevision durch den Vertrag von Amsterdam wurde schließlich noch einmal genutzt, um den additiven Charakter der Unionsbürgerschaft zu den nationalen Staatsbürgerschaften auch primärrechtlich zu verankern.

3.3.3 Maastrichter Rechtekatalog: „... shall enjoy the rights conferred [...] and shall be subject to the duties imposed“

Neben der rechtlichen Definition der Unionsbürgerschaft und einem Artikel zu ihrer Weiterentwicklung stellt der Hauptteil des Maastrichter Citizenship-Acquis eine Art Rechtekatalog dar, der schon bisher bestehende, im Primär- und Sekundärrecht zersplitterte Rechte primärrechtlich unter einen Titel zusammenfasst, mit neuen ergänzt und erweitert und direkt an das

¹⁴⁵ Dänemark ist nicht das einzige Land, in dem kritische Stimmen in Bezug auf die Einführung der Unionsbürgerschaft laut wurden. Für eine kurze Darstellung der nationalen Diskurse über die Unionsbürgerschaft im Zuge des Ratifikationsprozesses: Maas 2007: 52-59.

¹⁴⁶ Dänemark und der Vertrag über die Europäische Union, Einseitige Erklärungen Dänemarks, die der dänischen Ratifikationsurkunde zum Vertrag über die Europäische Union beizufügen sind und von den übrigen elf Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen werden, Erklärung zur Unionsbürgerschaft, ABl. C 348/1 vom 31.12.1992, S. 1.

¹⁴⁷ Die Staats- und RegierungschefInnen einigten sich beim Treffen des Europäischen Rats in Edinburgh auf eine Klarstellung in Bezug auf die Unionsbürgerschaft und räumten Dänemark außerdem drei Opt-outs gegenüber dem Vertrag von Maastricht ein (bei der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, bei der Verteidigungspolitik und im Bereich Justiz und Inneres) und ebnete so den Weg für ein zweites, schließlich positives Referendum über die dänische Ratifikation im Mai 1993 (Dänemark und der Vertrag über die Europäische Union, Beschluß der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union ABl. C 348/1 vom 31.12.1992, S. 1)(Maas 2007: 53f, Kostakopoulou 2001: 68).

Rechtsinstitut der Unionsbürgerschaft knüpft¹⁴⁸. Dieser Katalog ist allerdings nicht als erschöpfende Aufzählung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte zu verstehen (Jessurun d'Oliveira 1995: 65-68). Der einleitende Artikel hält ausdrücklich fest, dass den UnionsbürgerInnen die „in diesem Vertrag“¹⁴⁹ vorgesehene Rechte zustünden und beschränkt diese damit ausdrücklich nicht auf die in diesem Abschnitt erwähnten Rechte. Daraus folgt: „[A]ny right to be found in the EC Treaty is potentially a citizenship right“ (Kochenov 2009: 193).

Und obwohl der Artikel im Übrigen explizit auf Rechte *und* Pflichten der UnionsbürgerInnen verweist, lassen sich im gesamten Vertrag keinerlei Pflichten finden. „[A]lthough [...] Article 8 mentions duties these remain mysterious and none are listed“ (Weiler 1996b: 15). Die Formulierung scheint vielmehr eine rechtlich unbedeutende Bestimmung, „a token reference“ (Joppke 2010: 21) zu sein und eine rhetorische Anlehnung an ein Rechte- und Pflichtenverhältnis, wie es oft konstitutiv für eine Staatsangehörigkeit gesehen wird (cf. Kap. 2.3). Zudem ist es schwer vorstellbar, welche Pflichten mit dem Besitz der Unionsbürgerschaft überhaupt einhergehen könnten (Kadelbach 2009: 643, Kochenov 2014).

„[A]n der Spitze der mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte“ (Schönberger 2005: 318) steht das allgemeine Freizügigkeitsrecht.¹⁵⁰ Es stellt den „Kern“ (Jessurun d'Oliveira 1995: 65) der Unionsbürgerschaft dar, fungiert als Initialrecht für die Inanspruchnahme der meisten anderen mit ihr verbundenen Rechte und bildet „weitgehend die rechtliche Achse“, um die sich der Entwicklungsprozess des gemeinschaftlichen Bürgerschaftsstatus vollzogen hatte (Kotalakidis 2000: 152). Eingeschränkte, sektorale Freizügigkeitsrechte reichen bis an den Beginn der europäischen Integration zurück (Tomkin 2011: 25-29), durch ihre Aufnahme in den Rechkatalog der Unionsbürgerschaft erfährt die Freizügigkeit jedoch eine Verallgemeinerung. Die Neuregelung entkoppelt die Freizügigkeit von einem spezifischen Aufenthaltswort und hebt sie auf primärrechtliche Ebene. Der neue Artikel ersetzt die bisherigen Regelungen für ArbeitnehmerInnen aber nicht, sondern tritt zu diesen hinzu und ergänzt sie. Das allgemeine Freizügigkeitsrecht der Unionsbürgerschaft „überformt“ (Schönberger 2005: 320) daher die bisher und auch weiterhin bestehenden marktbezogenen Freizügigkeitsregeln und gilt lediglich subsidiär

¹⁴⁸ Art. 8-8e EGV [Maastricht]

¹⁴⁹ Art. 8 Abs. 2 EGV [Maastricht].

¹⁵⁰ Art. 8a EGV [Maastricht].

als Auffangtatbestand (Kotalakidis 2000: 157f) und Residualkategorie, falls diese nicht zur Anwendung kommen. Die EuropäerInnen bleiben dieser Rechtstechnik folgend somit primär wirtschaftlich tätige „MarktbürgerInnen“ und sind erst in zweiter Linie UnionsbürgerInnen.

Das Freizügigkeitsrecht gilt zudem auch nur vorbehaltlich der im Vertrag selbst und sekundärrechtlich vorgesehenen „Beschränkungen und Bedingungen“. Aus „Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ kann die individuelle Freizügigkeit (wie schon bisher) eingeschränkt und an den Besitz einer Krankenversicherung und ausreichender Existenzmittel geknüpft werden (Kotalakidis 2000: 170-172, Hall 1995: 115-182). Die schon bisher geltenden Mobilitäts-Richtlinien werden durch den Vertrag von Maastricht zur konkretisierenden sekundärrechtlichen Durchführungsvorschrift und schreiben die bisherigen Bedingungen der Freizügigkeit fort. Damit entsteht eine Konstruktion, durch die eigenartigerweise die Grenzen des Primärrechts durch das Sekundärrecht bestimmt werden. Der Artikel ist damit „famously and strangely, a piece of higher legislation that is subject to lower legislation. It is, in that sense, half-hearted“ (Davies 2003: 188).

Diese Konditionalisierung der Freizügigkeit ist freilich der Abwehrhaltung der (besser ausgestatteten) Sozialstaaten geschuldet, um eine Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistung durch UnionsbürgerInnen zu verhindern (Closa 1992: 1162, Kotalakidis 2000: 173) und relativiert deutlich den Charakter der Unionsbürgerschaft als grundlegenden Bürgerschaftsstatus. „In these circumstances, the immediate force of Article 8a EC was considered somewhat underwhelming“ (Tomkin 2011: 29).

Damit stellt sich die Frage, ob die Konstitutionalisierung des Freizügigkeitsrechts durch den Vertrag von Maastricht eine materielle Neuerung der bisherigen Rechtslage gebracht hat oder lediglich eine primärrechtliche (Re-)Kodifizierung der bisher verstreuten Freizügigkeitsrechte mit einer „(un)gewissen psychologischen Symbolwirkung“ darstellt (Kotalakidis 2000: 153). Wie insbesondere die spätere Rechtsprechung des EuGH zeigt, stellt hier die Unionsbürgerschaft tatsächlich mehr als die Summe ihrer einzelnen Teile dar und so wird dem Freizügigkeitsrecht, wenn auch nicht explizit im Vertragstext festgehalten, mehr rechtliches Gehalt zugeschrieben, als einem bloßen Aufenthaltsrecht. Die Garantie, sich „frei zu bewegen und aufzuhalten“ wird dabei als Recht interpretiert, das sich nicht in der bloßen physischen Präsenz erschöpft, sondern als ein „Recht auf umfassende Integration“ (Kotalakidis 2000: 153-157), das insbesondere bestimmte soziale und politische Rechte am Aufenthaltsort und eine weit-

gehende Gleichstellung der UnionsbürgerInnen mit den Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates inkludiert. „Free movement rights means full ‘home treatment’ in any of the Member States where a European citizen chooses to reside“ (Kochenov 2009: 194).¹⁵¹

Ein explizites, primärrechtlich festgehaltenes grundlegendes Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot aller UnionsbürgerInnen fehlt überraschenderweise aber im Rechtekatalog zur Unionsbürgerschaft. Ein solches – üblicherweise als eines der Kernelemente moderner Citizenship betrachtet (cf. Kap. 2.3.) – findet sich jedoch in Artikel 6 EGV außerhalb des Rechtekatalogs zur Unionsbürgerschaft.¹⁵² Neben den „speziellen Diskriminierungsverboten“, die die rechtliche Ungleichbehandlung der wirtschaftlich aktiven „MarktbürgerInnen“ verbieten, bereits aus dem EWG-Vertrag bekannt waren und in den Vertrag von Maastricht übernommen wurden¹⁵³, verbietet dieses „allgemeine Diskriminierungsverbot“ als subsidiäre Schutzklausel jede Form der rechtlichen Ungleichbehandlung auch wirtschaftlich inaktiver UnionsbürgerInnen. Obwohl die Formulierung des Artikels (verboten sei „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“) zwar anderes erwarten ließe, beschränkt sich das rechtliche Gleichbehandlungsgebot in der Interpretation des EuGH in seiner personellen Reichweite ausschließlich auf UnionsbürgerInnen und schließt Drittstaatsangehörige vom verpflichtenden Diskriminierungsverbot aus (Kingreen 2005: 374ff, Kadelbach 2009: 635f; Kochenov 2009: 206f). Es ist damit „one of the most important rights enjoyed exclusively by European citizens“ (Kochenov 2009: 207).

Über die Bedeutung des Wahlrechts auf kommunaler und europäischer Ebene herrscht(e) geteilte Auffassung: während ihrer Einführung von manchem gar „revolutionären Charakter“ (Kotalakidis 2000: 174) zugeschrieben oder es zumindest als „innovativ“ (Maas 2007: 50) und „symbolically important“ (Shaw 2007a: 2552) bezeichnet wurde, wurde von anderer Seite festgehalten, dass die Regelung zum Wahlrecht „nicht so revolutionär“ sei, wie es „zunächst

¹⁵¹ Kotalakidis (2000: 157) räumt ein, dass die Grenzen eines solcherart vom Freizügigkeitsrecht abgeleiteten Gleichstellungsgebots unklar seien, hält aber fest, dass es jedenfalls nicht als umfassende Gleichstellung verstanden werden könne, da ansonsten die weiteren Bestimmungen der Unionsbürgerschaft zum Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene und zu ihrer Weiterentwicklung gegenstands- und sinnlos wären. Kotalakidis sieht daher den Kernbereich staatsbürgerlicher Rechte wie das aktive und passive nationale Wahlrecht und die Erledigung hoheitsrechtlicher Aufgaben vom Gleichstellungsgebot ausgenommen.

¹⁵² Mit dem Vertrag von Lissabon 2009 werden schließlich das allgemeine Diskriminierungsverbot und der Rechtekatalog unter einem gemeinsamen Abschnitt vereint (cf. Kap. 3.5.3).

¹⁵³ Insb. Art. 48 und Art. 52 EGV [Maastricht]

scheinen mag“ (Schönberger 2005: 437). Gegen einen allzu revolutionären Charakter spricht jedenfalls, dass diese Revolution zumindest lange angekündigt war, wo doch der Vorschlag zur Einführung erstmals beim Pariser Gipfel 1974 ventiliert wurde. Zudem gilt, dass die Lösung politischer Rechte auf der lokalen Ebene von der nationalen Staatsangehörigkeit zwar im Kontext der europäischen Integration neuartig war, nicht aber in Europa per se (cf. Kap. 3.2.3.2). Das europaweite Wahlrecht für UnionsbürgerInnen zum supranationalen Europäischen Parlament, einem „Bundesorgan“ (Schönberger 2005: 492) auf europäischer Ebene, wiederum wurde als „föderalismustypisch“ (ibid. 438) bezeichnet und solcherart Besonderheit abgesprochen. Auch die Feststellung, dass die europäische Integration durch die Gewährung von Wahlrechten in den Mitgliedstaaten „die lange vorherrschende rein ökonomische Integrationsperspektive hinter sich“ gelassen habe (Schönberger 2005: 437), ist nicht ganz korrekt, da die ersten politischen Rechte bereits mit dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament verliehen wurden. Jedenfalls aber gilt, dass es mit Maastricht erstmals zu einer Verknüpfung von politischen und Freizügigkeitsrechten gekommen ist und das (kommunale wie europäische) Wahlrecht für UnionsbürgerInnen am Wohnort als Ergänzung und „Komplettierung“ (Schönberger 2005: 442) zur gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeit und zur Verhinderungen nachteiliger Auswirkungen europäischer „Mobilität“ argumentiert wurde.¹⁵⁴ Von der Regelung waren an die fünf Millionen BürgerInnen betroffen, die bis zu diesem Zeitpunkt aufgrund ihres Wohnsitzes im EU-Ausland nicht an den Wahlen zum Europäischen Parlament mitwirken konnten (Wiener 1998: 282, Fn. 3).

Vor diesem Hintergrund verpflichtete Maastricht die Mitgliedstaaten, den auf ihrem Gebiet wohnenden UnionsbürgerInnen das aktive und passive Wahlrecht zu den Kommunalwahlen¹⁵⁵ und den Wahlen zum Europäischen Parlament (nicht aber zu den nationalen und gegebenenfalls regionalen Parlamenten (Rosas 1995) unter denselben Bedingungen wie ihren Staatsan-

¹⁵⁴ Präambel zur Richtlinie 94/80/EG. Zu beachten gilt freilich, dass trotz Verleihung des Wahlrechts auf kommunaler und europäischer Ebene die Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Freizügigkeit auch weiterhin eine politische Teilentrechtung darstellte, da das Wahlrecht auf der politisch viel bedeutenderen nationalen Ebene ausgeklammert blieb. Von einer „Komplettierung“ der gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeit zu sprechen, muss daher als Überbewertung angesehen werden (cf. Kap. 4.4.).

¹⁵⁵ Wiener (1998: 283) weist darauf hin, dass auf Basis des Vertrags von Maastricht keinesfalls klar war, welche Wahlen in den Mitgliedstaaten mit „Kommunalwahlen“ bzw. „municipal elections“ gemeint waren, da diese staats- und verfassungsrechtlich höchst unterschiedlich aufgebaut sind; so bestanden innerhalb der damals zwölf Mitgliedstaaten ungefähr 45 Definitionen, welche staatliche Ebene gemeint sein könnte. Erst die konkretisierende sekundärrechtliche Richtlinie brachte Klärung durch eine taxative Aufzählung der betroffenen mitgliedstaatlichen Einheiten (vgl. auch Kochenov 2009: 201f).

gehörigen zu gewähren.¹⁵⁶ Der Artikel zielte damit auf keine Vereinheitlichung der Wahlrechtsregelungen der einzelnen Mitgliedstaaten ab¹⁵⁷, sondern auf die Aufhebung der Bedingung der Staatsangehörigkeit, an die in der Mehrheit der Staaten die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts geknüpft war. Demzufolge führte die nationalstaatliche Implementierung des Vertrags von Maastricht und seiner ausführenden Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten, wie Frankreich, Spanien und Deutschland zu Verfassungsdiskussionen und -änderungen (Kotalakidis 2000: 176f, Maas 2007: 52-59) und während die Richtlinie zum EP-Wahlrecht von allen Mitgliedstaaten rechtzeitig und vollständig umgesetzt wurde, war dies bei jener zu den Kommunalwahlen anders: bis Ablauf der Umsetzungsfrist im Jänner 1996 waren erst vier, 1997 erst acht von 15 Staaten ihrer Implementierungspflicht nachgekommen, sodass sich die Kommission zur Androhung vertragsrechtlicher Maßnahmen genötigt sah; Belgien wurde im Mai 1998 vom EuGH wegen Vertragsverletzung verurteilt (Maas 2007: 51; Shaw 2007b: 147f).¹⁵⁸

¹⁵⁶ Art. 8b Abs. 1 u. 2 EGV [Maastricht]. Beide Absätze sehen die Möglichkeit für Ausnahmeregelungen vor, „wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist“. Die beiden Richtlinien für die näheren Bestimmungen zur Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts (Richtlinie 94/80 EG) und des Wahlrechts zum Europäischen Parlament (Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34) präzisieren, dass sich solche „besonderen Probleme“ insbesondere dann ergeben könnten, wenn in einem Mitgliedstaat der Anteil der UnionsbürgerInnen an der Wohnbevölkerung im Wahlalter 20% übersteigt. In einem solchen Fall ist es dem Staat erlaubt, das Wahlrecht von einer Wohnsitzdauer im Inland abhängig zu machen (für das aktive Wahlrecht maximal die Länge einer, für das passive Wahlrecht maximal zweier Amtszeiten). Zudem ist es möglich, Regelungen in Bezug auf die Zusammensetzung der KandidatInnenlisten zu erlassen (Art 12 Abs. 1 Richtlinie 94/80 EG bzw. Art 14 Richtlinie 93/109 EG). Diese Ausnahmeregelungen sind (derzeit) nur für Luxemburg relevant, das seit Einführung der Bestimmung auch durchgehend davon Gebrauch macht. Darüber hinaus billigt die Richtlinie zum Kommunalwahlrecht das spezielle Erfordernis der Wohnsitzdauer auch Belgien zu; begründend angeführt werden „besondere Gegebenheiten und Gleichgewichtsverhältnisse“, die aus den drei Amtssprachen und der Aufteilung des Landes in Regionen und Gemeinschaften resultieren würden. Belgien hat diese Ausnahmeregelung allerdings bis jetzt nie in Anspruch genommen (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, KOM/2012/099 endg; Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Gewährung einer Ausnahmeregelung nach Artikel 19 Absatz 2 EG-Vertrag, vorgelegt gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 93/109/EG zum aktiven und passiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, KOM/2007/0846 endg).

¹⁵⁷ Die Harmonisierung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament hingegen, seit Beginn der europäischen Integration auf der politischen Agenda, wurde einmal mehr in Art. 138 EGV [Maastricht] vertragsrechtlich in Auftrag gegeben.

¹⁵⁸ Rechtssache C-323/97, Slg. 1998, I-04281, Urteil vom 09.07.1998. Der Grund für die Verzögerung bei der Implementierung in Belgien war interessanterweise eine innerstaatliche Diskussion ob mit der europarechtlich erforderlichen Einführung eines kommunalen Wahlrechts für UnionsbürgerInnen nicht gleichzeitig ein allge-

Bemerkenswert jedenfalls ist, dass der Rechtekatalog unter dem Titel *Unionsbürgerschaft* des Vertrags von Maastricht zwar die neu hinzugekommenen Rechte für die Wahl auf kommunaler Ebene und zum Europäischen Parlament jeweils für UnionsbürgerInnen „mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er (sic) nicht besitzt“¹⁵⁹ fest schreibt, das schon bestehende Wahlrecht zum EP im Herkunftsmitgliedstaat, also das Wahlrecht zum Europäischen Parlament per se, wie es bereits 1976 eingeräumt wurde, vertragsrechtlich aber nicht als explizites Recht der UnionsbürgerInnen ausgewiesen wurde. Es findet sich rechtstechnisch weit davon entfernt in jenem Teil des Vertrags, der die Bestellung, Aufgaben und Funktionen der Organe der Gemeinschaft regelt¹⁶⁰ und kommt ohne jeglichen Verweis auf die Unionsbürgerschaft aus. Diese umfasst nur den horizontalen Aspekt des Wahlrechts zum Europäischen Parlament und klammert die vertikale Dimension aus.¹⁶¹

Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und auf kommunaler Ebene sind strictu sensu die einzigen politischen Rechte, die im Vertrag von Maastricht mit der Unionsbürgerschaft verknüpft sind und den BürgerInnen diskriminierungsfrei in den Mitgliedstaaten eingeräumt werden müssen (Closa 1992: 1162). Es kann aber davon ausgegangen werden, dass flankierende Rechte und Freiheiten zwingend notwendig sind, um das Recht zur aktiven und passiven Beteiligung an einer Wahl effektiv und ungehindert ausüben zu können. Auch wenn der Vertrag also keine explizite rechtliche Grundlage für die Gewährung des Rechts auf Versammlung, Vereinigung, freie Meinungsäußerung und Gründung oder Mitgliedschaft (in) einer Partei liefert, sind diese dennoch unverzichtbar für eine sinnvolle Ausübung des Wahlrechts und daher als Annex-Rechte entsprechend dem *effet utile*, dem vom EuGH entwickelten Effektivitätsgrundsatz anzusehen (Lundberg 1995, Kotalakidis 2000: 184-189, Kochenov 2009: 198f).¹⁶²

meines Kommunalwahlrecht für Nicht-Staatsangehörige eingeführt werden soll (Kotalakidis 2000: 179, Fn. 589).

¹⁵⁹ Art. 8b Abs. 1 u. Art. 8b Abs. 2. EGV [Maastricht].

¹⁶⁰ Fünfter Teil, Art. 138 Abs. 1, EGV [Maastricht].

¹⁶¹ Die Bestimmung lässt zudem auch offen, wer konkret bei der Wahl zum EP aktiv und passiv wahlberechtigt sein sollte; eine solche fehlt im Vertrag gänzlich. Das führte dazu, dass zum Beispiel die britischen UnionsbürgerInnen Gibraltars und die niederländischen UnionsbürgerInnen mit Wohnsitz auf Aruba vom Wahlrecht ausgeschlossen waren. Der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) bzw. der EuGH behoben diesen Missstand später (cf. Kap. 4.1.1). Das Fehlen konkreter Vertragsbestimmungen über das EP-Wahlrecht bestätigte auch der EuGH (Eman und Sevinger, Rechtssache C-300/04, Slg. 2006 I-08055, Urteil vom 12.09.2006, insb. Rn. 41-44 u. 52).

¹⁶² Das spanische Memorandum zur Unionsbürgerschaft hatte, wie erwähnt, eine explizite Erwähnung politischer Rechte über das Wahlrecht hinaus noch vorgesehen.

Von der Systematik und Zielvorstellung der bisher angeführten Regelungen unterschiedlich ist jene zum konsularischen (und diplomatischen) Schutz der UnionsbürgerInnen.¹⁶³ Während erstere die Rechtsstellung der UnionsbürgerInnen innerhalb der Union aber außerhalb des eigenen Staates betreffen, eine durch innergemeinschaftliche Migration entstandene rechtliche Schlechterstellung teilkompensieren und dadurch die unionsinterne Migration selbst fördern sollen, umfasst letztere ein Recht, dass außerhalb der Union tragend wird und damit ursächlich nicht im Zusammenhang mit der europäischen Freizügigkeit steht. Falls ein Mitgliedstaat in einem Staat außerhalb der Europäischen Union keine Vertretung unterhält, sind die Mitgliedstaaten mit Vertretung in akuten Notlagen, wie bei Todes- oder Unfällen, Erkrankungen, Festnahmen oder Verbrechen zum subsidiären konsularischen Schutz verpflichtet.¹⁶⁴ Die ausführenden und konkretisierenden Bestimmungen sollten durch die Mitgliedstaaten auf intergouvernementaler Ebene, also außerhalb des Gemeinschaftsrechts und damit ohne richterliche Zuständigkeit des EuGH vereinbart werden.¹⁶⁵ Ähnlich wie die Bestimmungen zum kommunalen Wahlrecht zielte auch diese Regelung nicht auf eine Vereinheitlichung des konsularischen Schutz in Drittstaaten ab, sondern auf die Gewährung desselben Schutzes, wie ihn auch Staatsangehörige eines Mitgliedstaates in derselben Situation genießen. Daraus folgt, dass kein genereller individueller Anspruch auf konsularischen Schutz besteht, sondern nur, wenn ein solcher auch den Staatsangehörigen eingeräumt wird, was innerstaatlich und in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich geregelt ist. Eine Übertragung des sog. Schutzrechtes auf andere Staaten ist völkerrechtlich nicht ungewöhnlich, sondern durchaus übliche Praxis und auch in den beiden Wiener Übereinkommen über konsularische und diplomatische Beziehungen vorgesehen (Schönberger 2005: 466). Ungewöhnlich hingegen ist der Automatis-

¹⁶³ Art. 8c EGV [Maastricht].

¹⁶⁴ Schönberger (2005: 482) weist darauf hin, dass entgegen der deutschsprachigen Formulierung des Artikels 8c, in der von diplomatischen *und* konsularischen Schutz gesprochen wird, tatsächlich wohl lediglich konsularischer Schutz durch diplomatische und konsularische *Vertretungen* gemeint sei, was im Übrigen auch in Übereinstimmung mit der englischen Formulierung desselben Artikels stünde („Every citizen of the Union shall [...] be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State“). Siehe auch Kadelbach 2003: 28ff.

¹⁶⁵ Die Umsetzung erfolgte durch Beschluß 95/553/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Schutz der Bürger der europäischen Union durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen vom 19. Dezember 1995, ABl. L 314 vom 28.12.1995, S. 73. Die Regelung trat allerdings erst stark verspätet im Mai 2002 rechtverbindlich in Kraft, nachdem sie schließlich von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht übernommen worden war. Das Übereinkommen war von allen Drittstaaten nach Art. 8 Wiener Konsularrechtskonvention notifiziert worden, es erfolgten keine Einsprüche (Schönberger 2005: 483; Dritter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM/2001/506 endg, S. 19; Vierter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM/2004/695 endg, S. 9).

mus, die Tatsache, dass sich die Schutzmachtstellung alleine durch die Mitgliedschaft eines Staates in der Europäischen Union begründet und unter denselben Bedingungen, also auch im selben Ausmaß und Umfang wie gegenüber den Staatsangehörigen, erfolgt. „[A]lle Mitgliedstaaten [sind daher] gegenüber allen Drittstaaten potentiell Schutzmacht“ für alle anderen Mitgliedstaaten (Schönberger 2005: 484) – das ist die Besonderheit dieser Regelung im Vergleich zum traditionellen völkerrechtlichen Schutzmachtrecht (ibid.).

Die Unionsbürgerschaft wirkt damit auf die völkerrechtliche Beziehung der Mitgliedstaaten zu Drittstaaten ein. Als ein Nebenaspekt, so wird argumentiert, ergebe sich daraus, dass ein diplomatischer und konsularischer Schutz der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander (und nicht zu Drittstaaten) prinzipiell nicht mehr möglich sei. Ein solches Recht verliere sich und könne – von Ausnahmefällen abgesehen – ähnlich wie das Asylrecht¹⁶⁶ gemeinschaftsintern nicht mehr zur Anwendung kommen (Schönberger 2005: 466f). Ein Schutzrecht der Europäischen Union konnte aufgrund ihrer fehlenden Völkerrechtssubjektivität auf Basis des Vertrages von Maastricht nicht entstehen (Schönberger 2005: 474) und wird mit dem Vertrag von Lissabon und der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes neu zu bewerten sein; eine mögliche Schutzmachtfunktion der Europäischen Gemeinschaft war rechtlich umstritten (Schönberger 2005: 480).

Den Abschluss des Maastrichter Katalogs an Citizenship-Rechten schließlich bilden das Recht auf Anrufung der vom Europäischen Parlament einzusetzenden Ombudsstelle sowie das Petitionsrecht beim Parlament.¹⁶⁷ Wie der konsularische Schutz geht auch die Errichtung einer Ombudsstelle auf Vorschläge aus dem Adonnino-Bericht von 1985 zurück, das Petitionsrecht existierte schon seit 1953 und war bereits in der Geschäftsordnung der parlamentarischen Versammlung der EGKS und später des Europäischen Parlaments geregelt (Kotalakidis 2000: 196, Fn. 640). Anders als Freizügigkeit, Wahlrecht und konsularischer Schutz wendet sich dieser Artikel als einziger nicht an die Mitgliedstaaten, sondern an das supranationale Europäische Parlament, das als Gemeinschaftsorgan diese beiden Rechte zu gewähren hat. Darüber hinaus sind das Petitions- und Beschwerderecht im Übrigen nicht exklusiv an die Uni-

¹⁶⁶ Zum Asylrecht für UnionsbürgerInnen cf. Kap. 3.4.

¹⁶⁷ Art. 8d EGV [Maastricht]. Die Ombudsstelle selbst wurde durch Beschluß des Europäischen Parlaments vom 9. März 1994 über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten (94/262/EGKS, EG, Euratom) eingerichtet.

onsbürgerschaft gebunden, sondern stehen jeder natürlichen (wie auch juristischen) Person mit (Wohn-)Sitz innerhalb der Union offen.¹⁶⁸ Allerdings waren beide Rechte sachlich auf die *gemeinschaftliche* Tätigkeit der Organe beschränkt und umfassten damit lediglich Angelegenheiten im Rahmen der supranationalen ersten, nicht aber der intergouvernementalen zweiten und dritten Säule der Union (Weiler 1996b: 13). Das Beschwerderecht bei einer Ombudsstelle war bereits aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bekannt und sollte neben den formalisierten Gerichtsverfahren eine zusätzliche, außergerichtliche Maßnahme zum Schutz der Belange der BürgerInnen und BewohnerInnen darstellen und der Rechtspflege dienen. Petitions- und Beschwerderecht sollten einen „unmittelbaren, informellen und permanenten Dialog“ zwischen BürgerInnen und der Gemeinschaft ermöglichen, Missstände bei der Tätigkeit der Organe der Gemeinschaft aufdecken und so der „Transparenz und demokratischen Kontrolle der Organe“ (Kotalakidis 2000: 195) dienen.

Der Maastrichter Citizenship-Acquis enthält neben der rechtlichen Definition der Unionsbürgerschaft und dem Rechtekatalog auch einen Artikel zur Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft.¹⁶⁹ Diese Evolutivklausel unterstreicht den explizit dynamischen Charakter der mit Maastricht formalrechtlich eingeführten Unionsbürgerschaft und kann sowohl als Bekenntnis der Vertragsparteien zu ihrer Weiterentwicklung oder, weniger positiv gewendet, als Eingeständnis ihrer Entwicklungsbedürftigkeit (Kotalakidis 2000: 200) verstanden werden. Die Klausel sieht jedenfalls ein spezielles Verfahren zur Ergänzung der mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte vor, bei dem der Rat einstimmig auf Grundlage regelmäßiger Evaluierungsberichte, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments Bestimmungen zur Fortentwicklung erlassen kann, die zudem einer Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Das Verfahren kommt damit zwar ohne Regierungskonferenz zur regulären Vertragsänderung aus, beinhaltet aber durch das Einstimmigkeitserfordernis im Rat und die Notwendigkeit der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten alles andere als leicht zu nehmende institutionelle Hürden: „[O]ne cannot avoid the uneasy feeling of a mealy mouthed commitment. [...] The prospects for deepening the notion of European citizenship could not be all that high“ (Weiler 1996b: 14). Im Umkehrschluss stellt die Evolutivklausel jedoch ebenfalls klar,

¹⁶⁸ Während Art. 8d EGV [Maastricht] die beiden Rechte nur UnionsbürgerInnen einräumt, ziehen jedoch die ausführenden Art. 138d und Art. 138e EGV [Maastricht] den Kreis entsprechend weiter.

¹⁶⁹ Art. 8e EGV [Maastricht].

dass eine Weiterentwicklung der Citizenship-Rechte auf Basis des regulären (sekundärrechtlichen) Rechtsetzungsverfahrens nicht möglich ist (Shaw 2007b: 118).

Der explizit unfertige und evolutive Charakter der Unionsbürgerschaft war allerdings eine der wenigen konzeptionellen Neuerungen im europäischen Citizenship-Diskurs (Wiener 1998: 260) und reflektiert den „Integrationsgedanken einer immer engeren Union“ (Kotalakidis 2000: 200) – „in itself the most characteristic feature of the citizenship of the Union“ (Closa 1992: 1167). Von Bedeutung hierbei ist, dass Änderungen der Unionsbürgerschaft nach diesem Prozedere nur eine Erweiterung und Ergänzung des Rechtekatalogs von Maastricht darstellen können, nicht aber eine Reduzierung (der englische Vertragstext lautet „to strengthen or to add to the rights“). Der ursprüngliche von der luxemburgischen Ratspräsidentschaft vorgelegte aber in diesem Fall nicht übernommene Entwurf hatte die Möglichkeit beinhaltet, den Rechtekatalog zu „modifizieren“ und machte damit keine Vorgaben über die Richtung und Qualität möglicher Änderungen, was auch eine Rücknahme bereits bestehender Rechte ermöglicht hätte (Closa 1992: 1166f). Gleichzeitig macht die Evolutivklausel damit aber auch nur Änderungen am Rechtskatalog, nicht jedoch an der Systematik der Unionsbürgerschaft selbst möglich, also beispielsweise die Aufhebung der Akzessorietät oder eine verpflichtende (Teil-)Harmonisierung der nationalen Staatsangehörigkeitsbestimmungen. Solche „systemtransformierenden“ Änderungen würden die Evolutivklausel nach Maastricht überfordern (Kotalakidis 2000: 202f).

3.4 Amsterdam: „[A] trite, banal phrase“

Lediglich drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurde 1996 erneut eine Regierungskonferenz zur Vorbereitung einer Vertragsrevision eingesetzt, deren Arbeit schließlich in der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam im Oktober 1997 ihr Ende fand. Der Vertrag von Amsterdam brachte allerdings lediglich marginale Änderungen im Citizenship-Acquis der Europäischen Union – so wurden weder Änderungen an ihrer rechtlichen Konstruktion noch bedeutende Ergänzungen am Rechtekatalog vorgenommen. Diese Bedeutungslosigkeit der Unionsbürgerschaft in den Regierungsverhandlungen überraschte, vor allem ein signifikanter Ausbau des Freizügigkeitsrechts war erwartet worden (Closa 2002: 301), aber auch das Fehlen institutioneller Reformen galt als enttäuschend, „given the prominence of the issue of citizenship in various reports“ (Kostakopoulou 2001: 75).

Die auffallendste aber zugleich rechtlich unbedeutendste Änderung war jene bereits erwähnte Ergänzung über den lediglich additiven Charakter der Unionsbürgerschaft zu den nationalen Staatsbürgerschaften, die im Wesentlichen dem negativen Referendum Dänemarks über den Vertrag von Maastricht, dem politischen Umgang damit und einem zunehmenden Skeptizismus einiger weiterer Regierungen gegenüber dem jungen Konzept der Unionsbürgerschaft geschuldet war (Kostakopoulou 2001: 67f). „[A]s a defensive measure“ (Joppke 2010: 20) und aus „Sorge“ (Weiler 1999: 324) vor der Unionsbürgerschaft als „(supposed) threat to nationality“ (Closa 2002: 300) ergänzten die Regierungen den nunmehrigen Artikel 17 (ex-Art. 8) zur Einführung der Unionsbürgerschaft um einen Satz: „Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship“¹⁷⁰ – eine Bestimmung, die ob ihrer rechtlichen Redundanz heftig kritisiert wurde: „a trite, banal phrase“ (Weiler 1999: 324).

Eine weitere geringfügige Änderung betrifft die Freizügigkeit, zu deren Erreichen und Effektivierung begleitende Maßnahmen nunmehr nicht wie bisher nach dem Verfahren der Zustimmung, sondern nach dem Mitentscheidungsverfahren (bei Einstimmigkeit durch den Rat) erlassen werden konnten.¹⁷¹ Eine Klarstellung über die unmittelbare Anwendbarkeit der Freizügigkeitsbestimmungen im Vertrag, wie sie vom Parlament vorgeschlagen wurde, erfolgte jedoch nicht (Closa 2002: 301). Die Regierungen der Mitgliedstaaten hatten tatsächlich nur marginales Interesse an einer Ausweitung und Verbesserung der Freizügigkeitsrechte, benutzten diese jedoch rhetorisch als Begründung für die angebliche Notwendigkeit der Verschärfung der Grenzkontrollen nach außen: „For the European Council, freedom of movement and residence had a rhetorical value as a legitimisation of other agenda issues; specifically, control on the external frontier of the Union“ (Closa 2002: 301).

Stattdessen wurde der Rechtekatalog um das Recht der UnionsbürgerInnen ergänzt, sich in einer der Amtssprachen der EU an deren Organe und Einrichtungen zu wenden. Eine Bestimmung, die im Übrigen der bereits bestehenden Rechtslage entsprach¹⁷² und lediglich primärrechtlich nachvollzogen wurde (Delli 2006: 18). Der Absatz wurde in den nunmehrigen Artikel

¹⁷⁰ Dt.: „Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht“ Art. 17 Abs. 1 EGV [Amsterdam].

¹⁷¹ Art. 18 Abs. 2 (ex Art. 8a Abs. 2) EGV [Amsterdam].

¹⁷² Verordnung Nr. 1 des Rates vom 15. April 1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ABl. P 17 vom 6.10.1958, S. 385.

21 (ex Art. 8d), der das Petitionsrecht und das Recht auf Anrufung der Ombudsstelle beinhaltet, eingefügt und war als weitere Maßnahme zur Erhöhung der BürgerInnennähe der Union gedacht. Mit dem durch Amsterdam ebenfalls neugeschaffenen Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe der Union, welches außerhalb des Rechtekatalogs der Unionsbürgerschaft liegt und nicht auf UnionsbürgerInnen beschränkt ist,¹⁷³ verbinden sich diese beiden Rechte zu einem, freilich mit Einschränkungen versehenen, prinzipiellen „claim to information“ (Kadelbach 2003: 26f).

Im Gegensatz zu den geringfügigen tatsächlichen Änderungen im Citizenship-Acquis gab es eine ganze Reihe konkreter Vorschläge für Änderungen, die im zeitlichen Umfeld vor Amsterdam und bei der Regierungskonferenz von unterschiedlicher Seite ventiliert wurden (Magnette 1998: 57ff, Melchior 1999) und sowohl Änderungen an bestehenden Rechten, die Einführung neuer Rechte und die Ausweitung der Rechte auf neue Personenkreise inkludierten. Das Europäische Parlament beispielsweise verlangte, die Einschränkung des kommunalen Wahlrechts auf UnionsbürgerInnen zu beseitigen und dieses auch langansässigen Drittstaatsangehörigen zu gewähren (Melchior 1999: 18) sowie eine Klärung des Rechts auf konsularischen Schutz. Darüber hinaus wurde eine Vereinfachung der rechtlichen Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft angeregt, in dem bei der Evolutivklausel bei gleichzeitiger Aufwertung des Europäischen Parlaments durch Einführung des Mitentscheidungsverfahrens vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat und der Ratifikation durch die nationalen Parlamente abgegangen werden sollte (Closa 2000: 301f). Von einigen Regierungen wurde die Ausweitung des Citizenship-Acquis auf „policy-related rights“ wie ein Recht auf eine intakte Umwelt oder den Schutz der Gesundheit, sowie die Errichtung eines Europäischen Freiwilligendienstes vorgeschlagen (Closa 2002: 302).¹⁷⁴

Zur Vorbereitung der Amsterdamer Regierungskonferenz lud das Europäische Parlament zudem auch NGOs zu öffentlichen Hearings ein, bei denen diese ihre Forderungen an die Regierungskonferenz artikulieren konnten. Mehrere NGOs forderten bei dieser Gelegenheit die Ausweitung der Unionsbürgerschaft und der mit ihr verbundenen Rechte auf (lang)ansässige

¹⁷³ Art. 255 EGV [Amsterdam]

¹⁷⁴ Auch diese Vorschläge wurden bereits durch die Berichte von Tindeman 1975 und Adonnino 1984 in den europäischen Citizenship-Diskurs eingebracht.

Drittstaatsangehörige (Kostakopoulou 1998: 648, Magnette 1998: 52ff)¹⁷⁵. Ein konkreter Vorschlag auf Reformulierung des Einführungsartikels zu Unionsbürgerschaft lautete: „[E]very person holding the nationality of a Member State and every person residing within the territory of the European Union [shall be a citizen of the Union]“ (zit. nach Wiener 2001: 85). Die Forderung nach einer (teilweisen) Entkopplung der Unionsbürgerschaft von der nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten wurde öfter aufgegriffen und fand auch Niederschlag im politik- und rechtswissenschaftlichen Diskurs und soll daher weiter unten in einem eigenen Kapitel behandelt werden (cf. Kap. 4.2.3).

Die einzige Änderung jedoch, die der Vertrag von Amsterdam für (langansässige) Drittstaatsangehörige tatsächlich brachte, war der visafreie Verkehr innerhalb der Union für die Dauer von höchstens drei Monaten.¹⁷⁶ Eine Maßnahme, die auch im Zusammenhang mit der Übernahme des Schengener Besitzstandes in den institutionellen Rahmen der Gemeinschaft und der teilweisen Verschiebung der Politikfelder Visa, Migration, Asyl und Grenzkontrolle von der dritten in die supranationale erste Säule der Union zu sehen ist.¹⁷⁷ Die Politikfelder (externe) Migration und Asyl und die wachsende Unzufriedenheit des intergouvernementalen Settings in diesem Bereich waren insgesamt eines der zentralen Themen im Zuge der Regierungsverhandlungen um Amsterdam (Hansen/Hager 2010: 127f).

Schließlich ist noch ein Vorstoß der spanischen Regierung betrachtenswert, der im Unterschied zu allen anderen Vorschlägen im Zusammenhang mit dem Citizenship-Acquis nämlich keine Ergänzung oder Ausweitung, sondern im Gegenteil, einen Verlust von Rechten bedeutet hätte. Spanien stellte in Frage, ob der gemeinsame Status der Unionsbürgerschaft mit dem Recht auf (unionsinternes) Asyl kompatibel sei – die Mitgliedstaaten könnten nicht einerseits verpflichtet sein, den Staatsangehörigen gegenseitig eine privilegierte, den eigenen Staatsangehörigen nahekommende Rechtsstellung einzuräumen und andererseits ebendiesen Staats-

¹⁷⁵ Magnette (1998: 54) weist darauf hin, dass erstmals bei diesen öffentlichen Hearings des Europäischen Parlaments NGOs auf supranationaler Ebene zusammentrafen, um Fragen der Europäischen Union zu diskutieren und diese Tatsache daher selbst ein Zeichen für eine stärkere Rolle der BürgerInnen und einer aktiven politischen Bürgerschaft im europäischen Integrationsprozess post-Maastricht sei.

¹⁷⁶ Die Bedingungen für diesen visafreien Verkehr sollten vom Rat binnen fünf Jahre beschlossen werden (Art. 62 Abs. 3 u. Art. 63 Abs. 4 EGV [Amsterdam]).

¹⁷⁷ Hansen/Hager (2010: 128) weisen darauf hin, dass zwar wichtige – wenn auch nicht sämtliche – Teile dieser Politikfelder von der dritten in die erste Säule transferiert wurden, die Entscheidungsfindung in diesen Fragen aber dennoch für eine Übergangsfrist bis 2004 beim Einstimmigkeitsprinzip belassen und der Kommission kein Initiativmonopol eingeräumt wurde – „[a] rather awkward ‚supragovernmental‘ setup“.

angehörigen Schutz vor Verfolgung durch Asyl, wie es per definitionem nur *Nicht*-Staatsangehörigen zuteilwerden kann, bieten zu müssen. Eine Aufhebung des Asylrechts für UnionsbürgerInnen würde die Fortentwicklung dieses Angehörigkeitsstatus und der europäischen Einigung widerspiegeln und wäre daher ebenfalls durch einen entsprechenden Artikel im Vertragsteil über die Unionsbürgerschaft festzuschreiben. Der eigentliche Grund für diesen Vorstoß der spanischen Regierung, der auf harsche Kritik stieß, dürfte in ihrer damaligen Anti-Terror-Politik und -Gesetzgebung zu finden sein (Closa 2002: 309). Das Ergebnis war ein Protokoll im Anhang an den Vertrag von Amsterdam, in dem zwar der Fortbestand des Rechts auf Asyl für UnionsbürgerInnen festgehalten wurde, in dem man aber auch festhielt, dass ein konkreter Asylantrag nur ausnahmsweise und unter besonderen Bedingungen zugelassen werden dürfe, da die Mitgliedstaaten prinzipiell „füreinander [...] im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten als sichere Herkunftsländer“ gelten.¹⁷⁸

Dem gegenüber steht die vertragsrechtliche Ausweitung des Grundrechtsschutzes und seiner rechtlichen Durchsetzung innerhalb der Union und seiner Mitgliedstaaten, die nicht erreicht werden konnte (Kostakopoulou 2001: 76). Mehrere AkteurInnen, namentlich die Kommission, das Parlament und die Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz, hatten im unmittelbaren zeitlichen Umfeld zu den Vertragsverhandlungen von Amsterdam (erneut) entweder den Beitritt der Union bzw. Gemeinschaft zur EMRK gefordert oder für die Erarbeitung eines eigenen Grundrechtskataloges argumentiert, der direkt in den Vertrag übernommen werden sollte (Melchior 1999: 10-16 u. 24; Warleigh 2001: 29ff).¹⁷⁹ Stattdessen wurde lediglich eine neue Vertragsbestimmung über Maßnahmen und Prozedere bei einer „schwerwiegende[n] und anhaltende[n] Verletzung“ der „Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ durch die Mitgliedstaaten in den EUV aufgenommen.¹⁸⁰ Als Sanktionsmaßnahme droht den Mitgliedstaaten die Suspendierung ihrer in der Union vertraglich eingeräumten Rechte einschließlich des Stimmrechts im Rat. Diese Bestimmung garantiert aber freilich keinerlei effektiven

¹⁷⁸ Protokoll (Nr. 29) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 340/04 vom 10.11.1997, S. 307. Das Protokoll wurde als Protokoll Nr. 24 im Anhang zum Vertrag von Lissabon überarbeitet (ABl. C 83/01 vom 30. März 2010, S. 201).

¹⁷⁹ Erst die Vertragsänderungen durch den Vertrag von Lissabon 2009 sollten schließlich den Beitritt der Union zur EMRK primärrechtlich möglich machen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, proklamiert im Jahr 2000, Rechtsverbindlichkeit verleihen (cf. Kap. 3.5.3).

¹⁸⁰ Art. 7 iVm Art. 6 EUV [Amsterdam].

und individuell durchsetzbaren Schutz der Grund- und Menschenrechte, ist ausschließlich auf die Mitgliedstaaten fokussiert und klammert mögliche Grundrechtsverletzung durch Gemeinschaftsorgane bzw. deren Rechtsakte aus. Ihr Wirksamwerden ist zudem eine politische Entscheidung (die ein Zusammenwirken der Mitgliedstaaten – mit Ausnahme des betroffenen –, der Kommission und des Rates in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs unter hohen Konsenserfordernissen verlangt) und keine richterliche Entscheidung beispielsweise durch den EuGH.

Außerhalb des sog. „Zweiten Teils“ des Vertrags, der explizit der Unionsbürgerschaft und der mit dieser verknüpften Rechten gewidmet ist, findet sich (auf ursprünglichen Vorschlag der Kommission und des Parlaments (Melchior 1999: 12 u. 16)) in Ergänzung zu dem schon bestehenden allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit zudem in Artikel 13 EGV eine neue Bestimmung, die den Rat ermächtigt, legislative Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der ‚Rasse‘, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung zu erlassen. Abseits einiger deutlicher Schwächen, die dieser Bestimmung anhaften – sie entfaltet keine unmittelbare Wirkung und normiert keine Verpflichtung sondern lediglich eine Ermächtigung zum Handeln, erfordert Einstimmigkeit im Rat und wies dem Parlament durch das Anhörungsrecht eine nur marginale Rolle zu –, kann sie dennoch als „significant breakthrough“ (Kostakopoulou 2001: 75) bezeichnet werden, da sie erstmals diskriminierendes Verhalten als europarechtliche Angelegenheit definiert und in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft legt. Der Artikel war die Folge einer ab Mitte der 1990er-Jahre andauernden Thematisierung von Rassismus und sogenannter „Fremdenfeindlichkeit“ auf europäischer Ebene, ausgelöst nicht zuletzt durch einen signifikanten Zulauf an WählerInnen für die extremen Rechtsparteien in Europa und erfolgreiche politische Lobbyingarbeit einiger NGOs (Kostakopoulou 1998: 648). Der Artikel sollte später Basis für einige bedeutende verpflichtende Antidiskriminierungsrichtlinien sein (Hansen/Hager 2010: 136f).

3.4.1 Zusammenfassung

Der Vertrag von Maastricht bedeutet die Institutionalisierung und Konstitutionalisierung europäischer Citizenship in Form der Unionsbürgerschaft und beendet damit die Phase der unbenannten europäischen Markt- und Gemeinschaftsbürgerschaft, der „Unionsbürgerschaft

avant la lettre“ (Schönberger 2005: 15; H.i.O.), wie sie seit Beginn der europäischen Integration existierte. „[T]he Maastricht Treaty was the ‚constitutional moment‘ that created European citizens“ (Maas 2007: 45). Der neu eingeführte Titel fasst dabei seit langem bestehende Rechte mit einigen neuen (die als „informelle Ressource“ allerdings ebenfalls bereits eine lange Geschichte besaßen) zu einem gemeinsamen Status zusammen. Die primärrechtliche Kodifizierung der Unionsbürgerschaft ist damit „the first official move of a streetcar which already started its clattering journey a long time ago“ (Jessurun d’Oliveira 1995: 58).

Mit dieser Feststellung verknüpft sich eine zum Teil harsche Kritik an der Schwäche der Unionsbürgerschaft, die diese von Anbeginn an begleitete. Die Regelung zur Einführung der Unionsbürgerschaft sei „halbherzig“ (Weiler 1999: 333) gewesen, ihr Inhalt „mager“ (Maas 2009: 266) und „anämisch“ (Follesdal 2001: 314); „[A] symbolic plaything“ (Jessurun d’Oliveira 1995: 82f) „with little substance“ (Maas 2009: 277) „appears to offer too little, too late“ (Follesdal 2001: 314). Die Unionsbürgerschaft nach Maastricht sei lediglich „window-dressing“ (Joppke 2010: 22) und „pie in the sky“ (Jessurun d’Oliveira 1995: 76), „a new name for a bunch of existing rights, a nice blue ribbon around scattered elements“ (ibid.) „which have no importance for the life of the large majority of European people“ (von Beyme 2001: 79). Ihre Einführung sei daher „a cynical public relations exercise“ (Weiler 1996b: 14) – und als solche noch dazu „a dismal failure“ (Bauböck 2006), bedenkt man das negative Referendum in Dänemark und eine auch später noch weit verbreitete ablehnende Haltung der Bevölkerung: „it seems that [...] most citizens *in* Europe are not eager to become citizens *of* Europe“ (ibid.; H.i.O.).

Diese Kritik ist für den Zeitpunkt der Einführung sicherlich zutreffend. Zum Teil ist sie jedoch auch aus deutlich weitreichenderen Erwartungen auf Basis der Konzepte und Ideen gespeist, die im Vorfeld kursierten, und spiegelt einen „expectations gap“ (Kostakopoulou 2001: 58) wider. „On balance, Maastricht achieved less than some had hoped, but more than many had thought possible“ (Maas 2007: 59).

Zum anderen zeigt die spätere Entwicklung, dass die Unionsbürgerschaft (mittlerweile) „mehr und anderes“ ist, als die durch den Vertrag „hervorgehoben geregelten Rechte“ (Schönberger 2005: 16). Der EuGH wird das Konzept der Unionsbürgerschaft in seiner Judikatur aufgreifen und es in weiterer Folge wesentlich weiterentwickeln. „As an institutional designer and agent of change, the European Court of Justice has succeeded in institutionalising European citizen-

ship, that is, in giving meaning, specificity and value to it“ (Kostakopoulou 2005: 263). Erst dadurch bekommt die Unionsbürgerschaft jene Bedeutung, die ihr heute beigemessen wird. „[A] silent revolution over the past fifteen years“ (Wind 2009: 263), die schließlich für „flesh on the bones“ (O’Leary 1999) der anfänglich so „mageren“ Unionsbürgerschaft sorgte. Und das im Übrigen vermutlich gegen die Intention der meisten Regierungen der Mitgliedstaaten, bedenkt man die Deklaration von Edinburgh und die Vertragsergänzung von Amsterdam, die die Bedeutung der Unionsbürgerschaft nur kurz nach ihrer primärrechtlichen Einführung bereits wieder relativieren sollten. Rückblickend betrachtet, so scheint es also, hat die Literatur das Potential der Unionsbürgerschaft, das ihr weniger wegen der mit ihr verknüpften Rechte, sondern alleine durch ihre Einführung als Rechtsstatus zukommt, unterschätzt: „The value of citizenship existed not so much in what it was, but in what it ought to be“ (Kostakopoulou 2005: 263).

Den Kern der Citizenship-Rechte bildet weiterhin die europäische Freizügigkeit, die zwar durch ihre Aufnahme in den Rechtskatalog der Unionsbürgerschaft eine deutliche Aufwertung und Ausweitung erfährt, aber trotzdem Beschränkungen und Bedingungen unterworfen bleibt, die zudem sekundärrechtlich ausgestaltet werden. Daneben sind insbesondere das kommunale und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Rechte hervorzuheben. Diese sind zwar „somewhat restricted in nature, and also have been rather limited in their impact [...]. Nonetheless, they are symbolically important, as they represent an encroachment by the European Union as a political union into traditionally protected areas of national sovereignty, which are concerned with the organization of the political system on a democratic basis“ (Shaw 2007a: 2552). Die Wahlrechte bedeuten eine weitere Aufladung der politischen Dimension des europäischen Citizenship-Modells und zeigen neben der Ausweitung der Freizügigkeit wohl am deutlichsten die Entwicklung der europäischen Citizenship von der ursprünglichen Markt- über eine Gemeinschafts- hin zur Unionsbürgerschaft an. Die Ausweitung der politischen Rechte durch Maastricht bedeutet einen „spillover from worker to citizen“ (Joppke 2001: 48). Die Evolutivklausel des Vertrags, die eine Ergänzung von Rechten möglich machen soll, unterstreicht zudem die Dynamik des Konzepts und den explizit unfertigen, offenen und ausbaufähigen Charakter der Unionsbürgerschaft. Tatsächlich wird diese Regelung allerdings bis heute keine Anwendung finden.

Mit der Anbindung der Unionsbürgerschaft an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten wird primärrechtlich nachvollzogen, was zuvor im Bereich der Freizügigkeit bereits sekundärrechtlich vorweggenommen wurde. Gleichzeitig erlauben es die Bestimmungen den Mitgliedstaaten, umfangreiche positive wie negative Akzessorietätsausnahmen festzulegen und bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen von der Unionsbürgerschaft auszunehmen oder umgekehrt, bestimmten Gruppen von Nicht-Staatsangehörigen zu inkludieren. Diese rechtliche Möglichkeit, die im krassen Widerspruch zum Konzept der Unionsbürgerschaft mit seiner strengen Anbindung an eine mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit und zudem zu den Buchstaben des Vertrags selbst steht, unterstreicht einmal mehr die Schlüsselrolle, die den Mitgliedstaaten beim Zugang zur Unionsbürgerschaft eingeräumt wird.

Der Diskurs um die Einführung der Unionsbürgerschaft ist gekennzeichnet durch eine erneute Verschiebung. Die politische Debatte im Vorfeld des Vertrags ist stark gekennzeichnet von Überlegungen zur demokratischen Legitimation einer zukünftig deutlich vertieften Gemeinschaft mit erweiterten Zuständigkeiten und einer institutionalisierten politischen Zusammenarbeit in einem geopolitisch grundlegend neugeordneten Europa. Die Einführung der Unionsbürgerschaft erfolgt maßgeblich auch vor dem Hintergrund dieses immer deutlicher werdenden Demokratie- und Legitimationsdiskurses (Wiener 2001: 84); identitätspolitische Überlegungen wie in der Phase davor, werden jedoch kaum bemüht.

Der nur vier Jahre nach Maastricht unterzeichnete Vertrag von Amsterdam bringt für die Unionsbürgerschaft und Citizenship-Politik nur wenig Neues. Der Vertrag wird als „holding document“ (Warleigh 2001: 28) wahrgenommen, das Ausbleiben gewichtiger Erneuerungen im Citizenship-Acquis als „enttäuschend“ (Kostakopoulou 1998: 648) aufgrund zahlreicher Änderungs- und Erweiterungsvorschläge, die nahezu gänzlich unberücksichtigt bleiben. Das Konzept der Unionsbürgerschaft nimmt eine paradoxe Entwicklung: „although it now has a legal existence it is more rarely referred to than it was in 1991, before the conclusion of the Maastricht treaty“ (Magnette 1998: 57). Der Rechtekatalog wird nur geringfügig ergänzt, gleichzeitig kommt es mit der Relativierung des Asylrechts für UnionsbürgerInnen in Staaten der EU erstmals auch zu einem Rückbau von Rechten und die Frage eines europäischen Grundrechtsschutzes bleibt weiter ungelöst.

Die auffallendste aber zugleich unbedeutendste Änderung durch den Vertrag von Amsterdam aber betrifft die Definition der Unionsbürgerschaft, bei der in rechtlich redundanter Form ergänzt wurde, dass diese die nationale Staatsbürgerschaft „ergänzt“ aber nicht „ersetzt“.

3.5 (Post-)Nizza:

„[T]he word ‘complement’ shall be replaced by ‘be additional to’“

3.5.1 Nizza

Mit der Verankerung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht und den darauffolgenden geringfügigen Modifikationen durch den Vertrag von Amsterdam kommt der Prozess ihrer primärrechtlichen Kodifizierung mit Nizza zu einem vorläufigen Stillstand. Die Unionsbürgerschaft hat mit ihrer rechtlichen Verankerung einen ersten Höhe- und zugleich beinahe auch den vorläufigen Schlusspunkt ihrer primärrechtlichen Entwicklung erreicht. Allerdings: „its ‘freezing’ in terms of primary legislation [...] should not be equated with total inertia“ (Warleigh 2001: 21). Die weitere Dynamik der Entwicklung schöpft diese nicht aus Veränderungen ihrer primärrechtlichen Architektur oder dem Ausbau der mit ihr vertragsrechtlich verknüpften Rechte, sondern im Wesentlichen aus der Entwicklung des Sekundärrechts und der europäischen Rechtsprechung. Als dynamisches Konzept konzipiert und gepriesen, sind die tatsächlich realisierten Veränderungen durch die Vertragsrevisionen nach Amsterdam vergleichsweise gering. Der Citizenship-Acquis wird zwar – insbesondere durch die rechtsverbindliche Verankerung der Grundrechtecharta und die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative – in weiterer Folge vereinzelt ergänzt, im Vergleich mit der übrigen primärrechtlichen Entwicklung bleibt die weitere Entwicklung der Unionsbürgerschaft aber eher zurück.

Der Vertrag von Nizza, unterzeichnet 2001 und in Kraft getreten nach zweifachem Ratifizierungsreferendum in Irland 2003, sah als einzige Änderung im Bereich des Citizenship-Acquis schließlich die endgültige Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens für begleitende rechtssetzende Maßnahmen zur Erleichterung der Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen vor. Während im Vertrag von Maastricht hierfür noch das Zustimmungsverfahren und im Vertrag von Amsterdam das Mitentscheidungsverfahren, allerdings mit einem Einstimmigkeitserfordernis im Rat, vorgesehen war, wurde davon nun durch Nizza zu Gunsten einer qualifizierten Mehrheit abgegangen. Diesem kleinen Schritt in Richtung Supranationalisierung folgte aller-

dings im darauffolgenden Absatz gleich wieder ein Schritt zurück, denn dieser durch Nizza neu hinzugefügte Absatz klammerte Bestimmungen über Pässe, Personalausweise, Aufenthalts- und Reisedokumente sowie Maßnahmen zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz von dieser Regelung aus.

Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf den Bereich der Freizügigkeit zeigte dennoch deutlichen Niederschlag: noch bevor Nizza in Kraft getreten war, schlug die Kommission 2001 eine Richtlinie vor, mit der die Freizügigkeitsrechte der UnionsbürgerInnen und ihrer Familienangehörigen einheitlich geregelt und alle Richtlinien, die die Freizügigkeit bestimmter Gruppen wie StudentInnen, PensionistInnen oder Selbstversicherter bisher regelten, aufgehoben werden sollten und die schließlich 2004 unter den neuen Konsenserfordernissen im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurde (Delli 2006: 20f, Maas 2007: 72ff).¹⁸¹ Die Richtlinie stärkt deutlich die Rechte wirtschaftlich inaktiver UnionsbürgerInnen, vor allem aber räumt sie auch den Angehörigen von UnionsbürgerInnen (wenn sie mit diesen reisen bzw. diesen nachziehen) dieselben Rechte ein, auch wenn diese selbst keine Unionsbürgerschaft besitzen (Costello 2009).¹⁸² Diese Gruppen werden damit zu den größten NutznießerInnen der Richtlinie. Im Wesentlichen garantiert sie unabhängig von einer etwaigen wirtschaftlichen Tätigkeit einen bedingungslosen Aufenthalt in jedem Mitgliedsland von zumindest drei Monaten und definiert Bedingungen für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten; darüber hinaus führt die Richtlinie das Recht auf einen Daueraufenthalt für UnionsbürgerInnen und deren Angehörige ein, wenn sie länger als fünf Jahre in einem Land verbracht haben. Das Recht auf Aufenthalt ist dabei für die Familienangehörigen von UnionsbürgerInnen immer auch mit einem gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden.¹⁸³

Sozialrechtlich hält die Richtlinie fest, dass UnionsbürgerInnen, die die Anforderung für einen mehr als dreimonatigen Aufenthalt erfüllen, in weitere Folge und im Bedarfsfall auch den so-

¹⁸¹ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG. ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

¹⁸² Als „Familienangehörige“ werden von der Richtlinie sowohl EhepartnerInnen als auch PartnerInnen eingetragener Partnerschaften (sofern im entsprechenden Mitgliedstaat eingetragene Partnerschaften existieren) sowie unterhaltspflichtige Verwandte in direkter absteigender und aufsteigender Linie verstanden (Art. 2 Abs. 2 Richtlinie 2004/38/EG).

¹⁸³ Vgl. Art. 6f, Art. 16f und Art. 23 Richtlinie 2004/38/EG. Cf. Kap. 4.1.2 und Kap. 4.3.

zialen Schutz und rechtliche Gleichstellung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedslandes genießen. Damit wurde in der Rechtsetzung die Rechtsprechung des EuGH nachvollzogen, der schon zuvor in einem wegweisenden Urteilen den Anspruch von UnionsbürgerInnen unter bestimmten Bedingungen auf sozialen Schutz geklärt hatte.¹⁸⁴ Die Kommission greift in der Richtlinie nicht nur den Inhalt des Urteils auf, sondern lehnt sich auch in ihrer Definition der Funktion und Bedeutung der Unionsbürgerschaft an jene des Gerichtshofs an: „Union citizenship should be the fundamental status of nationals of the Member States“ hält die Kommission in der Präambel zur Richtlinie fest,¹⁸⁵ während der EuGH im Fall *Grzelczyk* erstmals seine im Case Law später oftmals wiederholte Formel zur Unionsbürgerschaft darlegte: „Union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States.“¹⁸⁶

3.5.2 Vertrag über eine Verfassung für Europa

Durch die dem Vertrag von Nizza beigefügte *Erklärung zur Zukunft der Union*¹⁸⁷ wurden von den Staats- und Regierungschefinnen bereits in Nizza selbst der sogenannte Post-Nizza-Prozess ein- und der nächste Konstitutionalisierungsschritt in die Wege geleitet. In dieser und in der ein Jahr später im Dezember 2001 beim Europäischen Rat in Laeken verabschiedeten Erklärung wurden die weiterhin unbeantworteten Fragen nach der Verfasstheit und Finalität der Union thematisiert und die Einrichtung eines *Konvents über die Zukunft Europas* in Aussicht gestellt, der diese Fragen „as broadly and openly as possible“ diskutieren sollte. Besonderer Stellenwert sollte dabei einmal mehr der Öffnung der Europäischen Union gegenüber ihren BürgerInnen eingeräumt werden: „European institutions must be brought closer to its citizens. Citizens undoubtedly support the Union's broad aims, but they do not always see a connection between those goals and the Union's everyday action. They want the European institutions to be less unwieldy and rigid and, above all, more efficient and open.“¹⁸⁸

Der Diskurs über eine europäische Verfassung verknüpft sich damit spätestens mit der Erklärung von Laeken und der nachfolgenden Einrichtung des Verfassungskonvents mit dem bis in

¹⁸⁴ Grzelczyk, Rechtssache C-184/99, Slg. 2001, I-06193, Urteil vom 20.09.2001.

¹⁸⁵ Richtlinie 2004/38/EG, Erwägungsgrund 3.

¹⁸⁶ Grzelczyk, C-184/99, Erwägungsgrund 31. Cf. Kap. 4.1.1.

¹⁸⁷ Erklärung (23) zur Zukunft der Union, ABl. C 80/01 vom 10.03.2001, S. 1.

¹⁸⁸ Laeken Declaration on the Future of the European Union, 14./15. Dezember 2001.

die 1970er-Jahre zurückreichenden Citizenship-Diskurs. Ähnlich wie dieser reicht übrigens auch die Idee der Konstitutionalisierung historisch weit, bis an den Beginn des europäischen Integrationsprozesses zurück (Castiglione/Schönlau 2007: 291f), bevor sie schließlich zum expliziten Gegenstand des europäischen politischen Handelns wurde. Auch der diskursive Einsatz dieser beiden Konzepte ist einander nicht unähnlich: Bürgerschaft als auch Verfassung waren materiell und nominell, als Konzept und Begrifflichkeit, typischerweise und ausschließlich mit moderner Staatlichkeit verbunden. Ihre Anwendung auf die nicht-staatliche, mit angeblichen Identifikationsproblemen behaftete supranationale Europäische Gemeinschaft bzw. Union sollte dieser zu mehr Akzeptanz und Legitimität verhelfen¹⁸⁹. Paradoxerweise sind allerdings gerade diese als Rezepte für ein Mehr an Akzeptanz eingesetzten Instrumente später als wesentliche, mitunter ausschlaggebende Gründe für die Ablehnung der jeweiligen Verträge durch die Bevölkerung interpretiert worden: das gilt für die Unionsbürgerschaft und den von der dänischen Bevölkerung mehrheitlich abgelehnten Vertrag von Maastricht ebenso wie für das Konzept einer Verfassung und dem von der Bevölkerung Frankreichs und der Niederlande abgelehnten Verfassungsvertrag. Im ersten Fall wurde nach dem negativen Referendum daher die Einführung der Unionsbürgerschaft durch die Deklaration von Edinburgh und der Formel des „ergänzt, ersetzt sie aber nicht“ relativiert; im letzterem Fall wurde in dem den Verfassungsvertrag folgenden Reformvertrag von Lissabon auf die „symbolisch hoch aufgeladene Etikettierung als ‚Verfassung‘“ (Hierlemann 2008: 32) und die Erwähnung sämtlicher weiterer staatsanalogisierender Symbole wie Flagge, Hymne und Leitspruch explizit verzichtet (Terhechte 2008: 3).

Auch wenn der Vertrag über eine Verfassung für Europa letztlich an seiner Ratifikation scheiterte¹⁹⁰ und das Vorhaben der expliziten Konstitutionalisierung der Europäischen Union schließlich aufgegeben werden musste, können die im Rahmen der Beratungen und Verhandlungen um den Verfassungsvertrag diskutierten rechtlichen Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft dennoch als Teil der „informellen Ressource“ (Wiener 1998: 47ff) des europäischen Citizenship-Acquis ab diesem Zeitpunkt verstanden werden. Aus diesem Grund soll daher an

¹⁸⁹ Bzw. kritisch Hummer (2009: 66) – im Zusammenhang mit der Konstitutionalisierungsdebatte: „um verbandsrechtliche Defizite [...] zu kaschieren“.

¹⁹⁰ Für eine differenzierte Sichtweise auf mögliche Gründe und Ursachen des negativen Ausgangs der beiden Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden: Hierlemann 2008, Diedrichs/Wessels 2005, Melchior 2008.

dieser Stelle im Folgenden auch den Citizenship-relevanten Bestimmungen des Verfassungsvertrags nachgegangen werden.

Betrachtet man den Verfassungsvertrag in seiner letzten Version, wie er schließlich zur Ratifikation auflag, könnte der Eindruck entstehen, die Unionsbürgerschaft wäre nie Thema im Konvent gewesen. Von geringfügigen, zum Teil auch sprachlichen Änderungen abgesehen, blieb der Citizenship-Acquis durch den Verfassungsvertrag im Wesentlichen unverändert (Nettesheim 2003: 436). Auch keine der elf eingesetzten Arbeitsgruppen des Konvents war explizit den Fragen zur Unionsbürgerschaft gewidmet (de Búrca 2003: 12), wenngleich die Arbeitsgruppen zur *Charta der Grundrechte* und *Soziales Europa* die Thematik am Rande streiften (Kochenov 2003: 77). Dies überrascht umso mehr, als man im Zuge einer expliziten Konstitutionalisierung auch eine breite Diskussion über eine mögliche Neuordnung des Verhältnisses der Union zu ihren BürgerInnen hätte erwarten können. Ein genauerer Blick auf die Arbeit des Konvents in diesem Bereich zeigt jedoch, dass Citizenship in der ersten Phase durchaus als einer der zentralen Punkte einer zukünftigen verfassten Europäischen Union angesehen wurde (Olsen 2008: 205f). Einen deutlichen Hinweis darauf gibt der erste *Preliminary Draft*, ein Großteils noch in Stichworten gehaltenes Dokument, in dem vorgeschlagen wird, von der seit Maastricht etablierten Formulierung über den komplementären Charakter der Unionsbürgerschaft abzugehen: „[E]very citizen of a Member State is a citizen of the Union; enjoys *dual citizenship*, national citizenship and European citizenship; and is free to use either, as he or she chooses; with the rights and duties attaching to each.“¹⁹¹ Mit „dual citizenship“ wurde eine Formulierung vorgeschlagen, die bis dahin ausschließlich für den Besitz zweier (nationaler) Staatsangehörigkeiten verwendet wurde und die ohne Rangverhältnis gleichzeitig und gleichwertig nebeneinander stehen (de Búrca 2003: 13, Kostakopoulou 2005: 261f, Kochenov 2009: 181, Fn. 81). Ob alleine diese neue „language of EU citizenship“ (Bellamy et al. 2006: 12) auch materielle Änderungen im Status der Unionsbürgerschaft mit sich gebracht hätte, lässt sich nur spekulativ beantworten; in jedem Fall hätte die neue Sprache zumindest eine symbolische Aufwertung der Unionsbürgerschaft bedeutet: „[S]uch a provision would not bring about substantive change, it would, nevertheless, enhance the status of European citizenship in a symbolic way“ (Kostakopoulou 2005: 262). Die Formulierung scheint aber jeden-

¹⁹¹ Art. 5, The European Convention: Preliminary draft Constitutional Treaty, CONV 369/02, 28.10.2002, Title II: Union Citizenship and Fundamental Rights; eigene Hervorhebung.

falls indirekt auch auf eine Veränderung des Verhältnisses zwischen der Union und ihrer Mitgliedstaaten abgezielt zu haben (Maas 2007: 85) oder zumindest auf ein gestärktes Selbstverständnis der Union als politische Einheit (Olsen 2008: 215) hinweisen zu wollen: „European citizenship was seen as being on a par with the prior national membership” – „[the] most radical idea of the Convention thus far“ (Olsen 2008: 207). Eine Idee und eine neue Sprache, die allerdings nicht zu Unrecht zur Beschreibung des derzeitigen, tatsächlichen Verhältnisses als „misleading“ und für die Zukunft als „regrettable move“ kritisiert wurde (de Búrca 2003: 13): „The notion of a dual citizenship is an unfortunate way of describing the co-existence of national and EU citizenship. [...] The concept of dual citizenship suggests full and competing loyalties/relationships to two different and entirely separate polities, each of which makes similar claims of allegiance on the individual“ (ibid.). Die Bezeichnung, so die Kritik weiter, würde auf zwei volle und gleichwertige Beziehungen („full and co-equal“) zwischen BürgerInnen und einem Gemeinwesen hinweisen, „as though the relationship between the individual and the EU were the same as that between the individual and his or her member state of nationality“ (ibid.).

Die Festschreibung der Dualität von Staats- und Unionsbürgerschaft hätte der zukünftigen Union damit einen deutlich föderaleren Charakter verleihen können, ohne dabei das „F-word“ (Magnette 1998: 49) selbst zu verwenden. Nicht zuletzt deshalb stieß die vorgeschlagene Formulierung auch auf breite Ablehnung, insbesondere unter den großen Mitgliedstaaten (Maas 2007: 85), die die Einführung einer föderalen Union durch die Hintertüre Unionsbürgerschaft befürchteten. Der Vorschlag wurde daher rasch fallen gelassen und findet sich in den nachfolgenden Entwürfen nicht mehr: „Without much debate, the proposed dual status was scrapped“ (Olsen 2008: 218).

Die Auseinandersetzung um den föderalen oder intergouvernementalen Charakter der zukünftigen Europäischen Union spiegelt sich auch in den Debatten um die verwendete Begrifflichkeit wider. Angefangen bei der Bezeichnung des Integrationsprojekts selbst – im erwähnten ersten Entwurf war der Name noch offen gelassen und als mögliche Optionen „European Community“, „European Union“, „United States of Europe“ und „United Europe“ vorgeschla-

gen worden¹⁹² –, über die Verwendung der Begriffe *Bürger* bzw. *Bürgerin* und *Völker*¹⁹³ bis hin zur Frage der Benennung des Dokuments als *Vertrag*, *Verfassung* oder schließlich *Verfassungsvertrag* changierte die Terminologie zwischen intergouvernementaler Vertrags- und staatsähnlicher Verfassungsrhetorik.

Abgesehen von dieser kurzen Auseinandersetzung über die grundlegende Positionierung der Unionsbürgerschaft zu Beginn des Konvents, war die Citizenship-Thematik jedoch tatsächlich wenig bis kaum Gegenstand der Verfassungsdebatte. Erneut forderten mehrere NGOs, der *Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss* sowie einzelne Mitglieder des Konvents die Ausweitung der Unionsbürgerschaft auch auf langansässige Drittstaatsangehörige (Bellamy et al. 2006: 13, Maas 2008: 590) bzw. anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose.¹⁹⁴ Forderungen, die allerdings keine weitere Beachtung fanden. Ebenso wurde die gänzliche Streichung der mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte aus dem Verfassungsvertrag angeregt, da diese ohnedies in der Charta der Grundrechte inkludiert seien¹⁹⁵, die selbst wiederum integraler Bestandteil des Verfassungsvertrages und damit rechtsverbindlich werden sollte. Das Konventspräsidium sprach sich jedoch für eine Beibehaltung des Rechtekatalogs auch im Verfassungsvertrag aus und argumentierte für die Untrennbarkeit der Rechte von der Unionsbürgerschaft: „[T]hese rights are essential to the very concept of Union citizenship and must therefore appear in the [part] [...] which defines the concept.“¹⁹⁶

In die finale Version des Verfassungsvertrages, wie er schließlich zur Ratifizierung auflag, schafften es nur wenige Änderungen. Die Kernelemente der Unionsbürgerschaft waren ohne materielle Änderungen im Wesentlichen gleichgeblieben. Der gesamte Citizenship-Acquis wurde jedoch etwas prominenter im vorderen Teil des Vertrags platziert und gemeinsam mit

¹⁹² Art 1 Preliminary draft Constitutional Treaty, CONV 369/02.

¹⁹³ Die deutsche Formulierung des Artikels I-1 zur Gründung der Union wurde in den Entwürfen mehrmals geändert und durchlief eine Entwicklung beginnend mit „Entsprechend dem Wunsch der Völker und Staaten Europas, [...]“ (CONV 528/03) über „Geleitet von dem Willen der Bürger und Staaten Europas, [...]“ (CONV 724/03) bis hin zur finalen Version „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, [...]“ (CONV 850/03).

¹⁹⁴ Änderungsvorschlag Sylvia-Yvonne Kaufmann, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/7/Art7%20Kaufmann.pdf> und http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/7/7_Art%20I%208%20Kaufmann%20DE.pdf und Johannes Voggenhuber, <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/7/Art7%20Voggenhuber.pdf> [03.05.2015].

¹⁹⁵ Titel V, Bürgerrechte, Art. 39-46; Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), ABl. C 83/02 vom 30. März 2010, S. 389.

¹⁹⁶ CONV 724/03, Annex 2, S. 59f.

den Bestimmungen zur rechtsverbindlichen Anerkennung der Charta der Grundrechte als Teil des Unionsrechts und der Bestimmung zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention zum Abschnitt *Grundrechte und Unionsbürgerschaft* fusioniert.¹⁹⁷

Weiterhin außerhalb des Rechtekatalogs der Unionsbürgerschaft werden die Grundfreiheiten und das allgemeine Verbot der Diskriminierung „aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ angeführt.¹⁹⁸ Obwohl das allgemeine Diskriminierungsverbot keinen Bezug zur Unionsbürgerschaft aufweist, kann weiterhin angenommen werden, dass seine Gültigkeit wie schon zuvor nur für UnionsbürgerInnen vorgesehen war. Umgekehrt wird als Ziel der Union definiert, „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ zu bieten¹⁹⁹; hier stellt sich die Frage, ob Freiheit, Sicherheit und Recht tatsächlich nur den BürgerInnen der Union oder nicht vielmehr der gesamten Bevölkerung geboten werden sollten?

Wie seit Maastricht sollte auch weiterhin gelten, dass UnionsbürgerIn²⁰⁰ ist, „wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“²⁰¹; nach dem Verfassungsvertrag sollte die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsangehörigkeit nun aber nicht mehr „ergänzen“, sondern zu dieser „hinzutreten“ („Citizenship of the Union shall be additional to national citizenship and shall not replace it“). Die Möglichkeit, zur Erleichterung der Freizügigkeit sekundärrechtlich tätig zu werden, bleibt bestehen und wird (nach Anhörung des Parlaments und bei Einstimmigkeit im Rat) auch auf Bestimmungen über Reisedokumente und Aufenthaltsberechtigungen sowie auf Maßnahmen zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz ausgeweitet, nachdem diese Bereiche erst durch Nizza von der Regelungskompetenz ausgeklammert worden waren.²⁰²

¹⁹⁷ Titel II, Artikel I-9 und I-10 VVE. Der Auseinandersetzung um den Schutz der Grund- und Menschenrechte durch die Europäischen Menschenrechtskonvention und die Charta der Grundrechte wurde im Konvent breiter Raum eingeräumt; eine eigene Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit diesem Themenkomplex.

¹⁹⁸ Art. I-4 Abs. 1 u. 2 und Art. I-45 VVE.

¹⁹⁹ Art. I-3 Abs. 2 VVE.

²⁰⁰ Mit dem Verfassungsvertrag wurden erstmals in der deutschsprachigen Version des Primärrechts Personenbezeichnungen in männlicher und weiblicher Form angeführt; der Vertrag von Lissabon bedeutet in dieser Hinsicht allerdings wieder einen teilweisen Rückschritt in die grammatikalische Einschlechtlichkeit.

²⁰¹ Zur Möglichkeit und Problematik der Akzessorietätsausnahmen cf Kap. 3.3.2 u. Kap. 4.1.1

²⁰² Art. III-125 Abs. 1 u. 2 VVE.

Das Europäische Parlament sah der Verfassungsvertrag erstmals explizit als die unmittelbare Vertretung der BürgerInnen auf Unionsebene²⁰³, während sich das EP laut den Verträgen bis dahin aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ zusammensetzte.²⁰⁴ Diese neue Formulierung sollte die duale Legitimation der Union durch die Mitgliedstaaten einerseits und ihrer BürgerInnen andererseits unterstreichen (Melchior 2004) und steht im Einklang mit der Verfassungsrhetorik und dem Willen zur Stärkung der BürgerInnen als politische Subjekte auf europäischer Ebene. Folgerichtig wurde auch die Stellung des Europäischen Parlaments im institutionellen und prozeduralen Gefüge durch den Verfassungsvertrag erneut gestärkt und das Parlament in seiner Wahl-, Legislativ- und Haushaltsfunktion aufgewertet. Der Verfassungsvertrag sah vor, dass die Präsidentin oder der Präsident der Kommission vom EP zu wählen war, stellte das EP in Haushaltsfragen mit dem Rat gleich, wertete das Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf und dehnte es deutlich auf weitere Politikfelder aus und billigte dem Parlament durch Einführung der Konventsmethode als Regelverfahren für zukünftige Vertragsänderungen auch eine konstitutionelle Rolle zu (Grabner 2005, Wessels 2004: 163f). Darüber hinaus sollte der Verfassungsvertrag erstmals auch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten in die europäische institutionelle Architektur einfügen und sie über einen Frühwarnmechanismus mit späterem Klagerecht vor dem EuGH im Bereich der geteilten Zuständigkeit zu Wächtern der Subsidiarität machen (Maurer 2004, Chardon 2008: 176f).

Mit der durch den Verfassungsvertrag neu geschaffenen *Bürgerinitiative*²⁰⁵ schließlich sollte den UnionsbürgerInnen erstmals auf europäischer Ebene ein – wenngleich schwaches – Instrument der direkten Demokratie zur Hand gegeben werden. Die Bürgerinitiative sollte es transnational organisierten BürgerInnen möglich machen, die europäischen Organe auf formalisierten Weg aufzufordern, in einer bestimmten Angelegenheit in der Zuständigkeit der Union rechtssetzend tätig zu werden. Ihre Einführung stellt neben dem Wahlrecht zum Europäischen Parlament und dem Petitionsrecht einen weiteren Schritt der Politisierung der Unionsbürgerschaft im Sinne einer Verknüpfung mit politischen Rechten dar und kann, wie für

²⁰³ Art. I-46 Abs. 2 VVE.

²⁰⁴ Zuletzt: Art. 189 EGV [Nizza].

²⁰⁵ Art. I-47 Abs. 4 VVE.

das Wahlrecht zum EP konstatiert, als eine weitere Form der „Routinisierung von Bürgerschaftspraxis“ auf europäischer Ebene (Wiener 2005: 242) verstanden werden.²⁰⁶

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf den Verfassungsvertrag festhalten, dass Citizenship zu Beginn des Verfassungskonvents durchaus als wichtiges Thema und die Unionsbürgerschaft als ein integraler Bestandteil eines konstitutionalisierten Europas erachtet worden waren (Olsen 2008: 206, Schrauwen 2008: 55, Nettesheim 2003: 428) und dementsprechend Reformvorschläge mit zum Teil weitreichendem Veränderungspotential, insbesondere ihre Architektur betreffend, eingebracht wurden. Letztlich aber wurden diese Reformvorschläge innerhalb des ursprünglich sehr breiten und offenen Mandats des Konvents schon in dessen Frühphase einmal mehr von den Mitgliedstaaten erfolgreich bekämpft: „Even in the event of ‚higher law-making‘ shielded from the nitty-gritty of ‚normal politics‘ [...] the conception of European citizenship as a harbinger for the dissociation of nationality from citizenship did not win sufficient support“ (Olsen 2008: 215).

Dennoch sollte das Verhältnis von Staats- und Unionsbürgerschaft zueinander, das mehr als bloß komplementär sein sollte, aber nicht dual sein durfte, verändert werden. Die ohne große Diskussion neu gefundenen Formel der Additionalität, die später auch in den Vertrag von Lissabon Eingang finden sollte, scheint aber nicht mehr zu sein, als ein bloßes symbolisches Zeichen des Willens zur Veränderung ohne jegliche rechtliche oder politische Folgewirkung (Wiesbrock 2012: 70).²⁰⁷ Ganz im Gegenteil lehnt sich der Verfassungsvertrag beim Citizenship-Acquis eng an den bestehenden Rechtszustand an, dient eindeutig der „Konsolidierung, Zusammenführung und Verdeutlichung“ des Bestehenden und spart substantielle Neu-

²⁰⁶ Ebenso wie eine Direktwahl des neu geschaffenen Amtes einer Präsidentin oder eines Präsidenten des Europäischen Rates, wie sie ebenfalls öfter im Konvent gefordert wurde (Olsen 2008: 210), worüber jedoch keine Einigkeit erzielt werden konnte.

²⁰⁷ Abweichend Schrauwen (2008: 59f), die in dieser „kosmetischen Änderung“, rechtswirksam letztlich mit dem Vertrag von Lissabon, zumindest Potential für eine zukünftig von den nationalen Staatsangehörigkeiten losgelösten Unionsbürgerschaft sieht: „If Union citizenship is *additional to* national citizenship, then there might one day be Union citizenship without national citizenship. [...] At least now it is imaginable that long term resident TCN’s [Third Country Nationals, Anm.] could obtain Union citizenship without obtaining national citizenship and enjoy the rights and duties that attach to Union citizenship“ (H.i.O.). Auch für Nettesheim (2011: 1036) beinhaltet (rückblickend) die Neuformulierung „mehr, als es zunächst den Anschein hat“ und er sieht dies durch die spätere Rechtsprechung des EuGH, insbesondere im Fall *Ruiz Zambrano* (Rechtssache C-34/09, Slg. 2011, I-1177, Urteil vom 08.03.2011), bestätigt (cf. Kap. 4.1.1). Anders de Groot (2004: 2f), der sich fragt, ob mit dem Wort „additional“ angedeutet werden sollte, dass die nationale Staatsangehörigkeit der primäre und die Unionsbürgerschaft lediglich ein zusätzlicher, sekundärer Status sei, während das bisherige „complement“ die beiden Rechtsinstitute hierarchisch zueinander nahezu auf derselben Ebene platzierte.

erungen nahezu gänzlich aus (Nettesheim 2003: 428 u. 436). Einer der Gründe für die Zurückhaltung beim Ausbaus des Rechtekatalogs der Unionsbürgerschaft wird in der politisch heiklen unmittelbar bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union durch zehn neue Mitgliedstaaten gesehen, die in die Arbeit des Konvents auch bereits eingebunden waren. Aufgrund der bevorstehenden Erweiterung seien Erwartungen über einen Rechteausbau nicht realistisch und tatsächlich lediglich eine Konsolidierung bestehender Rechte zu erwarten gewesen (Mass 2007: 86).

Stattdessen wurde einerseits der Frage des Schutzes der Grund- und Menschenrechte und hier der Bedeutung und Positionierung der beiden grundlegenden europäischen Menschenrechtsdokumente – der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte – im europäischen Rechtsgefüge breiter Raum eingeräumt. Die Parlamentarisierung durch Stärkung des Europäischen Parlaments einerseits und die erstmalige Einbindung der nationalen Parlamente andererseits sowie die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative können als Versuch gewertet werden, die demokratische Legitimationsbasis für europäisches Handeln zu verbreitern. Davon abgesehen wurde in der Debatte um den Verfassungsvertrag und in diesem selbst erneut stärker die symbolhafte Ebene betreten. In Reden und Stellungnahmen wurden wieder vermehrt „europäische Identität“, „Emotion“ und „Patriotismus“ der Bürgerinnen und Bürger angerufen und heraufbeschworen (Maas 2007: 83ff), um Notwendigkeit und Inhalt einer dem Verfassungsvertrag vorangestellten Präambel war eine heftige Debatte entbrannt (Metz 2005) und im Verfassungsvertrag selbst sollten die schon lange in Verwendung befindlichen und begangenen Flagge, Hymne, Leitspruch und Europatag, aber auch die gemeinsame Währung einiger, aber nicht aller Staaten, als „Symbole der Union“ primärrechtlich festgeschrieben und patiniert werden²⁰⁸ – eine Maßnahme, die (mit Ausnahme der gemeinsamen Währung) erstmals bereits 1985 im zweiten Adonnino-Bericht artikuliert worden war.

3.5.3 Lissabon

Das „Ratifikationsfiasko“ (Reh 2009: 642) des Verfassungsvertrags durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden beendete nach einer zweijährigen „Reflexions-

²⁰⁸ Art. I-8 VVE.

phase“, die der Europäische Rat in Brüssel noch im Juni 2005 verordnet hatte, schließlich die kurze Phase der expliziten Konstitutionalisierung (ibid.: 626) der Europäischen Union. Die Nachdenkpause über das weitere Vorgehen förderte zwar „viele [theoretische] Optionen“ aber letztlich „wenig [gangbare] Möglichkeiten“ (Baumann 2008: 47) zutage, aus denen sich schließlich die Weiterentwicklung der konstitutionellen Grundordnung „anstelle eines kohärenten Gesamtvertrags in Form eines Änderungsvertrags in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza“ (Giering/Neuhann 2009: 44) als realistisch herauskristallisierte. Im Gegensatz zum sehr breiten und offenen Mandat des Konvents war jenes zur Ausarbeitung des Reformvertrags von Lissabon 2007 bereits detailliert herausgearbeitet und ließ der Regierungskonferenz kaum noch Gestaltungsspielraum (Volkmandt 2009: 9), was wesentlich dazu beitrug, dass eine eher technische Regierungskonferenz ihre Arbeit „relativ geräuschlos“ (Giering/Neuhann 2009: 51) und in kurzer Zeit zur Unterschriftsreife bringen konnte. Erklärtes Ziel war es, von „intelligenten Kürzungen“ (Baumann 2008: 45) abgesehen, den Verfassungsvertrag als Grundlage für den Reformvertrag zu nehmen und so dessen „Substanz“ zu wahren (Volkmandt 2009: 9, Marhold 2011: 20). Was schließlich auch gelang: der ganz überwiegende Teil, nach mancher Einschätzung 90% (Fülöp 2009: 75) oder gar 95% (Terhechte 2008: 54), konnte, wenngleich in mitunter modifizierter Form, solcherart vom Verfassungsvertrag „hinübergerettet“ werden. Dieses Vorgehen positioniert den Vertrag von Lissabon von 2007/09 damit inhaltlich zwischen dem Vertrag von Nizza (2001/03), an den er rechtlich, und dem Verfassungsvertrag (2004/05), an den er politisch anschloss und oftmals auch gemessen wurde (u.a. Müller-Graff 2008, Reh 2009, Seeger 2008, Terhechte 2008, Volkmandt 2009, Weigl 2008).

Der Vertrag von Lissabon sollte dabei explizit „keinen Verfassungscharakter haben“²⁰⁹, die von der europäischen Politik (zu Recht oder zu Unrecht) gezogene Lehre aus den beiden Ratifikationsunfällen war eine „re-de-constitutionalization“ (Reh 2009: 642) und „Entstaatlichung“ (Hummer 2009). Das Verfassungskonzept, das im Wesentlichen aus Form (ein einheitlicher Text mit der Bezeichnung „Verfassung“, der alle bestehenden Verträge aufheben sollte), Prozess (Konventsmethode und Ratifikationsreferenden) und Symbolik (Verfassungsrhetorik und staatsanaloge Symbolwelt) bestand, sollte eine dieser „intelligenten Kürzungen“ sein und fal-

²⁰⁹ Rat der Europäischen Union, Mandat für die RK 2007 (11218/07), 26. Juni 2007.

lengelassen werden, um den überwiegenden Rest zu retten. Der Vertrag von Lissabon war ein *non-constitutional Treaty*, „painstakingly avoiding any reference in either form or substance to a ‚European Philadelphia‘“ (Reh 2009: 626).

Die „[r]hetorische Rückstufung gegenüber dem Verfassungsvertrag“ (Terhechte 2008: 39) spiegelt sich nicht nur in der verwendeten Begrifflichkeit (u.a. im Verzicht auf die „symbolisch hoch aufgeladene Etikettierung ‚Verfassung‘“ (Hierlemann 2008: 32) und der Nomination der Rechtsakte) wider, sondern auch im Legitimationsrekurs: während der Verfassungsvertrag „von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“²¹⁰ getragen sein sollte, waren es laut Vertrag von Lissabon (wieder) die „Hohen Vertragsparteien“, die die Europäische Union gründeten und so zu einer „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ beitragen sollten.²¹¹ Aus der (gescheiterten) *Union der Staaten und BürgerInnen* war so wieder eine *Union der Staaten* geworden und den BürgerInnen ihre konstitutionelle Kompetenz entzogen worden: „states, not citizens are the *pouvoir constituant* of Europe’s primary law“ (Reh 2009: 641; H.i.O.).

Der Bruch mit dem Verfassungskonzept zeigt sich schließlich auch im symbolhaften Verzicht auf die Symbole der Union. Der Vertrag von Lissabon spart eine Regelung dieser aus, im Anhang zum Vertrag erklären jedoch immerhin 16 Mitgliedstaaten, dass für sie die bekannten Symbole wie bisherigen (und wie auch schon vor dem Verfassungsvertrag) „auch künftig als Symbole die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringen.“²¹² Der Verzicht ist damit ein lediglich symbolischer auf die primärrechtliche Verankerung der unionalen Symbolwelt, an der „symbolischen Praxis der EU“ (Weigl 2008: 220) wird sich hingegen kaum etwas ändern. Für die Einführung

²¹⁰ Art. I-1 VVE.

²¹¹ Art. 1 EUV [Lissabon].

²¹² Erklärung (Nr. 52) des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, des Königreichs Spanien, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Litauen, des Großherzogtums Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zu den Symbolen der Europäischen Union zu den Symbolen der Europäischen Union, ABl. C 83/01 vom 30. März 2010, S. 355.

wie für die Streichung gilt nach wie vor: „The language of symbols is just that – symbolic“ (Weiler 1999: 259)²¹³.

Der Kern des Citizenship-Acquis findet sich nach Lissabon mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot „aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ und der Ermächtigungsklausel zum Erlass von Bestimmungen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund weiterer tatsächlicher oder zugeschriebener Merkmale unter der Überschrift „Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft“ zum zweiten Teil des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV), dem bisherigen EGV verschmolzen.²¹⁴ Die Grundrechte, im Verfassungsvertrag mit der Unionsbürgerschaft in einen Abschnitt zusammengelegt, waren von dieser jedoch wieder getrennt worden. Die Inkorporierung der Charta der Grundrechte in den Vertrag war nicht mehr mehrheitsfähig gewesen. Auf sie wird im EUV in der Fassung von Lissabon – allerdings bei ausdrücklicher Gleichrangigkeit und damit eindeutig im Rang des Primärrechts (Terhechte 2008: 34, Schima 2009: 327f) – nur mehr verwiesen.²¹⁵

Die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* war das Ergebnis der Arbeiten des hierfür eigens eingerichteten Konvents und wurde im Dezember 2000 – zunächst noch ohne rechtliche Bindewirkung – am Rande des Europäischen Rats von Nizza unterzeichnet und feierlich verkündet.²¹⁶ Rechtsverbindlichkeit erlangte sie allerdings erst mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon 2009. Die Charta listet in sechs Kapiteln und 50 Artikeln Grund- und Menschenrechte, Freiheiten und demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze auf, zu deren Einhaltung sich die Europäische Union verpflichtet sieht. Der Bogen spannt sich dabei von der Achtung der Würde des Menschen, dem Recht auf Leben und Unversehrtheit und dem Verbot

²¹³ Um hier eine Formulierung Weilers auszuborgen, die er 1999 freilich in einem anderen Zusammenhang geprägt hat.

²¹⁴ Art. 18-25 AEUV.

²¹⁵ Art. 6 Abs. 1 EUV [Lissabon]. Die Charta der Grundrechte entfaltet allerdings keine innerstaatliche Gültigkeit in Großbritannien und Polen; diese beiden Staaten haben sich ein Opt-out ausverhandelt, welches im Anhang an den Vertrag von Lissabon festgehalten wurde (Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, ABl. C 83/01 vom 30. März 2010, S. 313). Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung 2009 beschlossen, diese Ausnahmeregelung auf dessen Antrag auch auf Tschechien auszuweiten; die Vertragsänderung sollte zunächst im Zuge des Abschlusses des nächsten Beitrittsvertrages vorgenommen werden (Tagung des Europäischen Rates, 29./30. Oktober 2009, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15265/1/09 REV 1), die spätere tschechische Regierung verzichtete aber 2014 schließlich auf diese Möglichkeit. Zu Komplexität und Auswirkung der Opt-out-Regelungen: Schima 2009: 334ff.

²¹⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 7., 8. und 9. Dezember 2000.

der Folter und der Sklaverei über das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsäußerungsfreiheit bis hin zum Recht auf Bildung, Berufsfreiheit und auf den Schutz vor Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die besonderen Rechte von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung werden in der Charta ebenso festgehalten wie beispielsweise die Rechte von ArbeitnehmerInnen; Gesundheitsversorgung, Umwelt- und Verbraucherschutz finden Erwähnung. Als „Bürgerrechte“²¹⁷ wird darüber hinaus der Rechtekatalog der Unionsbürgerschaft, wie er auch im Vertrag von Lissabon selbst zu finden ist, zur Gänze wiederholt. Justizielle Rechte wie das Recht auf ein unparteiisches Gericht, die Wahrung der Unschuldsvermutung oder die Verhältnismäßigkeit des Strafmaßes schließen den Katalog ab.

Die Grundrechtecharta ist von den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts einzuhalten. Für Österreich hat der Verfassungsgerichtshof in einem wegweisenden Urteil 2012 festgehalten, dass er die Charta – im Unterschied zum übrigen Unionsrecht – als innerstaatlichen Normprüfungsmaßstab erachtet und damit nationales Recht unmittelbar auf seine Vereinbarkeit mit den in der Charta festgehaltenen Rechten prüft.²¹⁸

Neben der verbindlichen Anerkennung der „Rechte, Freiheiten und Grundsätze“ der Grundrechtecharta durch die Union wurde mit dem Vertrag von Lissabon auch die Rechtsgrundlage für den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention gelegt.²¹⁹ Die konkrete Bestimmung fand sich schon im Verfassungsvertrag, die Idee eines Beitritts zur EMRK ist aber bereits deutlich älter und datiert lange vor der Gründung der Union selbst. Bereits Ende der 1970er-Jahre bestanden erste Überlegungen und schon 1990 wurde von der belgischen Regierung in einem Memorandum im Vorfeld der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht ein Beitritt zur EMRK propagiert.

²¹⁷ Titel 5, Art. 39-46 GRC.

²¹⁸ VfGH Erkenntnis U466/11 ua vom 14.03.2012, VfSlg 19.632, insb. Rn 5.5. Für eine detaillierte Analyse: Pöschl 2012.

²¹⁹ Art. 6 Abs. 1 EUV [Lissabon].

Obwohl nun der Vertrag von Lissabon nicht bloß die Möglichkeit für einen Beitritt schafft, sondern diesen rechtlich bestimmt,²²⁰ scheint ein solcher aufgrund der jüngeren Entwicklungen vorerst dennoch unwahrscheinlich zu sein. Ein Gutachten des EuGH auf Antrag der Kommission aus dem Jahr 2014 hat den Beitrittsprozess vorerst gestoppt. Der EuGH äußerte in dem Gutachten²²¹ schwere Bedenken gegenüber dem Entwurf des Beitrittsübereinkommens und sah einen Beitritt in der geplanten Form als mit dem Unionsrecht unvereinbar. Er begründete das im Wesentlichen mit dem Verlust der Autonomie des Unionsrechts und der ausschließlichen Zuständigkeit des EuGH in seiner verbindlichen Auslegung bei einem Beitritt zur EMRK und einer Unterwerfung unter die Rechtsprechung des EGMR (Lock 2014), weshalb ein solcher Beitritt „bis auf Weiteres“ für ausgeschlossen gilt.²²²

Die Definition der Unionsbürgerschaft erfolgt in der Vertragsversion von Lissabon nahezu in denselben Worten wie im Verfassungsvertrag; ihr Verhältnis zur nationalen Staatsbürgerschaft²²³ wird nun als additional („tritt hinzu“) und nicht mehr – wie in den Vertragsversionen von Amsterdam und Nizza – als „ergänzend“ („complement“) beschrieben. Diese Bestimmung verdoppelt sich zudem mit Lissabon und findet sich zusätzlich zum AEUV wortident erstmals auch im EUV unter den „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“.²²⁴ Die rechtliche Verankerung und Definition der Unionsbürgerschaft auch im EUV geht auf das nachdrückliche Bestreben des Europäischen Parlaments zurück, das sich in dieser Frage gegen den anfänglich deutlichen Widerstand einiger Delegationen durchsetzte, die die Unionsbürgerschaft – wie im Mandat vorgesehen – ausschließlich im AEUV normiert sehen wollten (Fülöp 2009: 83, Shaw 2001b: 599).

Der Rechtekatalog beinhaltet die seit Nizza bekannten Rechte, ergänzt um die Europäische Bürgerinitiative. Genaugenommen ist jedoch nicht das Recht zur Europäischen Bürgerinitia-

²²⁰ Der Artikel hält ohne Einschränkung, Kondition und Zeitpunkt im Indikativ fest, die Union „tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei „bzw „shall accede“ (Art. 6 Abs. 2 EUV [Lissabon]).

²²¹ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs, 18. Dezember 2014.

²²² So die Generalanwältin am Europäischen Gerichtshof, Juliane Kokott im deutschen Bundestag, <https://www.bundestag.de/presse/hib/2015-11/-/395420> [02.02.2017].

²²³ Im Verfassungsvertrag war in der deutschen Version interessanterweise auf die nationale *Staatsangehörigkeit*, im Vertrag von Lissabon nun auf die *Staatsbürgerschaft* verwiesen worden, in der englischsprachigen Version wird „Citizenship of the Union“ in beiden Fällen in Bezug zur „national citizenship“ definiert.

²²⁴ Art. 20 AEUV und Art. 9 EUV [Lissabon].

tive in den Citizenship-Katalog aufgenommen worden, sondern lediglich die Bestimmung zur Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Konkretisierung der Bürgerinitiative und der Bedingungen ihrer Gültigkeit.²²⁵ Die primärrechtliche Basis der Europäische Bürgerinitiative als Recht der UnionsbürgerInnen findet sich hingegen an gänzlich anderer Stelle²²⁶ und damit außerhalb des eigentlichen Rechtekatalogs der Unionsbürgerschaft. In diesem Sinne ist wohl auch die Einleitung des Rechtekatalogs zu verstehen, die diesen erstmals explizit als nicht vollständig und abgeschlossen präsentiert und den UnionsbürgerInnen „unter anderem“ die nachfolgend aufgezählten Rechte einräumt.²²⁷ Auch die Ermächtigung, zur Erleichterung der Freizügigkeit sekundärrechtlich tätig zu werden, wird vom Verfassungsvertrag (und nicht von Nizza) übernommen und inkludiert damit (bei Einstimmigkeit im Rat und nach Anhörung des Parlaments) auch Maßnahmen zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz sowie Bestimmungen über Reisedokumente und Aufenthaltsberechtigungen, letzteres allerdings mit einem Opt-out für Großbritannien, Irland und Dänemark.²²⁸

Ebenfalls außerhalb des Rechtekatalogs zur Unionsbürgerschaft wird den „Bürgerinnen und Bürgern“ ein allgemein gehaltenes Recht auf Teilnahme „am demokratischen Leben der Union“ eingeräumt und die Union dem Prinzip der „Bürgernähe“ verschrieben.²²⁹ Auch diese Bestimmung fand sich in derselben Formulierung bereits im Verfassungsvertrag und wurde als „demokratischer Grundsatz“ in den Vertrag von Lissabon ebenso übernommen wie die Definition des Europäischen Parlaments nunmehr als „unmittelbare“ Vertretung der BürgerInnen auf Unionsebene.²³⁰ Das „textliche Verschwinden der Völker“ (Müller-Graff 2008: 141) bringt allerdings weder Änderungen bei der Direktwahl des Parlaments mit sich, die nach wie vor unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Regeln unterliegt, noch bei der Verteilung der Mandate auf degressiv proportionale Länderkontingente.²³¹ Die Position des EP wurde dagegen aber

²²⁵ Art. 24 AEUV.

²²⁶ Art. 11 Abs. 4 EUV [Lissabon]

²²⁷ Art. 20 Abs. 2 AEUV.

²²⁸ Art. 21 Abs. 2 u. 3 und Art. 77 Abs. 3 AEUV. Art. 77 Abs. 3 platziert die Ermächtigungsklausel für Reisedokumente und Aufenthaltsberechtigungen im Vertragsbereich als Teil der Bestimmungen zum *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* und macht damit das Opt-out der drei genannten Staaten möglich (Schrauwen 2008: 62).

²²⁹ Art. 10 Abs. 3 EUV [Lissabon].

²³⁰ Und nicht mehr wie bisher als VertreterInnen der „Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (zuletzt Art. 189 EGV [Nizza]) bzw. Art. 10 Abs. 2 sowie Art. 14 Abs. 2 EUV [Lissabon]. Cf. Kap. 3.5.2.

²³¹ Der Verteilungsschlüssel der Abgeordnetenkontingente je Mitgliedstaat wurde im Zuge der Lissabon-Vertragsrevision zwar verändert, am Prinzip der degressiven Proportionalität allerdings festgehalten (Neisser

auch materiell gestärkt und seine Rechte erneut ausgebaut: das Mitentscheidungsverfahren wurde als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“²³² zum Regelfall der Rechtsetzung erklärt und auf weitere Politikfelder deutlich ausgeweitet, dem Parlament gemeinsam mit dem Rat auch in Haushaltsfragen die volle Mitentscheidung überantwortet und seine Kurations- und Wahlfunktion, seine Kontrollfunktion und seine Systemgestaltungsfunktion ausgebaut (Maurer 2008: 55f, Brok 2010, Seeger 2008). Darüber hinaus wurden durch Lissabon erstmals auch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten als „Quasi-Organ“ (Brok 2010: 83) zu Akteuren auf supranationaler europäischer Ebene, die „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen sollten.²³³ Zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips wurde den nationalen Parlamenten die „gelbe“ und „orange Karte“ zur Hand gegeben und bei zukünftigen Vertragsänderungen sind sie, wie das Europäische Parlament, durch Abgeordnete in einem einzuberufenden Konvent mit Sitz und Stimme vertreten (Chardon 2008, Neisser 2010b: 39ff). Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative, die Stärkung des Europäischen Parlaments und die Einführung der nationalen mitgliedstaatlichen Parlamente in die europäische institutionelle Architektur waren, wie erwähnt, ebenfalls bereits im gescheiterten Verfassungsvertrag vorgesehen. Der leicht veränderte Frühwarnmechanismus zur Überwachung der Subsidiarität ist einer der wenigen Bereiche, in denen der Vertrag von Lissabon über die Bestimmungen des letztlich nicht in Kraft getretenen Verfassungsvertrags hinausgeht (Gläser 2008: 309, Dann 2009: 381).

Dieser doppelte Parlamentarisierungsprozess durch eine weitere Stärkung des Europäischen und eine institutionelle Einbindung der nationalen mitgliedstaatlichen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess stärkt indirekt freilich auch die Rechte der UnionsbürgerInnen, als deren direkt gewählte Vertretungen die Parlamente gelten. Gleichzeitig stützt die weitere Parlamentarisierung die „doppelte Legitimation“ der europäischen Herrschaftsausübung

2010a: 59ff). Entsprechend hält auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon fest, dass es der Europäischen Union auch weiterhin an einem „Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“ fehle und das Europäische Parlament entgegen dem Anspruch des Vertrags von Lissabon auch weiterhin „kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“ sei (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 280).

²³² Trotz „terminologischer Abrüstung“ (Müller-Graff 2008: 134) und Rückbenennung von Europäischem Gesetz und Europäischem Rahmengesetz in Richtlinie und Verordnung durften interessanterweise das ordentliche und das besondere Gesetzgebungsverfahren ihre Benennung aus dem Verfassungsvertrag auch im Vertrag von Lissabon behalten (Art. 289 Abs. 1 u. 2 AEUV).

²³³ Art. 12 EUV [Lissabon].

und weitet die demokratische Legitimationsbasis für europäisches Handeln, abgeleitet von der demokratischen Legitimation des europäischen und der nationalen Parlamente, aus (Terhechte 2008: 48, Müller-Graff 2008: 131f). Die durch Lissabon vorgenommene Vergemeinschaftung weiterer Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der nunmehr ehemaligen dritten Säule wiederum unterwirft den grundrechtlich höchst relevanten Bereich der Sicherheitsgesetzgebung der gerichtlichen Kontrolle des EuGH und führt damit zu einem erhöhten individuellen (Grund-)Rechtsschutz (Terhechte 2008: 50; Schewe/Gusy 2009: 187ff).

Erklärtes Ziel des Vertrags von Lissabon war es, die „Substanz“ der jahrelangen Reformbemühungen des zuvor gescheiterten Verfassungsvertrages „in der Verkleidung eines konventionellen Vertrags, wie ihn die europäische Integration schon oft gesehen hatte“ zu retten (Marhold 2011: 19). Nach einer erneuten Ablehnung der Vertragsreform, diesmal durch die irische Bevölkerung und einer Wiederholung des Referendums im Stile von Maastricht und Nizza mit dann positivem Ausgang, ist das mit seinem Inkrafttreten im Dezember 2009 schließlich auch gelungen. Folglich bringt Lissabon wenig wirklich Neues, was insbesondere auch für den Citizenship-Acquis gilt. Im Vergleich zu Nizza wurde dieser im Wesentlichen um die Europäische Bürgerinitiative angereichert, deren realpolitische Bedeutung sich erst erweisen muss, tendenziell aber als eher gering angesehen werden kann. Selbiges kann auch von der Formeländerung gesagt werden, nach der die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft nun nicht mehr „ergänzt“, sondern zu dieser „hinzutritt“ – eine Verschiebung im europäischen Citizenship-Gefüge oder gar eine Aufwertung oder Loslösung der Unionsbürgerschaft, auch nur tendenziell, kann hierin nicht erkannt werden (Kadelbach 2009: 622; Fn. 68, Shaw 2011b: 600) und scheint auch nicht intendiert gewesen zu sein (Wiesbrock 2012: 70).²³⁴

Die primärrechtliche Verankerung der beiden zentralen europäischen Grund- und Menschenrechtskataloge durch Lissabon – ein wesentliches Element einer Bürgerschaftspolitik und seit den 1970er-Jahren Teil der „informellen Ressource“ des europäischen Citizenship-Acquis – scheint mit etwas zeitlichen Abstand betrachtet (vorerst) nur zum Teil geglückt zu sein. Der Vertrag von Lissabon verleiht der Charta der Grundrechte neun Jahre nach ihrer Proklamation

²³⁴ Gegenteiliger Meinung Schrauwen (2008), die hierin Anzeichen einer zukünftigen Lösung der Unions- von der Staatsbürgerschaft erkennen will. Cf. Kap. 3.5.2.

unmissverständlich Rechtsverbindlichkeit und hebt sie in den Rang des Primärrechts. Damit wird eine bestehende Lücke im Menschenrechtsschutz endgültig geschlossen. Mit der – wenn auch vagen und unbestimmten – Anerkennung von Rechten im Bereich der Gesundheitsversorgung, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes geht die Charta zudem in einigen Punkten über die Europäische Menschenrechtskonvention hinaus und setzt neue menschenrechtliche Standards. Das Scheitern des Beitritts der Union zur EMRK, die über eine mittlerweile lange Rechtstradition mit ausgeprägter Judikatur verfügt, lässt auf der anderen Seite eine weitere Lücke im Menschenrechtsschutz zumindest vorerst und auf nicht absehbare Zeit weiterhin bestehen.

In einem weiteren Citizenship-Verständnis bringt Lissabon (als einzige Neuerung auch im Vergleich zum Verfassungsvertrag) die primärrechtliche Wahrnehmung und Anerkennung der nationalen Parlamente als europäische Akteure. Wie bei der Bürgerinitiative gilt aber auch für die mitgliedstaatlichen Parlamente als Kontrolleure der Subsidiarität, dass hohe prozedurale Hürden das ohnedies schwache Recht in seiner realpolitischen Bedeutung stark einschränken (Dann 2009: 380f). Beide Instrumente sind daher vorerst lediglich als konzeptionelle Neuerungen von Relevanz, nicht aber aufgrund ihrer vermuteten Auswirkungen, beispielsweise auf den europäischen Politikgestaltungsprozess und damit auf die gelebte Bürgerschaftspraxis.

Die mit dem Verfassungsvertrag ebenfalls angestrebte textliche Vereinfachung und Komplexitätsreduktion durch eine Rekodifizierung des über Jahrzehnte angewachsenen und inkrementell veränderten Primärrechts ging mit der Aufgabe des Verfassungskonzepts durch den Vertrag von Lissabon jedoch verloren. Im Gegenteil, durch weitere Erklärungen, Protokolle und Opt-outs vergrößert sich die Komplexität des insgesamt über 400 Seiten langen Vertragskonvoluts weiter, anstatt zu einer Vereinfachung beizutragen (Reh 2009: 633, Marhold 2011: 20).

Mit der Aufgabe des Verfassungskonzepts einher geht auch die erneute Desymbolisierung des Primärrechts. Dies hat zwar in der öffentlichen Auseinandersetzung und medialen Berichterstattung einige Aufmerksamkeit erhalten und von mancher Seite war dem Vertrag wegen der symbolischen Streichung der Symbole gar ein „Emotionalisierungsdefizit“ (Weigl 2008: 223) mit zahlreichen „[i]dentitätspolitischen ‚Left-Overs‘“ angelastet worden, das zu einer „identitäre[n] Unterkühlung Europas“ (ibid.: 224) führen würde. Konkrete Relevanz für die Analyse

der Citizenship-Politik kann in der primärrechtlichen Streichung der unionalen Symbolwelt freilich keine erkannt werden.

3.5.4 Zusammenfassung

Die (tatsächlichen oder geplanten) Vertragsänderungen durch Nizza, den Verfassungsvertrag und Lissabon sehen insgesamt nur vergleichsweise geringe (materielle) Neuerungen im Citizenship-Acquis der Union vor. Insbesondere im Vergleich zur fortschreitenden Entwicklung der europäischen Integration insgesamt mit deutlich ausgeweiteten Zuständigkeiten, neuen Politikfeldern und einem ständig im Wandel befindlichen institutionellen Gefüge, bleibt die europäische Citizenship deutlich zurück. Dabei mangelt es jedoch nicht an konkreten Vorschlägen und Initiativen. In der ersten Phase des Verfassungskonvents beispielsweise wurde Citizenship durchaus als einer der zentralen Punkte einer zukünftig verfassten Europäischen Union angesehen; die konkreten Änderungen fielen letztlich allerdings bescheiden aus.

Der größte Fortschritt in der Primärrechtsentwicklung der (Post-)Nizza-Phase ist sicherlich die Verabschiedung der Grundrechtscharta, der eine nicht zu unterschätzende Bedeutung im Schutz der Grund- und Menschenrechte der europäischen Bevölkerung zu Gute kommt und die mit Lissabon schließlich auch konstitutionelle Qualität und rechtliche Bindewirkung erhält. Der Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, der die europäische Grundrechtsarchitektur schließlich komplettieren sollte, scheitert (vorerst) allerdings.

Die schrittweise Ausweitung der qualifizierten Mehrheit für Maßnahmen zur Erleichterung der Freizügigkeit (ebenfalls ein Prozess, der sich über die gesamte (Post-)Nizza-Phase erstreckt) kommt insbesondere den Familienangehörigen von UnionsbürgerInnen zugute, deren Rechte sekundärrechtlich ausgeweitet und abgesichert werden können. In der Judikatur des EuGH taucht erstmals jene Wendung auf, wonach die Unionsbürgerschaft dazu „bestimmt“ sei, „der grundlegende Status“ der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu sein. „[T]he Court’s new mantra“ (Bell 2007: 313) wird in den Folgejahren zum Dreh- und Angelpunkt der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, das den Charakter und die Bedeutung der Unionsbürgerschaft maßgeblich prägen wird. In der Rechtsetzung wird die Rechtsprechung nachvollzogen und sozialrechtliche Ansprüche der UnionsbürgerInnen bei Ausübung ihrer Freizügigkeit entsprechenden einem Urteil des EuGH festgeschrieben.

Auf diskursiver Ebene verknüpfen sich mit der Erklärung von Laeken und dem später eingerichteten Verfassungskonvent die Debatten um die Konstitutionalisierung der Union mit jener um eine europäische Citizenship. Die Diskurse nehmen dabei einen nicht unähnlichen Verlauf: beide reichen letztlich bis an den Beginn des europäischen Integrationsprozesses zurück, bevor sie schließlich erst nach Jahrzehnten in konkretes politisches Handeln münden. Sowohl Citizenship als auch Verfassung waren bis dahin eng und ausschließlich mit moderner Staatlichkeit verbunden, ihre Anwendung auf die nicht-staatliche Europäische Gemeinschaft bzw. Union sollten dieser mehr Akzeptanz und Legitimität verschaffen. Später wurde jedoch gerade die Übernahme dieser staatlichen Konzepte und Begrifflichkeiten als ein wesentlicher Grund für die Ablehnung der jeweiligen Verträge und das Scheitern der Referenden interpretiert. Gemeinsam mit der Verfassungsrhetorik werden kurzfristig auch wieder nachdrücklicher die emotionale Ebene angerufen und staatsanaloge Symbole bereitgehalten, wie zuletzt in den 1970er- und 80er-Jahren, als sich die Gemeinschaft im „'soul-searching' mode“ (Olsen 2008: 115) befunden hatte; mit dem Vertrag von Lissabon verschwinden diese allerdings rasch wieder aus dem Primärrecht.

Die Architektur der europäischen Citizenship wird zuerst durch den Verfassungsvertrag und rechtswirksam dann durch den Vertrag von Lissabon neu beschrieben; das Wort „ergänzt“ wird durch ein „tritt hinzu“ abgelöst; die Bedeutung dieser sprachlichen Änderung ist dabei unklar und umstritten. Die neue Formel der Additionalität scheint aber nicht mehr als ein bloßes symbolisches Zeichen des Willens zur Veränderung gewesen zu sein, der allerdings rückblickend vereinzelt Bedeutung für die spätere Rechtsprechung des EuGH zugeschrieben wird.

Die weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der Union und im Rechtsetzungsprozess, die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative und die rechtliche Einbindung der nationalen Parlamente als Akteure auf supranationaler Ebene schließlich führen in der (Post-)Nizza-Phase erneut zu einer weiteren Politisierung der Unionsbürgerschaft.

4 Citizenship und Europäische Union. Kritik und Analyse

4.1 Charakteristika und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft

Anschließend an das vorangegangene Kapitel, in dem die politische und rechtliche Entwicklung europäischer Citizenship umfassend dargestellt wurde, sollen in diesem Kapitel nun die Eigen- und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft im Zentrum einer kritischen Auseinandersetzung stehen, Lücken im europäischen Citizenship-Gefüge aufgezeigt und mögliche zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Diese Charakteristika der Unionsbürgerschaft als einer Citizenship *sui generis*, die sie deutlich von klassischen, nationalen Staatsbürgerschaften unterscheidet, sind zum einen der spezifischen Art ihrer rechtlichen Konstruktion, zum anderen ihrer supranationalen Einrichtung und Anbindung geschuldet und zum Teil eng miteinander verschränkt.

4.1.1 Akzessorietät

Ein Charakteristikum der Unionsbürgerschaft, das sie deutlich von der Konzeption nationaler Staatsbürgerschaften unterscheidet, ist ihr (lediglich) akzessorischer oder additiver Charakter.²³⁵ Der Besitz der Unionsbürgerschaft ist an den Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats gebunden. Sie wird mit dieser erworben und geht mit ihr verloren; eigene Erwerbs- und Verlusttatbestände hingegen existieren nicht, ein unabhängiger Erwerb ist nicht möglich. Das Verhältnis der beiden Angehörigkeitsstatus zueinander war gekennzeichnet durch „strict linkage, bottom-up derivation, and self-determination of member states in regulating access“ (Bauböck 2007: 482). An diesem rechtlichen Setting hat der EuGH in den letzten Jahren einige Anmerkungen und Ergänzungen angebracht und damit zu Verschiebungen in der Statik des Gefüges beigetragen.

Die Akzessorietät der Unionsbürgerschaft besteht seit ihrer primärrechtlichen Einführung durch den Vertrag von Maastricht und geht bereits auf den Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union aus dem Jahr 1984 zurück. Der letztlich ge-

²³⁵ Rostek/Davies (2006: 1) bezeichnen sie gar als „parasitär“.

scheiterte Vertragsentwurf sah bereits die Einführung einer „Unionsbürgerschaft“ vor, die an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten „gebunden“ sein sollte. Wörtlich heißt es: „Die Bürger der Mitgliedstaaten sind als solche Bürger der Union. Die Unionsbürgerschaft ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats gebunden; sie kann nicht selbständig erworben oder verloren werden“ („The citizens of the Member States shall ipso facto be citizens of the Union. Citizenship of the Union shall be dependent upon citizenship of a Member State; it may not be independently acquired or forfeited“).²³⁶ Der Vertrag von Maastricht formulierte diesbezüglich schließlich deutlich knapper, „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“ und übernahm damit die prinzipielle Konstruktion der Akzessorietät.

Amsterdam sollte dieses Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und nationaler Staatsangehörigkeit noch deutlicher unterstreichen und Lissabon führte zwar zu einer geringfügigen Formulierungsänderung, die allerdings keine (unmittelbare) materielle Auswirkung mit sich brachte (Kadelbach 2009: 622; Fn. 68, Shaw 2011b: 599f). Lediglich der *Preliminary Draft* zum Verfassungsvertrag sah eine substantielle Neuordnung vor; in diesem war – anders als bisher – von „dual citizenship, national citizenship and European citizenship“ die Rede gewesen. Diese Formulierung wurde allerdings fallen gelassen und fand letztlich keine Aufnahme in den Ratifikationstext. Über ihre konkrete rechtliche Bedeutung kann nur spekuliert werden, unbestritten scheint allerdings, dass diese Neuformulierung in jedem Fall zumindest eine symbolische Aufwertung der Unionsbürgerschaft bedeutet hätte, die damit gleichrangig neben und nicht abgeleitet von oder ergänzend zur nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten hätte stehen sollen. Dies kann auch als ein erster Schritt in Richtung einer (zumindest) teilweisen Lockerung der strengen Akzessorietät interpretiert werden (de Búrca 2003: 13, Schrauwen 2008: 59f, Nettesheim 2011: 1036).²³⁷

Da es allerdings zu diesem ersten Schritt und nachfolgenden weiteren nicht kam, hat die Europäischen Union zum gegebenen Zeitpunkt keinerlei Einfluss auf die Bedingungen des Erwerbs und Verlusts ihres Bürgerschaftsstatus. „Currently, the EU is still unable to decide who its citizens are“ (Kochenov 2011: 11), „[the] body politic to which Union citizenship refers –

²³⁶ Art. 3 Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, ABl. C 77/02 vom 19.03.1984, S. 33.

²³⁷ Zur Bedeutung der Änderungen der Citizenship-Architektur im Preliminary Draft zum Verfassungsvertrag und im Vertrag von Lissabon cf Kap. 3.5.2 und 3.5.3.

the European Union – is not the body conferring or withdrawing the status“ (Perchinig 2006: 70).

Die Mitgliedstaaten hingegen sind es, die als „gatekeeper“ (Kostakopoulou 2007: 626, Shaw 2007a: 2550) der Unionsbürgerschaft fungieren. Die nationalen, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat je unterschiedlichen Rechtsordnungen legen fest, wer unter welchen Bedingungen die Unionsbürgerschaft per Geburt oder durch Einbürgerung erwirbt. Damit kann kritisch gefragt werden, wie (mittlerweile) 28 unterschiedliche nationale Verfahren des Zugangs letztlich zu einem einzigen und gemeinsamen Status von Mitgliedschaft führen sollen (Bauböck 1997: 312f).

Die Heterogenität des Zugangs und die Gebundenheit der Unionsbürgerschaft an die Staatsangehörigkeit muss allerdings nicht notwendigerweise eine Einschränkung des Mitgliedschaftsstatus selbst bedeuten. Wie *ius soli* und *ius sanguinis* lediglich unterschiedliche Modi des Erwerbs einer Staatsangehörigkeit darstellen, bedeute auch das „*ius tractum*“ (Kochenov 2009b: 181), der Erwerb der Unionsbürgerschaft durch Ableitung, keine Einschränkung ihres Kerns selbst: „particular rules of access to the status have nothing to do with the existence of the status as such“ (Kochenov 2013: 104). „Die Vermittlung ihres Erwerbs durch die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten macht die Unionsbürgerschaft nicht selbst zu einem nachgeordneten Status“ (Schönberger 2005: 181). Zudem findet und fand sich das Prinzip der Akzessorietät auch in manchen etablierten Föderalstaaten, wo der Besitz der nationalen Staatsangehörigkeit maßgeblich oder wesentlich vom Besitz einer subnationalen Bürgerschaft abhängig ist (Jackson 2001: 134-146, Beaud 2002: 320ff), ohne dass an deren Citizenship-Qualität gezweifelt würde.²³⁸

Diese Sichtweise scheint auch am Europäischen Gerichtshof geteilt zu werden. In einem wegweisenden Urteil in der Rechtssache *Grzelczyk* hielt der EuGH bereits 2001 fest, dass der „Unionsbürgerstatus“ dazu bestimmt sei „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“ („Union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals

²³⁸ Gleichzeitig zeigt die historische Analyse, dass die Citizenship-Kompetenz in vielen Staaten im Laufe der Zeit schrittweise auf der gesamtstaatlichen Ebene zentralisiert und vereinheitlicht oder zumindest maßgeblich verlagert wurde, die Existenz eines übergeordneten Status also Harmonisierungstendenzen auslöste (Jackson 2001, Beaud 2002, Schönberger 2005). Damit drängt sich die Frage auf, ob und bis zu welchem Grad eine solche Entwicklung auch für die Unionsbürgerschaft der Europäischen Union zukünftig denkbar oder erwartbar ist (Maas 2008: 585f).

of the Member States“), der diesen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit erlaube, in gleichen Situationen „die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“ („enabling those who find themselves in the same situation to enjoy the same treatment in law irrespective of their nationality“).²³⁹

Mit diesem Urteil bereitete der EuGH den Boden auf für seine weitere Judikatur zur Unionsbürgerschaft. Auf die für den Gerichtshof „untypisch prophetische“ (Tomkin 2011: 32) Formel vom „grundlegendem Status“ der Unionsbürgerschaft als deren Bestimmung griff der EuGH auch in den Folgejahren in einschlägigen Urteilen regelmäßig zurück;²⁴⁰ sie wurde zum Dreh- und Angelpunkt, „mantra“ (Bell 2007: 313, Shaw 2011: 589) und „battle cry“ (Joppke 2010: 22) der weiteren Judikatur und sollte den Charakter und die Bedeutung der Unionsbürgerschaft in den folgenden Jahren maßgeblich prägen. „[T]his proposition can be interpreted as a counterfactual claim that gradually acquires social reality in subsequent case-law“ (Borgmann-Prebil 2008: 329). Schließlich fand die Formel auch Eingang in das Sekundärrecht: In etwas abgeschwächter Form findet sie sich in der 2004 beschlossenen Richtlinie zur Ausgestaltung der Freizügigkeitsrechte der UnionsbürgerInnen und ihrer Familienangehörigen wieder, in der es eingangs heißt, die Unionsbürgerschaft „sollte“ der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sein.²⁴¹

Bereits vor *Grzelczyk* hatte der EuGH die Rolle der Mitgliedschaften in der Architektur der europäischen Citizenship unterstrichen. In der Rechtssache *Micheletti*²⁴² hielt der Gerichtshof 1992 und damit noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und der primärrechtlichen Verankerung der Unionsbürgerschaft fest, dass es der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten obliege, die Voraussetzung für den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft (und damit abgeleitet auch den persönlichen Geltungsbereich des damaligen Gemeinschafts- und

²³⁹ Grzelczyk, C-184/99, Rn. 31.

²⁴⁰ U.a. Baumbast und R, Rechtssache C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Urteil vom 17.09.2002, Rn. 82; Garcia Avello, Rechtssache C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Urteil vom 02.10.2003, Rn. 22; Schwarz und Gooties-Schwarz, Rechtssache C-76/05, Slg. 2007, I-6849, Urteil vom 11.09.2007, Rn. 86; Zhu und Chen, Rechtssache C-200/02, Slg. 2004 I-9925, Urteil vom 19.10.2004, Rn. 25; Rottmann, Rechtssache C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Urteil vom 02.03.2010, Rn. 43 sowie schließlich Ruiz Zambrano, C-34/09, Rn. 41. In *Rottmann* und *Ruiz Zambrano* geht der EuGH von seiner bisherigen Formulierung interessanterweise leicht ab und wechselt (im englischen Urteil) von „destined“ zu „intended“; in der deutschen Sprachversion des Urteils schlägt sich dieser Wechsel nicht nieder.

²⁴¹ Richtlinie 2004/38/EG, Erwägungsgrund 3.

²⁴² Micheletti, Rechtssache C-369/90, Slg. 1992, I-04239, Urteil vom 07.07.1992.

heutigen Unionsrechts) festzulegen. Und ergänzte: „von dieser Zuständigkeit ist unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen.“²⁴³

Das Feld der Unionsbürgerschaft ist damit laut Europäischem Gerichtshof von drei Eckpunkten her definiert: die Unionsbürgerschaft stelle einen bedeutungsvollen und eigenständigen, „grundlegenden Status“ dar, ihre Erwerbs- und Verlustregeln fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese hätten dabei allerdings das Unionsrecht²⁴⁴ zu beachten. In den Schlussanträgen zum Fall *Rottmann* 2009 hat der Generalanwalt des EuGH das Verhältnis von mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zuletzt als „zugleich untrennbar miteinander verbunden und autonom“²⁴⁵ beschrieben. Die Unionsbürgerschaft setze die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats zwar voraus, stelle jedoch zugleich auch ein „autonomes rechtliches und politisches Konzept dar.“²⁴⁶

Im Laufe der Jahre hat der EuGH das Gewicht von den Mitgliedstaaten in Richtung Gemeinschaft bzw. Union verlagert. Durch seine Judikatur hat er paradoxerweise die Akzessorietät der Unionsbürgerschaft gestärkt und zugleich der Möglichkeit ihrer zukünftigen Durchbrechung Vorschub geleistet.

Im Fall *Kaur*²⁴⁷ aus dem Jahr 1999 bestätigte der Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Personengruppen aus dem persönlichen Geltungsbereich des EG- bzw. Unionsrechts (und damit auch vom Besitz der Unionsbürgerschaft) ausnehmen könnten und eine solche Hierarchisierung der Staatsangehörigen nach formalen Kriterien nicht rechtswidrig sei. Der EuGH führte aus, dass es sich hierbei nicht um einen Entzug von Rechten nach dem Gemeinschaftsrecht handle, da solche Rechte aufgrund einer entsprechenden Erklärung Großbritanniens niemals erwachsen waren.²⁴⁸ Anders stellte sich der Fall jedoch in der Rechtssache *Eman und Sevinger*²⁴⁹ dar. Hierbei ging es um die Frage, ob die BürgerInnen Arubas zum Europäi-

²⁴³ Micheletti, C-369/90, Rn. 10. Auch diese Feststellung wurde Teil der laufenden Rechtsprechung und findet sich in zahlreichen späteren Urteilen wieder; u.a. in Mesbah, Rechtssache C-179/98, Slg. 1999, I-7955, Urteil vom 11.11.1999, Rn. 29; Kaur, C-192/99, Rn. 19; Zhu und Chen, Rn. 37; Rottmann, C-135/08, Rn. 45.

²⁴⁴ Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 das Gemeinschaftsrecht.

²⁴⁵ Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro vom 30.09.2009, Rottmann, C-135/08, Rn. 23.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Kaur, C-192/99.

²⁴⁸ Ibid., Rn. 25. Cf auch de Groot 2003: 71f.

²⁴⁹ Eman und Sevinger, C-300/04.

schen Parlament wahlberechtigt sind (de Groot 2003: 74ff, Shaw 2008). Aruba ist eine Insel der Kleinen Antillen in der südlichen Karibik und eines der vier autonomen Landesteile des Königreichs der Niederlande; die Insel zählt nicht zum Territorium der Europäischen Union, die Vertragsbestimmungen der EU sind auf der Insel nicht anwendbar, seine BürgerInnen sind allerdings niederländische Staatsangehörige. Der EuGH erkannte den wahlrechtlichen Ausschluss der niederländischen Staatsangehörigen auf Aruba als europarechtswidrig. Die niederländische Regierung konnte laut Gerichtshof nicht hinreichend darlegen, warum eine unterschiedliche Behandlung zwischen niederländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in einem Drittland (die wahlberechtigt waren) und niederländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz auf Aruba (die nicht wahlberechtigt waren) objektiv gerechtfertigt sein sollte und sah in der Regelung daher einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.²⁵⁰ Vergleichbare Akzessorietätsausnahmen wie für Aruba bestehen in Bezug auf die Niederlande auch für Curaçao und Sint Maarten und in Bezug auf Dänemark für Grönland und die Färöer-Inseln, weshalb davon auszugehen ist, dass auch diese gegen Europarecht verstoßen (Kochenov 2009b: 191 u. 221). Im Ergebnis stärkte der EuGH mit diesem Urteil damit die Anbindung der Unionsbürgerschaft an die nationale Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten und führte die Konstruktion näher an die eigentliche Formulierung im EGV zurück, wonach jeder und jede Staatsangehörige eines Mitgliedstaats UnionsbürgerIn sei.

Im Fall *Rottmann*²⁵¹ ging der EuGH noch einen deutlichen Schritt weiter. Der bereits erwähnte Fall aus dem Jahr 2010 gab dem Gerichtshof die Gelegenheit, die einschränkende Bedeutung des Unionsrechts in Bezug auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten auszuführen. Wie erwähnt, hatte der Gerichtshof wiederholt festgehalten, dass die Mitgliedstaaten Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht zu beachten hätten; da aber weder primärrechtliche Vertragsbestimmungen noch Richtlinien oder Verordnungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts existier(t)en, stellte sich die berechtigte Frage, welche konkreten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen gemeint sind (de Groot 2003: 80f) und wo die Schranken der „relativen Autonomie“ (Kostakopoulou 2011: 22) der Mitgliedstaaten liegen.

²⁵⁰ Ibid., Rn 60f.

²⁵¹ Rottmann, C-135/08.

Janko Rottmann war österreichischer Staatsbürger gewesen, der seinen Wohnsitz nach Deutschland verlegte und dort um die deutsche Staatsangehörigkeit ansuchte. In seinem Einbürgerungsverfahren verschwieg er Ermittlungen und einen Haftbefehl der österreichischen Behörden wegen des Verdachts des schweren gewerbsmäßigen Betrugs gegen ihn. Der Erwerb der deutschen führte unmittelbar zu einem Verlust der österreichischen Staatsangehörigkeit; nachdem die deutschen Behörden von der strafrechtlichen Verfolgung Rottmanns erfahren hatten, nahmen sie die durch Täuschung erschlichene Einbürgerung zurück und Rottmann war infolgedessen staatenlos.

Der damit einhergehende Verlust der Unionsbürgerschaft und der mit dieser verbundenen Rechte beschäftigte den EuGH und stellte die Übereinstimmung des nationalen österreichischen und deutschen Staatsangehörigkeitsrechts mit dem Unionsrecht infrage. In seinem Urteil hielt der Gerichtshof fest, dass der Verlust der Unionsbürgerschaft, herbeigeführt durch nationales Recht, nur nach einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen dürfe: „Angesichts der Bedeutung, die das Primärrecht dem Unionsbürgerstatus beimisst, sind [...] bei der Prüfung einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung die möglichen Folgen zu berücksichtigen, die diese Entscheidung für den Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob dieser Verlust gerechtfertigt ist im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen.“²⁵²

Dieses Erkenntnis wirft eine Reihe weiterer Fragen auf (Shaw 2011a, 2011b: 593-597), insbesondere freilich, unter welchen Umständen konkret die Verhältnismäßigkeit des Verlusts der Unionsbürgerschaft nicht mehr gewahrt ist. Das Erkenntnis berührt aber auch das akzessorische Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zueinander. Der Auftrag zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bedeutet schließlich nichts anderes, als dass unter gewissen Bedingungen die Mitgliedstaaten dazu gezwungen sein können, von einem Entzug ihrer nationalen Staatsangehörigkeit abzusehen, um den dadurch ausgelösten Verlust der Unionsbür-

²⁵² Ibid., Rn. 56; wobei die Verpflichtung zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit in einem solchen Fall im Übrigen beide Staaten trifft, jenen der die Einbürgerung rückgängig macht sowie den Staat der ursprünglichen Staatsangehörigkeit (Rn. 62).

gerschaft zu verhindern. Damit dreht sich das Akzessorietätsverhältnis um und nicht nur die Unionsbürgerschaft leitet sich von der Staatsangehörigkeit ab, sondern auch umgekehrt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vom Recht auf den Besitz der Unionsbürgerschaft. „Es entsteht ein komplementäres Verhältnis mit Wechselwirkungen in beide Richtungen. [...] Der derivative Charakter geht verloren, die jeweiligen Bürgerschaften stützen und begrenzen sich“ (Nettesheim 2011: 1036f). „The days of a one-way relationship between EU citizenship and the nationalities of the Member States are over“ (Kochenov 2010a: 1).²⁵³

Diese Neuordnung der beiden Angehörigkeitsverhältnisse zueinander kann durchaus als „minor coup d'état“ (Davies 2011: 7; H.i.O.) gesehen werden, „potentially ushering in a new era“ (Gortázar Rotaeché 2014: 29), insbesondere, wenn man bedenkt, welche weiteren Folgen sie nach sich zu ziehen vermag. Wenn die Mitgliedstaaten bei der Regelung des Verlusts der eigenen Staatsangehörigkeit Unionsrecht zu berücksichtigen haben, besteht eine solche Verpflichtung dann nicht auch bei der Frage nach den Regelungen für den Erwerb? Der EuGH sieht den Verlust europäischer Rechte als problematisch, eine durchaus vergleichbare Problematik kann mitunter aber auch entstehen, wenn Rechte zwar nicht entzogen, aber erst gar nicht erworben werden können. „The key question is whether a distinction can be drawn between revoking or withdrawing citizenship, and failing to grant it (or granting it). If taking away Union citizenship is now clearly subject to EU law, is it necessarily also the case that refusing to grant Union citizenship, or indeed granting it, are equally so subject?“ (ibid). In *Kaur* hatte der EuGH zwar noch ablehnend argumentiert, dass es keinen Entzug von Gemeinschaftsrechten darstellen könne, wenn jemand diese Rechte nie zuvor besessen hatte und später die Situation in *Rottmann* aus eben diesem Grund von *Kaur* abgegrenzt.²⁵⁴ Alleine den Entzug, nicht aber die Verweigerung von Rechten als unionsrelevant zu sehen, scheint hingegen dennoch wenig

²⁵³ Anders Kotalakidis, der im Falle eines Widerspruchs zwischen nationalem Staatsangehörigkeits- und Unionsrecht die Akzessorietät zwischen Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft durchbrochen sieht; das nationale Recht behalte innerstaatliche Gültigkeit, dürfe aber unionrechtlich von den übrigen Mitgliedstaaten nicht angewendet werden und sich damit nicht auf den Unionsbürgerstatus durchschlagen. Die Unionsbürgerschaft würde „in einem solchen Fall von der nationalen Staatsangehörigkeit *abstrahiert*. Die zwischen ihnen bestehende *Akzessorietät wird durchbrochen*“ (2000: 309; H. i. O.). Kotalakidis sieht darin die konsequente Weiterführung des völkerrechtlichen Grundsatzes des „genuine link“ aus dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Fall *Nottebohm* (Kotalakidis 2000: 314), begibt sich damit aber in einen Widerspruch zum EuGH, der eine solches Vorgehen innerhalb der Europäischen Union in *Micheletti* (C-369/90, Rn. 10) explizit ausschloss. So hält auch Kochenov fest: „[I]n *Micheletti* the ECJ refused to accept the ‘genuine link’ rule of the ICJ *Nottebohm* (2009: 182; siehe auch Hall 1995: 80).

²⁵⁴ *Rottmann*, C-135/08, Rn 49.

nachvollziehbar: „Such a position would be highly illogical, and inequitable“ (Davies 2011: 8). „Preventing individuals from acquiring EU law rights is an obstruction of those rights, and therefore subject to EU law“ (ibid.), „[c]early there should be no bright line distinction drawn between cases of loss and cases of acquisition“ (Shaw 2011c: 41).

Zudem ist der Fall *Kaur* in seiner Besonderheit zu betrachten und von anderen möglichen Fällen zu unterscheiden. Manjit Kaur lebte nie in Großbritannien; sie besaß gerade wegen ihres niedrigen britischen Staatsbürgerschaftsstatus kein Recht auf Niederlassung, ihre Aufenthalte im Land waren lediglich vorübergehend. Damit unterscheidet sich diese Situation ganz wesentlich von Fällen, in denen Drittstaatsangehörige dauerhaft in einem Mitgliedstaat leben und dort ein zeitlich unbegrenztes Niederlassungsrecht und Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt genießen oder in Ausbildung sind. Die Tatsache, dass der EuGH im Fall *Kaur* die Verweigerung europäischer Rechte als unionsrechtlich unproblematisch judiziert hat, schließt damit also keinesfalls aus, dass das Gericht eine solche Verweigerung in Fällen mit einer engen tatsächlichen Bindung an einen Mitgliedstaat nicht sehr wohl als unionsrechtswidrig erkennen würde.

Damit ist nicht ausgeschlossen, dass auch schwer erfüllbare, im europäischen Vergleich außergewöhnlich hohe Einbürgerungserfordernisse, insbesondere nach (jahrzehnte)langem Aufenthalt oder für Kinder von MigrantInnen, die selbst bereits in der Europäischen Union zur Welt gekommen und aufgewachsen sind, und damit also für Personen, die eine enge Bindung an den Mitgliedstaat und die Europäische Union aufweisen, als unverhältnismäßiger, nicht gerechtfertigter Ausschluss vom Status der Unionsbürgerschaft erachtet werden (Shaw 2011b: 595f, 2011c: 41).

Wenn dem so ist, so würde übrigens der paradoxe Effekt eintreten, dass das Unionsrecht es den Mitgliedstaaten ermöglicht, unterschiedliche, für UnionsbürgerInnen höhere Einbürgerungskriterien vorzusehen als für Drittstaatsangehörige, da erstere ja schon UnionsbürgerInnen sind und hohe, schwer zu erfüllende Kriterien nicht den Status als UnionsbürgerIn vorenthalten. „Paradox“ wäre dieser Effekt insofern, als dass das Unionsrecht bei einer unterschiedlichen rechtlichen Behandlung üblicherweise UnionsbürgerInnen eine bevorzugte Stellung gegenüber Drittstaatsangehörigen garantiert und es derzeit eine Reihe von Staaten gibt, die UnionsbürgerInnen die Einbürgerung im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen erleichtern (Vink/de Groot 2010b: 729, Kochenov 2010a: 2f).

Geht man jedoch noch einen Schritt weiter, stellt sich natürlich auch die Frage, ob umgekehrt Einbürgerungsmöglichkeiten und -voraussetzungen von Mitgliedstaaten auch als zu inklusiv und damit im Widerspruch zum Unionsrecht gelten können. Schon frühzeitig wurde darauf hingewiesen, dass beispielsweise Einbürgerungen ganzer Bevölkerungen oder Bevölkerungsteile eines Drittstaates als eine Verletzung der Loyalitäts- und Solidaritätsverpflichtung der Mitgliedstaaten zueinander und zum europäischen Einigungsprojekt darstellen würden. Eine solche Verpflichtung, zuweilen auch als „Gemeinschaftstreue“ bezeichnet (de Groot 2004: 12, Schönberger 2005: 284), kann aus dem Artikel 4 Abs. 3 EUV²⁵⁵ herausgelesen werden. Der Hinweis des EuGH zur Beachtung des Gemeinschaftsrechts, erstmals in *Micheletti* formuliert, ist als eine Verpflichtung zur Einhaltung dieser Solidaritätserfordernis interpretiert worden, die großzügige Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen als (hypothetische) Verletzung derselben angesehen (Hall 1995: 63-82, de Groot 2003: 82, de Groot 2004: 12f, Schönberger 2005: 284-289).²⁵⁶

„Beyond a certain point even the grant of Union citizenship could be seen as disproportionate because of its (disproportionate) impact on other Member States“ (Davies 2011: 9). Expansive Einbürgerungsbestimmungen für ganze Bevölkerungsteile sind nicht das einzige Szenario, das in diesem Zusammenhang denkbar erscheint. Auch vergleichsweise niedrige Einbürgerungshürden, ein kurzes oder kein Aufenthaltserfordernis und insbesondere ethnisch-nationalistisch motivierte, privilegierte Einbürgerungsmodi und ein großzügiger Verleih der Staatsangehörigkeit an Nachkommen ehemaliger Auswanderer über mehrere Generationen hinweg, könnten beispielsweise als arbiträre Einbürgerungen ohne echte Verbundenheit zum Mitgliedstaat und damit als eine Verletzung der Solidaritätsverpflichtung bewertet werden (Davies 2011: 9, Shaw 2011c: 41). Gleiches gilt für den Staatsangehörigkeitsverleih im Rahmen

²⁵⁵ Der Artikel entspricht inhaltlichen im Wesentlichen dem Art. 10 EGV [Nizza] bzw. Art. 5 EGV [Maastricht].

²⁵⁶ De Groot weist darauf hin, dass der niederländische Ministerpräsident Ruud Lubbers 1992 eine solche Ausdehnung der Staatsangehörigkeit auf die Bevölkerung Surinams, einer ehemaligen niederländischen Kolonie im Norden Südamerikas, in Erwägung zog (2003: 82, Fn. 35). Eine lange Geschichte unterschiedlicher, deutlich konkreter Bestrebungen gibt es in Rumänien und der Bevölkerung der historisch verbundenen Republik Moldau (Margiotto/Vonk 2010: 10, Iordachi 2013: 9-28); Großbritannien erstreckte schließlich tatsächlich die britische Staatsangehörigkeit per Parlamentsbeschluss auf die Bevölkerung der Falkland Inseln (1983) und ermöglichte Teilen der Bevölkerung Hong Kongs 1997 eine Optionsmöglichkeit (de Groot 2004: 12f). Vgl. auch die Politik Ungarns 2010 zur Ausdehnung der ungarischen Staatsangehörigkeit auf die ungarische Minderheit in den Nachbarstaaten, u.a. im nicht-EU-Mitgliedsland Serbien (Gortázar Rotaache 2014: 22f). Für einen aktuellen Überblick über ethnisch begründete erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten in Mittel- und Osteuropa: Dumbrava 2017: 8-11 u. 20-23.

von Investitionsprogrammen, wie sie beispielsweise Malta 2013/14 ins Leben gerufen hat, bei denen sich die tatsächliche Verbindung zwischen EinbürgerungswerberInnen und dem Mitgliedstaat praktisch in der Zahlung eines Geldbetrags erschöpft und zudem bekannt ist, dass das Interesse in der Regel mehr der europäischen Freizügigkeit als der nationalen Staatsangehörigkeit gilt (Džankić 2015: 10f, Shachar/Bauböck 2014).^{257 258}

Folgt man dieser Argumentation, bedeutet das eine Beschränkung der „relativen Autonomie“ (Kostakopoulou 2011: 22) der Mitgliedstaaten in Staatsangehörigkeitsfragen bei der rechtlichen Regelung des Verlusts sowie bei den Erwerbsregeln mit Grenzen sowohl nach oben als auch nach unten. Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Zugang wirtschaftlich nicht aktiver UnionsbürgerInnen zu sozialen Rechten im Aufenthaltsstaat hat der EuGH in seiner Judikatur einen *Real Link Test* entwickelt (Tomkin 2011: 33, van Eijken 2014: 129-134). UnionsbürgerInnen, die sich, in den Worten des EuGH, „bis zu einem gewissen Grad in die Gesellschaft dieses Staates integriert haben“²⁵⁹ oder in einem „tatsächlichen Zusammenhang“²⁶⁰ bzw. einer „tatsächlichen Verbindung“²⁶¹ („a real“ bzw. „genuine link“) zu einem Mitgliedstaat stehen, dürfe der Zugang zu den bestehenden Sozialleistungen dieses Mitgliedstaats nicht verwehrt werden. Ob eine solche „tatsächliche Verbindung“ einer Person mit einem Staat besteht, wird dabei beispielsweise daran festgemacht, ob und wie lange jemand in dem Staat gelebt hat, einer Ausbildung oder Arbeit nachgegangen ist, oder eine solche angestrebt hat. Es ist durchaus denkbar, dass dieser *Real Link Test* des EuGH in Zukunft vom Gericht mutatis

²⁵⁷ Kotalakidis konstruiert in Anlehnung an den Fall *Nottebohm* aus dem Jahr 1955 einen solchen Fall in Bezug auf die Europäische Union und nimmt damit die maltesische Regelung bis zu einem gewissen Grad vorweg (2000: 312); Ong bezeichnet diese staatliche Strategie der gezielten Einbürgerungsofferte nach ausschließlich ökonomischen Überlegungen „flexible citizenship“ (1999, insb. 110-136).

²⁵⁸ In einer mit deutlicher Mehrheit angenommenen Entschließung äußerte das Europäische Parlament seine „Besorgnis“ über das maltesische und ähnliche Programme zum Erwerb einer Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, die „den direkten oder unverhohlenen Verkauf der Unionsbürgerschaft mit sich bringen“ und „die Idee der Unionsbürgerschaft an sich untergraben“ und forderte Malta auf, „seine geltende Staatsbürgerschaftsregelung so zu gestalten, dass sie im Einklang mit den europäischen Werten steht“, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft (2013/2995(RSP)), Rn. 1 u. 12.

²⁵⁹ Bidar, Rechtssache C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Urteil vom 15.03.2005, Rn 57; Förster, Rechtssache C-158/07, Slg 2008, I- 8507, Urteil vom 18.11.2008, Rn 49.

²⁶⁰ D’Hoop, Rechtssache C-224/98, Slg. 2002, I-06191, Urteil vom 11.07.2002, Rn. 38.

²⁶¹ Collins, Rechtssache C-138/02, Slg. 2004, I-02703, Urteil vom 23.03.2004, Rn 67.

mutandis auch angewendet wird, um den unionsrechtlich legitimen bzw. illegitimen Erwerb einer nationalen Staatsangehörigkeit zu überprüfen.²⁶²

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der EuGH die Unionsbürgerschaft durch seine Judikatur schrittweise beträchtlich aufgewertet und ihre Architektur verschoben hat. Der „grundlegende Status“ hat der Unionsbürgerschaft ein deutliches Eigengewicht verschafft; die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wurde bestätigt, ihre exklusive Befugnis aber konsequenterweise relativiert und unionsrechtlichen Schranken unterworfen. Das akzessorische Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft wurde gestärkt und gleichzeitig maßgeblich ergänzt: die Akzessorietät ist nun keine einseitige mehr, sondern muss als ein gegenseitiges, bidirektionales Verhältnis verstanden werden. Die Unionsbürgerschaft leitet sich von der Staatsangehörigkeit ab, genauso wie umgekehrt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vom Recht auf den Besitz der Unionsbürgerschaft. Eine Über- bzw. Unterordnung der beiden Status ist nicht mehr eindeutig festzumachen (Kochenov 2013: 105, Kostakopoulou 2011: 24). „[T]he two levels of citizenship are intertwined in a mutually dependent way [...]. Perhaps one should avoid hierarchical thinking, and speak of citizenship pluralism“ (Davies 2011: 9).²⁶³

Die akzessorische Bindung der Unionsbürgerschaft und der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten wurde also nicht nur beibehalten, sondern durch die Judikatur des EuGH sogar gestärkt. Zugleich haben die Aufwertung der Unionsbürgerschaft und ihre rechtliche Emanzipation von der nationalen Staatsangehörigkeit als „grundlegender“ und „autonomer“ Status der Möglichkeit einer zukünftigen Abkoppelung des europäischen von den nationalen Mitgliedschaftsstatus theoretischen Vorschub geleistet. Die Unionsbürgerschaft als eigenen, autonomen Status zu erkennen, macht es möglich, sie auch unabhängig von der nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten mit eigenen Erwerbs- und Verlustregeln als „free-standing European citizenship status“ (Olsen 2008: 143) zu konzipieren (cf. Kap. 4.2.3.).

²⁶² Ähnlich wie dieser im Fall *Geven* (Rechtssache C-213/05, Slg. 2005, I-6347, Urteil vom 18.07.2007) vom EuGH erstmals auch in Bezug auf die Freizügigkeit angewendet wurde (Kochenov 2013: 114, van Eijken 2014: 77); ein Spill-Over in einen weiteren verwandten Rechtsbereich scheint also durchaus denkbar.

²⁶³ Anderer Ansicht ist Golyner (2011: 20), die durch *Rottmann* gar eine Umkehrung der bisherigen Hierarchie und die Unionsbürgerschaft nun eindeutig über der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten stehen sieht.

4.1.2 Rechte und Pflichten

Staatsbürgerschaft, substantielle Citizenship (Bauböck 1994b: 23) wird als ein Angehörigkeitsverhältnis verstanden, das den InhaberInnen dieses Status substantielle Rechte einräumt. Nach Marshall (1965: 78ff) wird Citizenship als ein Bündel von Rechten definiert; Rechte, zuweilen auch Pflichten, werden als konstitutiver Bestandteil von Citizenship angesehen (Bauböck 1999: 3), die nicht nur gesetzlich verbrieft, sondern auch tatsächlich in bürgerschaftlicher Praxis angewandt und verwirklicht werden können sollen (Lister 1997: 41, cf. Kap. 2.4).

Nicht anders ist dies im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft, die seit ihrer Einführung durch den Vertrag von Maastricht mit primärrechtlich garantierten „Rechten und Pflichten“ in Zusammenhang gebracht wird. Während über mögliche Pflichten die Verträge tatsächlich allerdings schweigen (cf. Kap. 3.3.3.), ein Umstand, der zuweilen auch als Problem dargestellt wird (Weiler 1996b: 15, Shaw 1997: 77, Besson/Uttinger 2007: 577, kritisch: Kochenov 2014),²⁶⁴ sind die Rechte nicht in einem abgeschlossenen Rechtekatalog erschöpfend aufgezählt, sondern auf das gesamte Primärrecht verteilt. Aktuell ist es Artikel 20 Abs. 2 AEUV, der den UnionsbürgerInnen „die in den Verträgen vorgesehen Rechte und Pflichten“ zuschreibt und dabei die wichtigsten Rechte, wie jenes, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, nur „unter anderem“ erwähnt.

Das ist insofern beachtlich, als dass ein mit der Einführung der Unionsbürgerschaft verfolgtes Ziel gerade die Schaffung eines stärkeren „europäischen Bewusstseins“ der nun als Bürgerinnen und Bürger angesprochenen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch die explizite Gewährung von Rechten war. „The specific motivation for the institution of a concept of citizenship via the Treaty of Maastricht was a top-down concern with facilitating the creation of European identity, and even a European *demos* which could be the basis for a European democracy“ (Shaw 2007b: 38). Das lässt sich aus der Entstehungsgeschichte der Unionsbürgerschaft selbst (cf. Kap. 3.2.3) und der Arbeit der Maastrichter Regierungskonferenz (cf. Kap. 3.3.1) ebenso deutlich erkennen, wie aus den Äußerungen der Kommission, die in der Unionsbürgerschaft ein Instrument sah, „um ein Identitätsbewußtsein mit der Union wachzuru-

²⁶⁴ Im Fehlen spezifischer Pflichten der Unionsbürgerschaft einen Mangel oder gar ein Defizit zu erkennen, verkennt allerdings die Bedeutung von Citizenship als ein freiheitsgenerierendes, BürgerInnen ermächtigendes und emanzipierendes Konzept (Kochenov 2010a: 15, Fn. 131).

fen“²⁶⁵ und sie als „grundlegendes Element für die Entstehung eines Gefühls der Zugehörigkeit der Bürger zur Europäischen Union“²⁶⁶ betrachtete. „In the eyes of the Commission, the two key values which make Union citizenship most worthy [...] are, first, that citizenship reinforces and renders more tangible the individual’s sentiment of belonging to the Union; and secondly, that citizenship confers on the individual citizen rights which tie him to the Union” (Weiler 1999: 333).

Diese Sichtweise ist nicht nur deshalb problematisch, da hier individuelle, subjektive Rechte des Einzelnen in der Demokratie nicht als an sich wert- und bedeutungsvoll begriffen, sondern funktionalisiert und zur Erzeugung eines supranational(istisch)en Identitätsbezugs herangezogen werden. Es stellt sich zudem auch die Frage, ob die Gewährung von Rechten diese Funktion überhaupt erfüllen kann oder der Zusammenhang zwischen Rechten und kollektiven Selbstverständnis nicht deutlich komplexer als dargestellt ist (Weiler 1999: 333-337, Follesdal 2001: 314f).

Bei genauerer Betrachtung, welche Rechte im Konkreten es sind, die (primärrechtlich) mit der Unionsbürgerschaft verknüpft sind, lässt sich erkennen, dass die Mehrheit und die bedeutendsten der Rechte der UnionsbürgerInnen diesen tatsächlich nicht von der Europäischen Union selbst, sondern von ihren Mitgliedstaaten eingeräumt werden (Hailbronner 2006: 95, Bauböck 2007b: 468f). Die Rechte der supranationalen Unionsbürgerschaft sind also zum Großteil nationale Rechte; sie werden nicht unmittelbar vom „Zuordnungsverband“ (Schönberger 2005: 272) EU, sondern mittelbar durch die Mitgliedstaaten verliehen. Nur jene Rechte, die sich direkt auf die Organe der Europäischen Union beziehen, wie das Recht auf Anrufung der Ombudsstelle, auf Zugang zu den Dokumenten der Organe und sich in einer der Amtssprachen an diese zu wenden, das Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und das Recht zur Einleitung und Unterstützung einer Europäischen Bürgerinitiative, sind Rechte, die den UnionsbürgerInnen unmittelbar gegenüber der Europäischen Union eingeräumt werden, und können als europäische Rechte im engeren Sinn verstanden werden. Diese wiederum sind allerdings – mit Ausnahme der Europäischen Bürgerinitiative – keine exklusiven Rechte der UnionsbürgerInnen, sondern stehen jeder natürlichen (wie auch juristischen) Person mit

²⁶⁵ Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM/1993/702 endg, 21.12.1993, S. 2

²⁶⁶ Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM/2001/506 endg, S. 9

(Wohn-)Sitz innerhalb der Union zu. Insbesondere aber das Kernrecht der Unionsbürgerschaft, das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Staaten der Europäischen Union, ebenso wie das Diskriminierungsverbot, das Recht auf konsularischen Schutz und das Wahlrecht auf kommunaler Ebene sowie (anfänglich) zum Europäischen Parlament, sind Rechte, die den UnionsbürgerInnen von den Mitgliedstaaten eingeräumt werden. Damit wird nicht nur der Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft über die Mitgliedstaaten vermittelt, sondern auch ein Gutteil der an sie geknüpften Rechte.

Die spezifische politische Ordnung der Europäischen Union und der föderale Charakter der Unionsbürgerschaft (Schönberger 2005: 6-13) bringen diese Mittelbarkeit und Mediatisierung der Unionsbürgerschaft und eines Teils der europäischen Citizenship-Rechte mit sich (Shaw 2011b: 586f). Für – insbesondere junge – föderale Systeme sind gliedstaatlich vermittelte Rechte nicht außergewöhnlich (Schönberger 2005: 43ff). In der historischen Analyse des US-amerikanischen, schweizerischen und deutschen Föderalismus zeigt sich, dass die Kernelemente dieser horizontalen Dimension des Angehörigkeitsverhältnisses regelmäßig ein innerföderales Recht auf Freizügigkeit und eingeschränkte rechtliche Gleichbehandlung darstellten (Schönberger 2005: 52-127 und 208ff). Die durch den gemeinsamen föderalen Angehörigkeitsstatus miteinander Verbundenen wurden so gegenüber den Angehörigen von Drittstaaten (fremdenrechtlich) privilegiert, ihre Rechtsposition dem der Staatsangehörigen angenähert, ohne den vollen Status selbst jedoch zu erreichen. Die horizontale Dimension der heutigen Unionsbürgerschaft entspricht damit in weiten Teilen dem historischen Setup föderaler Angehörigkeitsverhältnisse.

Im Ergebnis bekommt die Unionsbürgerschaft für UnionsbürgerInnen damit insbesondere in dem Moment eine Bedeutung, in dem sie sich in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bewegen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Die rechtsvermittelnde Funktion der Unionsbürgerschaft kommt im Wesentlichen erst im (EU-)Ausland zum Vorschein, während sie in dieser Funktion im jeweiligen eigenen Mitgliedstaat der EU-BürgerInnen durch die nationale Staatsbürgerschaft verdeckt wird. „When a person is in his or her home state, the rights have no effect“ (Guild 2004: 49).²⁶⁷

²⁶⁷ Für die Entwicklung der Judikatur zur „umgekehrten“ Diskriminierung cf. Kap. 4.1.4.

Das galt ursprünglich auch für das Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Lediglich das aktive und passive Wahlrecht der UnionsbürgerInnen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, war unmittelbar primärrechtlich kodifiziert.²⁶⁸ Erst mit den Änderungen und Ergänzungen durch den Vertrag von Lissabon 2009 wurde zusätzlich das Recht aller „Bürgerinnen und Bürger“ auf Teilnahme am „demokratischen Leben der Union“ in den Vertrag aufgenommen²⁶⁹ und das Parlament als die unmittelbare Vertretung der „Bürgerinnen und Bürger“ (im Vertrag wird hier die Bezeichnung *UnionsbürgerInnen* vermieden) auf Unionsebene²⁷⁰ bezeichnet. Aus beiden Bestimmungen kann wohl ein allgemeines aktives und passives Wahlrecht aller UnionsbürgerInnen zum Europäischen Parlament abgeleitet werden (Shaw 2011b: 601). Zudem wurde ein Absatz hinzugefügt (er findet sich wortident auch in der Grundrechtecharta), der den UnionsbürgerInnen das Wahlrecht zum EP „in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben“, einräumt;²⁷¹ eine Formulierung die auch auf nicht-mobile UnionsbürgerInnen Anwendung findet.

Bis zur Vertragsrevision durch Lissabon existierte erstaunlicherweise jedoch keine europarechtliche Bestimmung, die den UnionsbürgerInnen ein unbedingtes aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament garantierte (Kochenov 2009b: 220f, Schrauwen 2013: 215). Ausschließlich die einzelnen Mitgliedstaaten waren dafür zuständig, den Kreis der Wahlberechtigten zum supranationalen Europäischen Parlament zu bestimmen. Dies stellte auch der EuGH in zwei seiner Urteile 2006 fest.²⁷² Um den Wahlrechtsausschluss von niederländischen UnionsbürgerInnen durch die Niederlande im oben bereits erwähnten Fall *Eman und Sevinger* als unionrechtswidrig zu qualifizieren, musste er auf den Grundsatz der Gleichbehandlung ausweichen. Der Wahlrechtsausschluss von rund 30.000 britischen UnionsbürgerInnen in Gibraltar durch Großbritannien wiederum wurde nicht vor dem EuGH, sondern vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verhandelt; dieser war es, der den Ausschluss

²⁶⁸ Art. 22 AEUV. Die Kommission bezeichnet diese WählerInnen als „Community voters“ (Shaw 2007a: 2552).

²⁶⁹ Art. 10 Abs. 3 EUV [Lissabon].

²⁷⁰ Art. 10 Abs. 2 sowie Art. 14 Abs. 2 EUV [Lissabon].

²⁷¹ Art. 20 Abs. 2 lit b AEUV und Art. 39 GRC.

²⁷² Spanien v. Vereinigtes Königreich, Rechtssache C-145/04, 2006 I-07917, Urteil vom 12.09.2006, Rn. 65f, 70-73 und 76-78 sowie *Eman und Sevinger*, C-300/04, Rn. 40-45. Generalanwalt Tizzano argumentierte in den Schlussanträgen zu diesen beiden Fällen allerdings, dass sich das aktive Wahlrecht aller UnionsbürgerInnen zum EP aus dem Grundsatz der Demokratie ableiten lasse, auf dem die Union nach Art. 6 Abs. 1 EUV [Nizza] beruhe sowie aus Art. 190 Abs. 1 EGV [Nizza], nach dem die Abgeordneten des EP in „in allgemeiner und unmittelbarer Wahl“ zu wählen sind (Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano vom 6.04.2006, Rn. 68-71).

als menschenrechtswidrig verurteilte und so den UnionsbürgerInnen in Gibraltar zu ihrem EP-Wahlrecht verhalf (Shaw 2008, Muller 2004: 44-50) – 25 Jahre nach der ersten Direktwahl.²⁷³ Umgekehrt besitzen Staatsangehörige aus Commonwealth-Staaten mit Wohnsitz und entsprechendem Aufenthaltsstatus in Großbritannien das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, ohne dass sie UnionsbürgerInnen wären (Shaw 2007a: 2569ff). In diesem Fall wird die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Bestimmung der Wahlberechtigten zum EP also genutzt, um den Kreis inklusiver zu gestalten, als vertraglich vorgeschrieben.

Ähnliches wie über das Wahlrecht zum Europäischen Parlament kann auch über den Grund- und Menschenrechtsschutz gesagt werden. Auch dieser gilt neben der politischen Mitsprache zweifelsohne als eines der Kernelemente substantieller Citizenship und war auf europäischer Ebene – mit Ausnahme des allgemeinen Diskriminierungsverbots auf Basis der Staatsangehörigkeit – dennoch die längste Zeit nicht bzw. nur indirekt verankert (Guild 2004: 131-136, Dell’Olio 2005: 71ff, de Búrca 2011: 475-483). Vor der Proklamation der Charta der Grundrechte im Jahr 2000 und ihrem rechtsverbindlichen Inkrafttreten 2009 existierte auf EU-Ebene kein Grundrechtskatalog. Zur Kompensation dieser Grundrechtslücke diente ein Rechtskonstrukt des EuGH. Er urteilte bereits 1970, dass die Beachtung der (nicht näher ausgeführten) Grundrechte zu den „allgemeinen Rechtsgrundsätzen“ gehöre, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern habe.²⁷⁴ Später präzisierte er, dass hierbei der „gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten“, aber insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention, der alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, besondere Bedeutung zukomme.²⁷⁵ Diese indirekte Übernahme der in der EMRK garantierten Grundrechte in das Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht und damit unter die Zuständigkeit des EuGH wurde mit Maastricht schließlich auch primärrechtlich kodifiziert.²⁷⁶ Der Mangel des Fehlens eines Katalogs an klar definierten Grundrechten, die der europäischen Bevölkerung gegenüber den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union und ihren Organen unzweifelhaft eingeräumt und durch eine einheitliche Judikatur garantiert wird, konnte durch dieses rechtstechnische Vorgehen allerdings nicht be-

²⁷³ *Matthews v United Kingdom*, No. 24833/94, ECHR 1999-I, 18. Februar 1999. Der EGMR hatte das Europäische Parlament als „gesetzgebende Körperschaft“ erkannt und den Wahlrechtsausschluss als Verstoß gegen Artikel 3 des [1.] Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Europarat, 20.03.1952, ETS 009, erkannt.

²⁷⁴ *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, Rechtssache 11-70, Slg. 1970, 1125, Urteil vom 17.12.1970, Rn. 4

²⁷⁵ *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE*, Rechtssache C-260/89, Slg. 1991, I-02925, Urteil vom 18.06.1991, Rn. 41.

²⁷⁶ Art. F Abs. 2 EUV [Maastricht] bzw. aktuell Art. 6. Abs. 3 EUV [Lissabon].

seitigt werden. Erst die Kodifizierung der Grundrechte durch die Charta konnte diese schließlich gut sichtbar machen und damit deutlich stärken. Ihrem verbindlichen Inkrafttreten wird ein deutlicher Einfluss auf die Bedeutung der Unionsbürgerschaft zugeschrieben (de Búrca 2011: 483, Wiesbrock 2012: 75). Eine Schwächung der Grundrechte der UnionsbürgerInnen hingegen hatte der Vertrag von Amsterdam bedeutet, der eine deutliche Schwächung des Rechts auf Asyl für UnionsbürgerInnen in den Mitgliedstaaten der EU mit sich brachte (cf. Kap. 3.4).

Den explizit unfertigen und dynamischen Charakter der Unionsbürgerschaft unterstreicht die Evolutivklausel zu ihrer Weiterentwicklung, mit der der Vertragsteil zur Unionsbürgerschaft abschließt.²⁷⁷ Die Frage, welche Rechte den UnionsbürgerInnen mit der Unionsbürgerschaft eingeräumt werden sollen, ist als nicht abgeschlossen zu betrachten; das Rechtebündel ungeklärt. Ein spezielles Rechtsetzungsverfahren macht eine primärrechtliche Ergänzung der mit der Unionsbürgerschaft verknüpften durch mögliche weitere Rechte möglich, ohne dass dazu eine Vertragsrevision notwendig wäre. Die Einführung dieser Bestimmung kann als Wissen der Mitgliedstaaten um die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft gelesen werden und als deren Bekenntnis, dazu im Sinne einer „immer engeren Union“ beitragen zu wollen (Kotalakidis 2000: 200); die Tatsache, dass die Evolutivklausel seit ihrer Einführung bisher nicht zur Anwendung kam und eine solche auch nie thematisiert wurde, unterstützt diese Sichtweise allerdings freilich nicht.

Nicht unmittelbar primärrechtlich verankert aber sekundärrechtlich durch eine Richtlinie festgeschrieben,²⁷⁸ existiert das Recht der UnionsbürgerInnen auf ein Zusammenleben mit ihren Familienangehörigen. Als eine Art Begleit- und Hilfsrecht zum Recht auf Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen wird die Freizügigkeit auch auf enge Familienangehörige der UnionsbürgerInnen ausgedehnt, auch wenn diese selbst Drittstaatsangehörige sind. Dieses Recht auf Aufenthalt und Beschäftigung leitet sich vom Recht auf Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen ab: könnten enge Familienangehörige von UnionsbürgerInnen diesen nicht an ihren neuen Wohnsitz innerhalb der EU folgen oder dorthin begleiten, käme das einer schwerwiegenden Behinderung der garantierten Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen gleich: „[F]amily reunification

²⁷⁷ Art. 25 AEUV; cf. Kap 3.3.3.

²⁷⁸ Richtlinie 2004/38/EG.

for citizens of the Union is a necessary corollary of free movement of persons, a central part of the internal market. Thus it is a right" (Guild 2004: 95). Diesem Argument folgend, wurde bereits in den 1960er-Jahren als Kern der frühen „Marktbürgerschaft“ die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen per Verordnung²⁷⁹ durch das Recht auf Freizügigkeit ihrer Familienangehörigen (unabhängig von ihrer nationalen Staatsangehörigkeit) komplettiert (Guild 2004: 97-109). In der aktuellen Richtlinie aus dem Jahr 2004 wird gar festgehalten, dass das Recht auf Freizügigkeit der UnionsbürgerInnen „unter objektiven Bedingungen in Freiheit und Würde“ auch den Familienangehörigen gewährt werden „sollte“. ²⁸⁰ Diese Sichtweise teilt auch der Europäische Gerichtshof, der in dem vielbeachteten Urteil in der Rechtssache *Metock u.a.* 2008 zudem festhielt, dass das Freizügigkeitsrecht der Familienangehörigen auch nicht davon abhängt, dass sich diese zuvor schon in einem anderen Mitgliedstaat (rechtmäßig) aufgehalten haben.²⁸¹ Damit hat sich der EuGH durch dieses Urteil im Übrigen von seiner bisherigen Judikatur abgewendet, in der er eine „prior lawful residence“ als Voraussetzung für die Freizügigkeit der Angehörigen eingeführt hatte (Costello 2009: 592ff). Das Recht der Familienangehörigen ohne Unionsbürgerschaft auf Aufenthalt erstarkt nach fünf Jahren zu einem Recht auf Daueraufenthalt und umfasst in beiden Fällen auch das Recht auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats.²⁸² Das Aufenthaltsrecht bleibt zudem auch bei einer Scheidung bestehen oder sollte der oder die UnionsbürgerIn, über die das Aufenthaltsrecht erworben wurde, versterben.²⁸³

Empfindlich eingeschränkt wird dieses Recht der UnionsbürgerInnen allerdings durch die Tatsache, dass in diesem Zusammenhang die Anerkennung (gleichgeschlechtlicher) eingetragener Partnerschaften nicht per se durch europäisches Recht garantiert ist, sondern von der jeweiligen Rechtsordnung des Mitgliedstaats abhängt, in dem sich die UnionsbürgerInnen mit ihren PartnerInnen niederlassen möchten. Nur wenn in diesem Mitgliedstaat das Rechtsinstitut einer eingetragenen Partnerschaft (ebenfalls) besteht und diese einer Ehe gleichgestellt

²⁷⁹ Verordnung (EWG) Nr. 1612/68.

²⁸⁰ Richtlinie 2004/38/EG, Erwägungsgrund 5.

²⁸¹ *Metock und andere*, Rechtssache C-127/08, Slg. 2008, I-06241, Urteil vom 25.07.2008, Rn. 56 u. 62f.

²⁸² Art. 16 u. 24 Richtlinie 2004/38/EG. Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgebot sind in primärrechtlich definierten Bereichen möglich.

²⁸³ Art 12 u. 13 Richtlinie 2004/38/EG.

ist, gilt laut Richtlinie ein Partner oder eine Partnerin als „Familienangehöriger“.²⁸⁴ UnionsbürgerInnen, die eine Partnerschaft rechtmäßig eingegangen sind, mit ihrem drittstaatsangehörigen Partner oder ihrer Partnerin aber in einem Staat ohne eingetragene Partnerschaft leben möchten, wird ihr Recht auf Freizügigkeit in „Freiheit und Würde“ nicht garantiert.²⁸⁵ „[A]gainst the logic of free movement, gay and lesbian European citizens see their free movement rights severely curtailed by the minority of the Member States that still do not recognize either gay marriages or registered partnerships“ (Kochenov 2009b: 218).

Zudem gilt auch für das Recht auf Zusammenleben mit ihren Familienangehörigen, dass es lediglich für „mobile“ UnionsbürgerInnen existiert; „EU family rights can only be unlocked through movement across EU borders“ (Guild 2004: 98). UnionsbürgerInnen, die in jenem Mitgliedstaat leben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen und von ihrer Freizügigkeit bisher noch nie Gebrauch machten, wird als UnionsbürgerInnen ein Leben ohne ihre engsten Familienmitglieder rechtlich zugemutet und gegebenenfalls lediglich als StaatsbürgerInnen des jeweiligen Mitgliedstaats gewährt (cf. Kap. 4.1.4).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die primärrechtliche Einführung der Unionsbürgerschaft stark vom Motiv der Erzeugung eines Zusammen- und Zugehörigkeitsgefühls zur neu geschaffenen Europäischen Union getragen war und die Unionsbürgerschaft als identitätsstiftende Ressource betrachtet wurde. Obwohl ein abgeschlossener Katalog klar definierter Rechte diesem Unterfangen – abseits der grundsätzlichen Kritik an dieser instrumentellen Sicht auf bürgerschaftliche Rechte und der gerechtfertigten Zweifel – sicherlich zuträglich gewesen wäre, wurde ein solcher nicht beschlossen. Die primärrechtlich verstreuten Rechte lassen einige der klassischen Citizenship-Rechte (über lange Zeit) missen und/oder sehr vage definiert. Eine vorhandene Klausel zum Ausbau der Rechte wurde bislang nicht genutzt; die Entwicklung der letzten Jahre fand eindeutig mehr auf Ebene der Rechtsprechung, denn auf Ebene der Rechtsetzung statt. Die vorhandenen Citizenship-Rechte weisen zum Teil vertikalen, supranationalen und zum Teil horizontalen, transnationalen Charakter auf. Die rechtevermittelnde Funktion der Unionsbürgerschaft wird im Inland von der nationalen Staatsbürger-

²⁸⁴ Art. 2 Abs. 2 lit. b Richtlinie 2004/38/EG.

²⁸⁵ Derzeit sind es sechs der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die weder eine gleichgeschlechtliche Ehe noch Partnerschaft durch ihre Rechtsordnung anerkennen (http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_de.htm [04.05.2017]).

schaft großteils verdeckt, ihre materielle Bedeutung tritt stark zurück. Die Stärke der Unionsbürgerschaft liegt in ihrem transnationalen Ausgleich von Rechtsverlusten bei Inanspruchnahme der Freizügigkeit innerhalb der Union. Damit ist sie für die überwiegende Mehrheit der europäischen Bevölkerung (rechtlich) von geringerer Bedeutung.

4.1.3 Dynamik durch bewegliche personelle Grenze

Die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist veränderbar, ihre territoriale und personelle Grenze im zeitlichen Längsschnitt damit fließend. Der EUV räumt allen Staaten Europas, die die Werte der EU achten und sich für ihre Förderung einsetzen, die Möglichkeit einer Mitgliedschaft ein und seit Lissabon ist auch eine Austrittsklausel im Vertrag verankert.²⁸⁶ Die Geschichte der europäischen Integration hat bisher bekanntermaßen mehrere Erweiterungen und mit der Unabhängigkeit Algeriens und den Austritten Grönlands²⁸⁷ und zukünftig Großbritanniens auch mehrerer Verkleinerungen mit sich gebracht. Die Geometrie der Unionsbürgerschaft – ihre Zusammensetzung aus den mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeiten – bringt damit eine gewisse Dynamik in ihre personelle Grenze, die sie von nationalen Staatsangehörigkeiten, die nur in geringem Maße und in außergewöhnlichen Fällen mit Gebietsveränderungen konfrontiert sind, abhebt.

So wurden von 30. Juni auf den 01. Juli 2013 zuletzt rund vier Millionen Kroatinnen und Kroaten über Nacht zu UnionsbürgerInnen. Das ist insofern beachtenswert, als dass mit Mitgliedschaftskonstruktionen in aller Regel und nicht zuletzt durch die Unionsbürgerschaft, wie im vorherigen Kapitel eingehend gezeigt, immer auch Identitätspolitik verfolgt wird. Eine Identitätspolitik, die wie im Fall der Unionsbürgerschaft, einen gewissen Grad an Elastizität benötigt und im Stande sein muss, rund vier Millionen Bürgerinnen und Bürger wie 2013 oder rund 70 Millionen wie am 01. Mai 2004 in das kollektive imaginierte europäische „Wir“ zu inkludieren. „The enlargement of the European Union has also been a story of continuous change of territorial identity and borders“ (Guild 2004: 3).

²⁸⁶ Art. 49 u. 50 EUV [Lissabon]

²⁸⁷ Im Falle Grönlands kann nicht ohne Einschränkung von einem Austritt aus der EU gesprochen werden, da die Insel ein autonomer Teil des Königreichs Dänemark ist, welches wiederum (weiterhin) Mitglieder der EU ist. Teile des Primär- und Sekundärrechts finden daher weiterhin Anwendung; „Greenland has never ‘left’“ (Kochenov 2016: 20). Zum unklaren Status der GrönländerInnen als UnionsbürgerInnen cf. Kap. 4.1.1.

Die Akzessorietät bringt es also mit sich, dass mit dem Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Union im selben Moment die Staatsangehörigen dieser neuen Mitgliedstaaten zu Unionsbürgerinnen und Unionsbürger werden. Sie wurden dies tatsächlich allerdings nur in einem eingeschränkten Maße. Die Erweiterungen 2004, 2007 und 2013 (nicht allerdings jene 1995) sahen Übergangsbestimmungen zur Freizügigkeit von mehreren Jahren vor und schränkten damit das Kernrecht der Unionsbürgerschaft und ihren „grundlegenden Status“ erheblich ein. Die Beitrittsverträge der Union mit den neuen Mitgliedstaaten beinhalten die Möglichkeit, die Freizügigkeitsrechte der ArbeitnehmerInnen insgesamt für bis zu sieben Jahre nach dem Beitritt auszusetzen. Die Entscheidung über die Anwendung dieser Übergangsfristen oblag dabei den einzelnen Mitgliedstaaten selbst. Diese konnten sie mit Hinweis auf eine vermutete Beeinträchtigung ihres nationalen Arbeitsmarkts nach eigenem Ermessen für einzelne, mehrere oder alle der neuen Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt werden; die bloße Information der Kommission galt hierfür als ausreichend, eine nachvollziehbare Erläuterung oder Begründung der vermuteten Beeinträchtigung war nicht vorgesehen (Kochenov 2003: 92, 2006: 218f). Umgekehrt hatten auch die jeweils neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Freizügigkeitsrechte der ArbeitnehmerInnen der bisherigen Mitgliedstaaten einzuschränken und ihre nationalen Arbeitsmärkte gegenüber diesen abzuschotten.²⁸⁸

Wenngleich die Beitrittsverträge damit formal den Status der Unionsbürgerschaft völlig unangetastet und in der Tat auch völlig unerwähnt ließen (Kochenov 2003: 73, Guild 2004: 93), schränkten sie potentiell und tatsächlich den Rechteumfang des Status sowohl für „alte“ als auch „neue“ UnionsbürgerInnen im substantieller Art und Weise ein (Kadelbach 2009: 626f). Ohne das im europäischen Integrationsprozess stets hochgehaltenen Freizügigkeitsrecht ist

²⁸⁸ Tatsächlich wurden die Übergangsbestimmungen von den „bisherigen“ und „neuen“ Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlich Ausmaß in Anspruch genommen. Großbritannien, Irland und Schweden beispielsweise öffneten ihre Arbeitsmärkte 2004 sofort und für alle UnionsbürgerInnen, zwei Jahre später folgten Spanien, Portugal, Finnland und Griechenland. Umgekehrt schränkten nur Ungarn, Polen und Slowenien den Zugang zu ihren nationalen Arbeitsmärkten für die Angehörigen des bisherigen EU-15 (ohne Großbritannien, Irland und Schweden) ein, die übrigen fünf neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten öffneten ihren Arbeitsmarkt unmittelbar mit dem Beitritt. Österreich und Deutschland gehörten zu jenen Staaten, die nach den Erweiterungen 2004 und 2007 die maximale Länge der Übergangsbestimmung ausschöpften; Österreich ist neben Malta, den Niederlanden, Slowenien und Großbritannien zudem auch einer von fünf Staaten, die die Zugangsbeschränkungen gegenüber kroatischen UnionsbürgerInnen auch in der zweiten Phase bis Juni 2018 aufrechterhalten.

dieser aus Sicht der neu hinzugetretenen Mitgliedstaaten „rather anemic“: „Everything dear to the EU is prohibited to them“ (Kochenov 2003: 91).

Mit der Schaffung temporärer „‘second class’ citizens“ (ibid.: 73, Maas 2008: 584) unterlaufen die Mitgliedstaaten die Interpretation des EuGH von der Unionsbürgerschaft als dem „grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ und konterkarieren bis negieren das Konzept einer einheitlichen Bürgerschaft. „[A]ll the actors, in the enlargement process tend to behave in a way as if European citizenship were non-existent“ (Kochenov 2006: 212). Da die Beitrittsverträge und ihre Anhänge zudem als Teil des Primärrechts gelten, kann die Einschränkung der Unionsbürgerschaft auch nicht vor dem EuGH als rechtswidrig angefochten werden.

Jedenfalls aber wurde durch die mehrmalige, zeitlich befristete Sistierung der Freizügigkeitsrechte der UnionsbürgerInnen der ungeteilte, einheitliche Status mit gleichen Rechten, ein Wesensmerkmal von Citizenship (Joppke 2002: 245; cf. Kap. 2.4), durchbrochen. Die Unionsbürgerschaft ist in den Phasen der mehrjährigen Übergangsbestimmungen im Gegenteil ein, auf unterschiedliche Art stark differenzierter Status. Nicht nur, dass die Beitrittsverträge eine Rechtedifferenzierung zwischen „bisherigen“ und „neuen“ UnionsbürgerInnen zulassen; auch innerhalb der Gruppe der „neuen“ UnionsbürgerInnen ist eine weitere Differenzierung nach Staatsangehörigkeit möglich. Auf manche der neuen Mitgliedstaaten wurden die Übergangsbestimmungen für die gesamten sieben Jahre angewendet, auf andere nur für zwei oder fünf Jahre während für wieder andere – nämlich Malta und Zypern 2004 sowie Finnland, Schweden und Österreich, die Staaten der Erweiterung 1995 – Übergangsbestimmungen rechtlich ausgeschlossen waren. Zu dieser Differenzierung nach Personen kommt die Differenzierung nach Territorium. Es sind die einzelnen Staaten selbst, die jeweils über die Gültigkeit der Freizügigkeitsrechte auf ihrem Gebiet entscheiden; damit tritt die Situation ein, dass ein- und dieselbe Person in einem Staat der Union Freizügigkeitsrechte genießt, während diese ihr in einem anderen Staat versagt bleiben. Der Status der Unionsbürgerschaft ist damit während der Phase von Übergangsbestimmungen ein höchst uneinheitlicher, stark differenzierter Status, der nicht gleiche, sondern für die UnionsbürgerInnen unterschiedliche Rechte vorsieht, die zudem nicht im gesamten Territorium der Europäischen Union gelten, sondern je nach Aufenthaltsort einer Person Gültigkeit bekommen. Dabei gilt es zu bedenken, dass diese Übergangsbestimmungen nicht so temporär sind, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mögen. Übergangsbe-

stimmungen bestehen in Summe durchgehend seit 2004 und aus derzeitiger Sicht voraussichtlich bis in das Jahr 2020 (dem spätesten Auslaufen der eingeschränkten Freizügigkeit für Kroatien, dem derzeit jüngsten Mitgliedstaat). Eine rechedifferenzierte, uneinheitliche Unionsbürgerschaft ist aus zeitlicher Perspektive damit keine temporäre, kurzfristige Ausnahme, sondern umgekehrt, seit ihrer primärrechtlichen Einführung 1993 die „Ausnahme“, die die Regel eines ungeteilten Status in Jahren deutlich übersteigt.

Zudem schützt die seit 2009 rechtsverbindliche Charta der Grundrechte die Freiheit „aller Unionsbürgerinnen und Unionsbürger [...] in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.“²⁸⁹ Die dauerhafte, temporäre Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit steht hierzu in einem offensichtlichen Widerspruch (Kochenov 2003: 93, Bauböck 2007b: 459).

Die Erweiterung 2004 war nicht die erste Erweiterung, bei der es zur Anwendung solcher Übergangsbestimmungen gekommen ist. Es ist richtig, dass bereits beim Beitritt Griechenlands 1981 und der Erweiterung um Spanien und Portugal 1986, nicht aber bei der ersten Erweiterung der EG 1973 (Dänemark, Großbritannien und Irland) und der Erweiterung der Union 1995, die Freizügigkeitsrechte der ArbeitnehmerInnen für (längstens) sieben Jahre ausgesetzt wurden. Richtig ist aber auch, dass zu diesen Zeitpunkten die Unionsbürgerschaft in den Verträgen der Gemeinschaft nicht existierte und der Status durch diese Regelungen folglich nicht untergraben werden konnte (Kochenov 2003: 95, 2006: 222).

Das Interesse der Mitgliedstaaten an der Möglichkeit einer national-protektionistische Abschottung des Arbeitsmarktes durch temporäres Aussetzen der Freizügigkeit läuft dem Konzept der Unionsbürgerschaft eindeutig zuwider; sie hebt den einheitlichen, universellen Citizenship-Status aller UnionsbürgerInnen auf und stattet diesen mit unterschiedlichen Rechten aus. Aus der Unionsbürgerschaft als gemeinsamer und gleicher Status aller Staatsangehöriger der Mitgliedstaaten wurde eine national differenzierte Unionsbürgerschaft.²⁹⁰ Symbolische Zugeständnisse²⁹¹ an „bisherige“ UnionsbürgerInnen gingen auf Kosten der Rechte der

²⁸⁹ Art 15 Abs. 2 GRC.

²⁹⁰ Zur Frage der unterschiedlichen Rechte von „statischen“ und „mobilen“ UnionsbürgerInnen cf. Kap. 4.1.4.

²⁹¹ Kochenov (2003: 94) weist darauf hin, dass die Kommission 2001 fünf mögliche Alternativen für die Erweiterung 2004 und die Anwendung der Freizügigkeit anführte, die von der unmittelbaren und uneingeschränkten Öffnung bis zur kompletten Abschottung der Arbeitsmärkte reichte. In ihren Berichten über die Übergangsregelungen weist die Kommission regelmäßig darauf hin, dass sie die Auswirkungen der Freizügigkeit auf die

„neuen“ UnionsbürgerInnen und des Konzepts einer Unionsbürgerschaft als Ganzes, dessen Beschädigung von den Mitgliedstaaten hier offenbar in Kauf genommen wurde. „[T]he Member States' considerations in regulating free movement post-enlargement were dominated by abstract fears and an astounding lack of vision, resulting in neglect of the EU citizenship ideal“ (Kochenov 2009b: 217).

Eine Dynamik umgekehrter Art bringt der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union mit sich. Wie erwähnt ist Großbritannien nicht das erste Territorium, um das die Europäische Union respektive Gemeinschaft bisher verkleinert wurde. Doch das deutliche Fortschreiten der europäischen Integration, die Errichtung der Europäischen Union und nicht zuletzt die Einführung der Unionsbürgerschaft schaffen hier dennoch eine Situation, die seinesgleichen sucht. „Brexit brings a novelty: for the first time European citizens face a collective and automatic lapse of status. Brexit is expected to cause an automatic *en masse* loss of EU citizenship for individuals, residing on both sides of the UK border“ (Mindus 2016: 4).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich seriös noch wenig über den Austrittsprozess oder gar seine möglichen Ergebnisse sagen (Kochenov 2016, Shaw 2016) – die Verhandlungen nach Artikel 50 EUV dazu stehen erst am Beginn. Eine nicht unbedeutende Frage im Rahmen dieser Verhandlungen wird aber jedenfalls der zukünftige Status der dann ehemaligen UnionsbürgerInnen mit britischer Staatsangehörigkeit in der Europäischen Union und umgekehrt der Status der UnionsbürgerInnen in Großbritannien (und eventuell davon unterschieden in Schottland und Nordirland) sein.

(Ehemalige) UnionsbürgerInnen und deren Angehörige, die bereits von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht und sich auf einer der beiden Seiten des Ärmelkanals niedergelassen haben, besitzen aufgrund der Verfestigung ihres Aufenthalts einen menschenrechtlich begründeten Anspruch auf Beibehaltung ihres Aufenthaltsrechts und des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Das gilt für UnionsbürgerInnen in Großbritannien wie für britische Staatsangehörige in der Union, auch wenn diese ihres Status als UnionsbürgerIn verlustig gehen. Dieses prolongierte Recht auf Niederlassung gilt allerdings nur in jenem Mitgliedsland, in dem es individuell

nationalen Arbeitsmärkte für gering einschätzt (zuletzt Report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Croatia, COM/2015/233 final), das Beharren mancher Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Übergangsregelungen kann als symbolische Politik gegenüber nationalen, europakritischen bis -feindlichen WählerInnen verstanden werden.

erworben wurde, es ist ein statisches und kann nicht in ein anderes Mitgliedsland „mitgenommen“ werden (Marrero González 2016, Mindus 2016: 14).

Als Kompensation für den Verlust der Unionsbürgerschaft existieren darüber hinaus auch erste Vorschläge für eine „European associate citizenship“. Diese möge per individuellem Opt-in zukünftig Personen angeboten werden, „die sich als Teil des europäischen Projektes fühlen und auch ein Teil davon sein möchten, aber die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Mitgliedstaates besitzen.“²⁹² Solchen „assozierten BürgerInnen“ könnte „das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Unionsgebiets“ sowie das Wahlrecht zum Europäischen Parlament angeboten werden.²⁹³ Dieser Vorschlag für eine Vertragsänderung, eingebracht im November 2016 im Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, wurde wenig später von Guy Verhofstadt, Chefunterhändler des EP für die Austrittsverhandlungen mit Großbritannien, aufgegriffen und soll in die Verhandlungen der Union mit Großbritannien miteinbezogen werden.²⁹⁴

2016, in den Monaten nach dem positiven Ausstiegsreferendum ist die Zahl der Einbürgerungsanträge britischer Staatsangehöriger in den Staaten der Europäischen Union stark angestiegen,²⁹⁵ viele BritInnen und Briten haben großes Interesse, insbesondere ihre Freizügigkeitsrechte innerhalb der Europäischen Union nicht zu verlieren. Umgekehrt mag es auch ein gewisses Interesse der verbleibenden EU-27 geben, den ehemaligen UnionsbürgerInnen einen bevorzugten Status einzuräumen; ob allerdings eine Mehrheit im Parlament und Konsens unter den Regierungen der Mitgliedstaaten darüber herzustellen sein wird, ist mehr als fraglich. Zumal umgekehrt ein reziproker bevorzugter Status von UnionsbürgerInnen in Großbritannien als unwahrscheinlich gelten muss, wo doch die Frage der Zuwanderung nach Großbritannien eines der tragenden Motive in der Austrittskampagne war.

²⁹² Änderungsantrag 882, Charles Goerens, zum Entwurf eines Berichts von Guy Verhofstadt, (PE585.741v01-00), Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union, (2014/2248(INI)); PE592.348v01-00, S. 110f.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ EU negotiators will offer Brits an individual opt-in to remain EU citizens, chief negotiator confirms, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-citizenship-keep-freedom-of-movement-guy-verhofstadt-chief-negotiator-opt-in-passports-a7465271.html> [09.12.2016].

²⁹⁵ Huge increase in Britons seeking citizenship in EU states as Brexit looms, <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/19/huge-increase-britons-seeking-citizenship-eu-states-brexit-looms> [19.10.2016].

Sollte es allerdings tatsächlich im Zuge der Austrittsverhandlungen zur Schaffung einer solchen assoziierten Unionsbürgerschaft für ehemalige UnionsbürgerInnen kommen, würde das de facto eine Aufweichung der Akzessorietät der Unionsbürgerschaft und ihre teilweise Loslösung von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten bedeuten. Insbesondere da, so der erste kursierende Vorschlag, nicht nur das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt, sondern auch das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament mit diesem neuen individuell zu erwerbenden Status verbunden sein sollte.²⁹⁶ Der Status wäre damit weit mehr als nur ein symbolisches Angebot an britische Staatsangehörige, weiterhin „ein Teil des europäischen Projekts zu bleiben“ sondern eine wichtige rechtliche Ressource, die sich nur gering von der tatsächlichen Unionsbürgerschaft unterscheidet und höherwertig als die Freizügigkeitsrechte, die EWR-BürgerInnen und Schweizerinnen und Schweizern in der EU derzeit zustehen.

In diesem Zusammenhang soll daher auf drei Punkte hingewiesen werden: die ersten Pläne für die assoziierte Unionsbürgerschaft sehen ein individuelles Opt-in vor, da allerdings die staatlichen Mitgliedsbeiträge Großbritanniens bei einem Austritt wegfallen, sollten die assoziierten UnionsbürgerInnen selbst einen jährlichen Mitgliedsbeitrag leisten, der direkt in das Unionsbudget fließt.²⁹⁷ Das mag zwar als originell und innovativ angesehen werden, bedeutet aber nichts anderes als den individuellen Verkauf von europäischen Freizügigkeits- und politischen Rechten mit entsprechendem sozialen Ausschluss. Zum zweiten muss bedacht werden: eine assoziierte Unionsbürgerschaft mit Freizügigkeitsrechten würde unter Bedachtnahme der Übergangsbestimmungen für neue Mitgliedstaaten einer tatsächlichen Unionsbürgerschaft ohne Freizügigkeitsrechten gegenüberstehen. So problematisch die differenzierte Unionsbürgerschaft mit ungleichen Rechten für „bisherige“ und „neue“ Mitgliedstaaten derzeit schon erscheint, die Differenzierung in „bisherige“, „neue“ und „ehemalige“ mit mehr Rechten für die „ehemaligen“ als für die „neuen“, würde diese Problematik unbestritten verschärfen. Und drittens würde die assoziierte Unionsbürgerschaft Personen außerhalb ihres Territoriums (nämlich mit Wohnsitz in Großbritannien) gewisse Rechte einräumen, die es Personen auf ihrem Territorium (nämlich aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen) versagt. Die Einführung der assoziierten Unionsbürgerschaft würde der Forderung nach einer Öffnung der

²⁹⁶ Goerens, Charles: If you don't want to leave the EU, you don't have to – become an associate citizen <http://www.independent.co.uk/voices/eu-brexitee-associate-citizenship-member-states-theresa-may-freedom-of-movement-a7415936.html> [14.11.2016].

²⁹⁷ Ibid.

Unionsbürgerschaft auch für Drittstaatsangehörige mit dauerhaftem, verstetigtem Aufenthalt in den Mitgliedstaaten ein neues Momentum verschaffen.

Wie erwähnt, handelt es sich bei der assoziierten Unionsbürgerschaft um Überlegungen in einem frühen Status; weder ob, noch in welcher konkreten Form sie Ergebnis der Austrittsverhandlungen (oder nachfolgender Vertragsänderungen) sein wird, lässt sich zum gegenwertigen Zeitpunkt sagen. In jedem Fall ist die assoziierte Unionsbürgerschaft hierdurch Teil der „informellen Ressource“ (Wiener 1998: 47ff) des europäischen Citizenship-Acquis geworden und welche Lösung schließlich auch immer zur Anwendung kommen wird, der erstmalige millionenfache, kollektive Verlust der Unionsbürgerschaft wird das Citizenship-Konzept der Europäischen Union nachhaltig beeinflussen: „No matter its shape, Brexit would impact significantly on the citizenship of the Union“ (Mindus 2016: 4).

4.1.4 Von „mobilen“ und „statischen“, „aktiven“ und „schlafenden“ UnionsbürgerInnen: „An Orwellian approach“

„On the morning of 1 November 1993 nationals of EU Member States awoke for the first time as Citizens of the Union“ (Tomkin 2011: 25). Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurden die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu UnionsbürgerInnen und damit gleichzeitig die personelle Reichweite des Gemeinschaftsrechts von einem minimalen Bruchteil auf alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten massiv ausgeweitet (Kochenov 2013: 112). Denn während bis dahin galt, dass Staatsangehörige sich auf individuelle Rechte aus den Verträgen nur dann berufen konnten, wenn sie zum einen wirtschaftlich aktiv waren und sich zum anderen in einer grenzüberschreitenden Situation befanden (Tomkin 2011: 25-29), ist die Bestimmung über die Einführung der Unionsbürgerschaft unmittelbar anwendbares Recht: „any Union citizen now falls within the [personal] scope of the Treaty, without having to establish cross-border credentials“ (Spaventa 2008: 13; H.i.O.).

Diese Interpretation deckt sich sowohl mit den Buchstaben des Vertrags, der keine weiteren Bedingungen vorsieht, als auch mit der Judikatur des Gerichtshofs. Während dieser die Frage anfänglich zwar umgangen (Kadelbach 2009: 625) bzw. nur implizit beantwortet hatte (Spa-

venta 2008: 18ff), gilt sie mittlerweile als eindeutig entschieden (Kochenov 2013: 112, Tomkin 2011: 44).²⁹⁸

Der gleiche Status der Unionsbürgerschaft, auf den sich damit alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gleichermaßen berufen können, bringt allerdings nicht dieselben Rechte für alle UnionsbürgerInnen mit sich. Auch wenn die Rechtsprechung des EuGH hier zu einer deutlichen Veränderung im Lauf der letzten Jahre und Jahrzehnte beigetragen hat, gilt im Kern immer noch: „EU citizenship is still a far cry from being a universal status“ (Kochenov 2009b: 214). Das trifft nicht nur auf „neue“ UnionsbürgerInnen im Vergleich zu „alten“ im Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Übergangsbestimmungen im Zuge der Erweiterungen zu, sondern auch auf „statische“ UnionsbürgerInnen im Vergleich zu „mobilen“, wie im Folgenden dargestellt werden soll.

Im Anschluss an die Judikatur zur ökonomischen Freizügigkeit hat der Gerichtshof auch in Bezug auf die Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit der Unionsbürgerschaft eine Rechtsprechung entwickelt, die nicht nur die Freizügigkeitsrechte selbst schützt, sondern auch jeden rechtlichen Nachteil verbietet, der durch die Inanspruchnahme dieser Rechte entsteht – sei es im Herkunfts- oder im Aufenthaltsland. „Any measure, discriminatory or otherwise, that is liable to deter, dissuade or discourage a Union citizen from exercising his or her free movement rights is prohibited unless justified by an overriding reason in the general interest and proportionate to the objectives sought to be achieved“ (Tomkin 2011: 35). Dieses Verbot der Diskriminierung und Schlechterstellung aufgrund von EU-interner Migration und das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit²⁹⁹ bieten einen umfangreichen Schutz der UnionsbürgerInnen in ihrem Recht auf Freizügigkeit und unterwerfen potentiell jede nationale Regelung – von der Sozialgesetzgebung über das Namensrecht bis hin zum Steuerrecht – der Rechtsprechung des EuGH.³⁰⁰ Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft und der Rechtsentwicklung durch den Gerichtshof wurde damit also sowohl der persönliche (*ratione personae*) als auch der sachliche Geltungsbereich (*ratione materiae*) des Unionsrechts deutlich ausge-

²⁹⁸ Unmissverständlich und eindeutig hielt dies der EuGH fest in Baumbast und R, C-413/99, Rn. 83f und in Tas-Hagen und Tas, Rechtssache C-192/05, Slg. 2006, I-10451, Urteil vom 26.10.2006.

²⁹⁹ Art 18 AEUV.

³⁰⁰ Eine erste explizite Verknüpfung der beiden Prinzipien schuf der Gerichtshof im Fall *Martínez Sala* (Rechtssache C-85/96, Slg. 1998, I-02691, Urteil vom 12.05.1998) auf den sich das Gericht auch in seiner späteren Judikatur regelmäßig berief (Kotalakidis 2000: 169, Shaw 2011b: 586, Tomkin 2011: 30f).

weitert (Spaventa 2008, O’Leary 2011: 544). „[A]s a result, no national rule falls *a priori* outside the scope of the Treaty, since movement is enough to bring the situation within its scope” (Spaventa 2008: 14).

Damit rückte allerdings erneut die Frage nach der Existenz eines grenzüberschreitenden Elements in den Blick. Der EuGH entwickelte in seiner Judikatur ein sehr großzügiges Verständnis von Migration und Grenzüberschreitung. Nicht nur die eigene physische Überschreitung einer mitgliedstaatlichen Grenze erkannte er als grenzüberschreitendes Element, sondern beispielsweise auch die des Kindes³⁰¹, der geschiedenen Ehefrau³⁰² oder eine hypothetische in der Zukunft³⁰³. „The meaning of the notion ‘cross border situation’ came to be so technical that it now has virtually nothing to do with borders” (Kochenov 2013: 120). In den Worten des Gerichts: „[I]t must be observed that [...] the situation of a national of a Member State who [...] has not made use of the right to freedom of movement cannot, for that reason alone, be assimilated to a purely internal situation.“³⁰⁴

Trotz dieser großzügigen Auslegung hielt der EuGH jedoch prinzipiell vorerst an der Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Situation fest, damit ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich des Unionsrechts falle. Die Folge war damit eine Unterscheidung in „sedentary“ und „mobile“ (Bauböck 2007b: 469) bzw. „static“ und „migrant“ (Tomkin 2011: 42)³⁰⁵ oder „active“ und „dormant Union citizens“ (Kochenov 2009b: 212) mit je unterschiedlichen Rechten.³⁰⁶

Erst in einem weiteren „bahnbrechenden“ Urteil (Kochenov 2013: 121) 2011 durchstieß der EuGH diese Unterscheidung zwischen „statischen“ und „mobilen“ UnionsbürgerInnen erstmals und weitete damit den Anwendungsbereich des Vertrags erneut aus. Im Fall *Ruiz Zambrano*³⁰⁷ erkannte der Gerichtshof unabhängig vom Vorhandensein eines grenzüberschreitenden Elements europäische Rechte zu. In einem sehr spezifischen Fall hielt er fest,

³⁰¹ Zhu und Chen, C-200/02.

³⁰² Schempp, Rechtssache C-403/03, Sl. 2005, I-06421, Urteil vom 12.07.2005

³⁰³ Garcia Avello, C-148/02.

³⁰⁴ Schempp, C-403/03, Rn 22

³⁰⁵ Siehe auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 30.09.2010, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, Rn. 138.

³⁰⁶ Im Anschluss an die Bezeichnung *Third Country Nationals* haben sich auch die Begriffe *First Country Nationals* für „statische“ und *Second Country Nationals* für „mobile“ UnionsbürgerInnen etabliert (Groenendijk 2014: 169f).

³⁰⁷ *Ruiz Zambrano*, C-34/09.

dass nationale Maßnahmen europarechtswidrig seien, die dazu führen, „dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird“.³⁰⁸ Im Konkreten sprach er den Eltern zweier minderjähriger Kinder, die in Belgien geboren worden waren, dadurch belgische Staats- und UnionsbürgerInnen waren und das Land noch nie verlassen hatten, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in Belgien zu. Beides war den Eltern als Drittstaatsangehörige, deren Antrag auf Asyl abgelehnt worden war, die wegen des Bürgerkriegs im Herkunftsland allerdings auch nicht abgeschoben werden durften, von den belgischen Behörden zuvor verweigert worden. Der EuGH hielt fest, dass ein Aufenthalts- und Arbeitsverbot der Eltern unweigerlich dazu führe, dass auch die minderjährigen und abhängigen Kinder das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, mit diesen verlassen müssten. In einer derartigen Situation wäre es den UnionsbürgerInnen damit „*de facto* unmöglich, den Kernbestand der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, in Anspruch zu nehmen.“³⁰⁹

In den Folgeurteilen³¹⁰ hat der Gerichtshof erkennen lassen, dass er eine enge Interpretation verfolgt, sowohl was unter dem „Kernbestand der Rechte“ der Unionsbürgerschaft zu verstehen sei als auch, was konkret einer Verwehrung oder einem Entzug dieser Rechte gleichkommt (Lenaerts 2011, 2015). Situationen, wie jene im Fall *Ruiz Zambrano*, wo Unionsrecht auf die Beziehung der Mitgliedstaaten zu ihren eigenen Staatsangehörigen durchschlägt, und die Unionsbürgerschaft ihnen Rechte garantiert, die ihnen die Staaten selbst verwehren, sind damit weiterhin die Ausnahme (Oosterom 2012: 169ff, Groenendijk 2014: 171f).³¹¹

Damit bleibt auch das Phänomen der „reverse discrimination“, der „Inländer-“ oder „umgekehrten Diskriminierung“ weiterhin bestehen. Eine solche „umgekehrte Diskriminierung“ kann durch das Nebeneinander von Unionsrecht und nationalem Recht entstehen und bedeutet eine rechtliche Schlechterstellung „statischer“ gegenüber „mobilen“ UnionsbürgerInnen.

³⁰⁸ Ibid., Rn. 42.

³⁰⁹ Ibid., Rn. 44; H.i.O.

³¹⁰ Insbesondere McCarthy, Rechtssache C-434/09, Slg. 2011, I-03375, Urteil vom 05.05.2011; Dereçi et al., Rechtssache C-256/11, Slg. 2011, -00000, Urteil vom 15.11.2011 sowie O., S. und L., Rechtssache C-356/11 und C-357/11, Urteil vom 06.12.2012.

³¹¹ Durch sein Urteil im Fall *Ruiz Zambrano* hat der Gerichtshof neben dem bereits bekannten Test zur Feststellung eines grenzüberschreitenden Elements einen weiteren „genuine enjoyment-test“ eingeführt, der die Anwendbarkeit des Unionsrechts erkennen lassen soll (Lenaerts 2011: 13ff, Kochenov 2013: 121f, Oosterom 2012: 166-169).

Sie entsteht, wenn sich „mobile“ UnionsbürgerInnen auf günstigere Regelungen des Unionsrechts berufen können, während dies „statischen“ UnionsbürgerInnen wegen des Fehlens eines europäischen, grenzüberschreitenden Elements nicht möglich ist (Lenaerts 2011: 8-12).³¹² Die Entstehung dieser Form der rechtlichen Diskriminierung ist der spezifischen Konstruktion des Europarechts geschuldet und nicht auf die Rechte der Unionsbürgerschaft beschränkt (Schönberger 2005: 429ff). Der (vom Europäischen Gerichtshof) propagierten Sichtweise auf die Unionsbürgerschaft als „grundlegende[m] Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ läuft sie allerdings fundamental zuwider und kann daher zurecht als „Anachronismus“ (Kochenov 2009b: 213) und mit dem erreichten bzw. angestrebten Stand der europäischen Integration „schwerlich vereinbare Anomalie“ (Kotalakidis 2000: 238) bezeichnet werden. Im Fall *Ruiz Zambrano* führte die Generalanwältin aus, dass „umgekehrte Diskriminierung“ im Bereich der Unionsbürgerschaft „zu merkwürdig zufälligen Resultaten“³¹³ führen könne; im Ergebnis liege dabei „auf den ersten Blick“³¹⁴ ein Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vor, der aus unionsrechtlicher Sicht nicht länger hingenommen werden sollte. Sie schlug dem Gerichtshof daher vor, unter bestimmten Bedingungen die Ungleichbehandlung von „statischen“ und „mobilen“ UnionsbürgerInnen im Grundrechtsbereich als Widerspruch zum Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV zu interpretieren³¹⁵ und der „umgekehrten Diskriminierung“ in dem sensiblen Bereich der Unionsbürgerschaft – „in dem die gegenwärtige Rechtsprechung eindeutig zu den negativsten Ergebnissen führt und in dem ein Wandel vielleicht am dringendsten erforderlich ist“³¹⁶ – zu begegnen.

³¹² Schönberger (2005: 290ff) geht der Frage nach, ob „umgekehrte Diskriminierung“ auch bei doppelter (oder mehrfacher) Staatsangehörigkeit zu zwei (bzw. mehreren) Mitgliedstaaten auftreten kann, wenn also UnionsbürgerInnen zugleich Staatsangehörige als auch Nicht-Staatsangehörige jenes Mitgliedstaats sind, in dem sie leben. Sind sie in einem solchen Fall als „statische“ UnionsbürgerInnen zu behandeln, die mitunter gegenüber „mobilen“ UnionsbürgerInnen schlechter gestellt sind, oder gilt die zweite Staatsangehörigkeit als grenzüberschreitendes Element, das sie zu „mobilen“ UnionsbürgerInnen macht, auf die die günstigeren europarechtlichen Regelungen anzuwenden sind. Schönberger ist der Ansicht, dass die „zweifach vermittelte Unionsbürgerschaft“ keine andere Rechtswirkung entwickelt und es den Mitgliedstaaten erlaubt, ihre eigenen Staatsangehörigen als „reine Inländer“ zu behandeln. Dies folge zwingend aus dem Prinzip, wonach die Mitgliedstaaten wechselseitig die Definitionsmacht für ihre jeweiligen Staatsangehörigen für Zwecke der Gemeinschaft ohne weitere Bedingungen akzeptieren.

³¹³ Schlussanträge, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, Rn. 135.

³¹⁴ *Ibid.*, Rn. 133.

³¹⁵ *Ibid.*, Rn. 139-150.

³¹⁶ *Ibid.*, Rn. 140.

Anders als von der Generalanwältin vorgeschlagen, griff der Gerichtshof in dem Urteil zu *Ruiz Zambrano* die Frage der „umgekehrten Diskriminierung“ jedoch nicht auf (Lenaert 2011: 15, Kochenov 2013: 121f). Das Problem wurde daher nicht grundsätzlich behandelt, sondern lediglich im konkreten und in zukünftigen ähnlichen Fällen verhindert. Auch wenn die Möglichkeit des Entstehens damit weiter eingeschränkt wurde, so gilt auch zukünftig, „reverse discrimination is everyday reality“ (Ossterom 2012: 166), die Rechtsprechung nach *Ruiz Zambrano*, *McCarthy*, *Dereçi* und *O., S. und L.* hat daran nichts prinzipiell geändert.

Das zeigt sich insbesondere beim Recht auf Freizügigkeit und (Dauer-)Aufenthalt von UnionsbürgerInnen und ihren Familienangehörigen ohne Unionsbürgerschaft (Costello 2009: 616-621). Einige Mitgliedstaaten wenden die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG mit demselben Schutzniveau auch für ihre Staatsangehörigen an (Groenendijk et al. 2014: 44-49) und verhindern so deren rechtliche Schlechterstellung gegenüber „mobilen“ UnionsbürgerInnen mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats. Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Bestimmungen jedoch nicht an die europarechtlichen Vorgaben für UnionsbürgerInnen angleichen, produzieren potentiell („umgekehrte“) Diskriminierung (Ossterom 2012). Eine besondere Form „umgekehrter“ Diskriminierung stellt die rechtliche Schlechterstellung „statischer“ UnionsbürgerInnen gegenüber langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen dar. Wie die Richtlinie 2004/38/EG das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen von UnionsbürgerInnen regelt, regelt die Richtlinie 2003/86/EG³¹⁷ das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (cf. Kap. 4.3). Damit kann die seltene Situation entstehen, dass nationale Staatsangehörige nicht nur gegenüber („mobilen“) UnionsbürgerInnen, sondern auch gegenüber Drittstaatsangehörigen rechtlich schlechter gestellt sind, da sie sich auf keine der beiden Richtlinien, sondern lediglich auf innerstaatliches Recht berufen können (Groenendijk 2006: 408).

Man kann richtigerweise argumentieren, dass die Beseitigung einer solchen rechtlichen Schlechterstellung der eigenen Staatsangehörigen gegenüber „mobilen“ UnionsbürgerInnen in den Aufgabenbereich der jeweiligen Mitgliedstaaten, mitunter auch der nationalen Höchstgerichte, fällt und es diesen unbenommen sei, die Diskriminierung von „statischen“ gegenüber

³¹⁷ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251 vom 03.10.2003, S. 12.

„mobilen“ UnionsbürgerInnen auszuräumen (Schönberger 2005: 430). Im Ergebnis ist allerdings festzuhalten, dass es der Status der Unionsbürgerschaft nicht vermag, formale, rechtliche Gleichheit unter den UnionsbürgerInnen zu erzeugen. Ein Element, das sich grundgelegt bereits in der antiken griechisch-aristotelischen Proto-Citizenship findet und vielfach als Kernelement moderner Citizenship verstanden wird (cf. Kap. 2.1), ist durch das temporäre Aussetzen der Freizügigkeit im Zuge der Erweiterungen (cf. Kap. 4.1.3) und die rechtlich unterschiedliche Situation „statischer“ und „mobiler“ UnionsbürgerInnen damit in der Unionsbürgerschaft nicht verwirklicht.

Die Unionsbürgerschaft begründet damit zwar einen „grundlegenden“ aber keinen generellen *Gleichheitsstatus*. Das mag mitunter mit ihrer spezifisch föderalen Konstruktion erklärt und auch gerechtfertigt werden (Schönberger 2005: 429-433), der dadurch eingeschränkte Citizenship-Gehalt der Unionsbürgerschaft lässt sich jedoch nicht leugnen. „Diskriminierende Maßnahmen ‚umgekehrter‘ Richtung [...] stellen genauso wie Diskriminierungen zu Lasten ausländischer Unionsbürger Beeinträchtigungen der ihnen gemeinschaftsrechtlich zustehenden Rechtspositionen dar. Denn sie betreffen den Einzelnen nicht lediglich in seiner Eigenschaft als Staatsangehörigen eines bestimmten Mitgliedstaates, sondern *automatisch auch* in seiner grundlegenden Rechtsstellung als vollberechtigten Bürger der Union und untergraben gleichermaßen die rechtliche Effektivität sowie die politische und gesellschaftliche Glaubwürdigkeit des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses“ (Kotalakidis 2000: 240; H.i.O.). „In fact, if one believes that equality lies at the core of the citizenship idea, EU citizenship is to be dismissed as a fictitious construct altogether“ (Kochenov 2009b: 214). Ähnlich ist wohl auch die Sichtweise der Generalanwältin Sharpston zu interpretieren, die in den Schlussanträgen im erwähnten Fall *Ruiz Zambrano* der Unionsbürgerschaft aktuell die „Echtheit“ abspricht in dem sie mit „Blick in die Zukunft“ ein „radikaleres Konzept“ als das bisherige in dem Raum stellt: „ein *echter* Bürgerstatus mit einheitlichen Rechten und Pflichten in einer Union des Rechts, zu deren Wesensmerkmalen zwangsläufig die Achtung der Grundrechte gehört“. ³¹⁸

Stattdessen gilt jedoch weiterhin, dass sich UnionsbürgerInnen mitunter künstlich in grenzüberschreitende Situationen begeben müssen, wollen sie als UnionsbürgerInnen von den ihnen zustehenden Rechten auch tatsächlich profitieren (Guild 2004: 106f, Ossterom 2012:

³¹⁸ Schlussanträge, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, Rn. 3; eigene Hervorhebung.

166, Bauböck 2007b: 468ff): „Only those who move enjoy the full array of rights“ (Kochenov 2009b: 212), „[they] are the crucial category for whom Union citizenship makes a real difference“ (Bauböck 2007b: 469). Die Mehrheit der UnionsbürgerInnen, obwohl formal mit dem Status der Unionsbürgerschaft ausgestattet, muss damit charakterisiert werden als „‘potential’, as opposed to ‘real’ European citizens“ (Kochenov 2009b: 212), „having virtual rights“ (Magnette 1998: 45).

Die Unionsbürgerschaft weist mit dem Mangel an rechtlicher Gleichheit damit ein grundlegendes Defizit gegenüber dem klassischen Verständnis von Citizenship auf. Diese Ungleichheit der im selben Status vereinten UnionsbürgerInnen entsteht durch ein paradoxes gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis, in dem *Praxis* und *Rechte* der Unionsbürgerschaft zueinander stehen. In der Theorie als zwei Dimensionen der klassischen Konzeption von Citizenship verstanden (Bauböck 1999: 3-10; cf. Kap. 2.3), bedarf es im Falle der Unionsbürgerschaft der bürgerschaftlichen Praxis um erst den vollen Umfang an Rechten zu aktivieren.³¹⁹ Ein Auseinanderfallen von Praxis und Rechten, das freilich nicht ohne Auswirkungen auf den Status der Unionsbürgerschaft bleibt: „Making the enjoyment of protections associated with a fundamental status of a person dependent upon the history of the use by this same person of the rights associated with this status undermines the initial claim regarding the self-sufficiency of the status concerned“ (Kochenov 2009b: 213).

Bedenkt man, dass in der sozialen Wirklichkeit die unterschiedliche Ausstattung mit finanziellen Ressourcen und/oder der Zugang zu Information und Beratung darüber (mit)entscheiden, ob es Personen möglich ist, sich in eine grenzüberschreitende Situation zu begeben und so von „statischen“ zu „mobilen“ UnionsbürgerInnen zu werden, dann wird der Besitz der vollen europäischen Rechte, der Schutz vor („umgekehrter“) Diskriminierung und das Versprechen der rechtlichen Gleichheit zur sozialen und vergeschlechtlichten Frage. „Women may have the right to free movement (which is modelled upon male wage-earners), but they often lack the opportunity to exercise it owing to structural constraints“ (Kostakopoulou 2001: 92). Vom for-

³¹⁹ Kostakopoulou sieht dieses Verhältnis in diesem Zusammenhang zwischen Status und Praxis („[P]ractice is essential for the activation of the status of European citizen. Far from being antithetical, status and practice are therefore each other’s necessary supplement“ (2001: 88)). Wie oben ausgeführt, besteht mittlerweile allerdings weitgehend Konsens darüber, dass die Einführung der Unionsbürgerschaft unmittelbar anwendbares Recht ist und damit der Status, nicht aber die an diesen geknüpften vollen Rechte, ohne weitere Voraussetzungen allen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zusteht.

mal bestehenden Initialrecht auf Freizügigkeit kann vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Ungleichheit nach Status, Klasse, Herkunft, Geschlecht oder Vermögen in der Alltagspraxis tatsächlich nur sehr ungleich Gebrauch gemacht werden. Diese ungleiche Übersetzung der Rechte in die Praxis führt bei formaler Statusgleichheit der Unionsbürgerschaft zu realer Ungleichheit im Schutz vor Diskriminierung. „In a Union built on the principle of equality, there should be no space for an Orwellian approach whereby some citizens are more equal than others“ (Spaventa 2008: 45). „Equality is bound to come to the fore, should we use the term ‘citizenship’ in earnest“ (Kochenov 2010a: 19).

4.1.5 Wissen und Bewusstsein um die Unionsbürgerschaft

Die Europäische Kommission lässt regelmäßig erheben, wie hoch der Wissensstand in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Unionsbürgerschaft und einiger der mit ihr verbundenen Rechte ist. Beginnen mit dem Jahr 2002 wurden in unregelmäßigen Abständen mittlerweile fünf Eurobarometer-Studien, die letzte 2015, durchgeführt.³²⁰ Die Ergebnisse sind dabei durchwachsen und mitunter von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat höchst unterschiedlich. So gaben bei der letzten Erhebung 2015 zwar 87% aller Befragten an, dass sie mit dem Begriff der „Unionsbürgerschaft der Europäischen Union“ vertraut seien (ein Wert, der in den Jahren seit 2002 von 68% sukzessive angestiegen ist), aber nur 52% gaben an, dass sie auch wüssten, was er bedeute.³²¹ Der Wissensstand nach eigenen Angaben unterschied sich dabei beträchtlich in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Während in Spanien 72% aller Befragten angaben, über die Bedeutung der Unionsbürgerschaft Bescheid zu wissen, behaupteten das beispielsweise in Lettland nur 28%, in den Niederlande 30%, in Kroatien 31% und in Österreich 35% von sich selbst. Gleichzeitig gaben 27% in Österreich an, dass sie von der Unionsbürgerschaft noch nie gehört hätten, diesem Maximalwert standen Ungarn mit nur

³²⁰ Eurobarometer 133/2002, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl133_en.pdf [09.10.2016], Eurobarometer 213/2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf [09.10.2016], Eurobarometer 294/2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_294_en.pdf [09.10.2016], Eurobarometer 365/2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf [09.10.2016], Eurobarometer 430/2015, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/71410> [09.10.2016].

³²¹ Eurobarometer 133/2002, S. 4 und Eurobarometer 430/2015, S. 8. Anders als in den folgenden Jahren wurde beim ersten Eurobarometer 2002 allerdings nicht nach der Bekanntheit der „Unionsbürgerschaft der Europäischen Union“, sondern nach der Formulierung „Bürger der Europäischen Union“ gefragt.

4%, Rumänien mit 6% und Italien mit 8% diametral gegenüber.³²² 18% aller Befragten vermuteten fälschlich, dass um den Besitz der Unionsbürgerschaft angesucht werden müsse und 21% waren der Ansicht, die Unionsbürgerschaft könne auf Wunsch zurückgelegt werden.³²³ Auch bei diesen Fragen unterschieden sich die Antworten in den einzelnen Mitgliedstaaten mitunter signifikant, wenn auch nicht in obigem Ausmaß. Seit der ersten Erhebung 2002 – knapp zehn Jahre nach Einführung der Unionsbürgerschaft – hat sich der Wissensstand im europäischen Durchschnitt diesbezüglich nur gering verbessert. Beim ersten Eurobarometer glaubten 21% aller Befragten zu wissen, dass um die Unionsbürgerschaft angesucht werden müsse, 29%, dass diese zurückgelegt werden könne.³²⁴

Gefragt nach ihrem Informationsstand über die Rechte der UnionsbürgerInnen fühlte sich 2015 (22 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und der Einführung der Unionsbürgerschaft) europaweit eine Mehrheit von 57% „nicht sehr gut“ bzw. „überhaupt nicht informiert“; nur 6% aller Befragten gaben an, sich „sehr gut“, 36% sich „ziemlich gut“ darüber informiert zu fühlen. Auch hier mit einer breiten nationalen Streuung zwischen 24% („überhaupt nicht“, Frankreich) und 7% (Irland, Ungarn) bzw. 52% („ziemlich gut“, Schweden) und 22% (Kroatien).³²⁵ Im Vergleich zu 2002 bedeuten diese Zahlen zur Einschätzung des eigenen Grades an Informiertheit dennoch eine deutliche Verbesserung: bei der ersten Erhebung gaben unter den damaligen 15 Mitgliedstaaten insgesamt noch 76% an, sich „nicht sehr gut“ oder „überhaupt nicht“ informiert zu fühlen.³²⁶

Die vorsichtige Selbsteinschätzung der Befragten zum eigenen Wissensstand über die Rechte der UnionsbürgerInnen dürfte dabei eine durchaus realistische sein: auf Nachfrage wussten 2015 EU-weit beispielsweise nur zwei Drittel (67%) aller Befragten, dass UnionsbürgerInnen an ihrem Wohnsitz (unabhängig von ihrer nationalen Staatsangehörigkeit) bei den Wahlen zum Europäischen Parlament aktiv und passiv wahlberechtigt sind und nur knapp mehr als die Hälfte (54%) wusste, dass mit der Unionsbürgerschaft auch das kommunale Wahlrecht verbunden ist. Umgekehrt glaubte mehr als ein Drittel (39%) der Befragten, dass die Unionsbür-

³²² Ibid, S. 9

³²³ Ibid, S. 13-20.

³²⁴ Eurobarometer 133/2002, S. 13f.

³²⁵ Eurobarometer 430/2015, S. 23-27.

³²⁶ Eurobarometer 133/2002, S. 26.

gerschaft auch zur Teilnahme an den jeweiligen nationalen Parlamentswahlen berechtigt; 2012 glaubte dies gar mehr als die Hälfte (54%) aller Befragten.³²⁷

Der Wissensstand der Bevölkerung der Europäischen Union über die Unionsbürgerschaft, ihren Erwerb und Verlust und die mit ihr einhergehenden Rechte mehr als zwei Jahrzehnte nach der formal- und primärrechtlichen Einführung kann insgesamt als eher bescheiden bezeichnet werden. Bedenkt man, dass die Einführung eines mit Rechten versehenen europäischen Citizenship-Status in Anlehnung an den Begriff der Staatsbürgerschaft explizit unter der Bezeichnung *Unionsbürgerschaft* stark von identitätspolitischen Überlegungen getragen war (cf. Kap. 4.1.2), muss dieses Ergebnis überraschen. Es scheint, als wäre diese „Übung in Public Relations“ (Weiler 1996b: 14) in mehrfacher Hinsicht kein unmittelbarer Erfolg: denn nicht nur, dass viel der BürgerInnen *in* Europa gar keine BürgerInnen *von* Europa werden wollten (Bauböck 2006), viele dieser BürgerInnen Europas wissen zudem noch selbst Jahre später nur mangelhaft über ihren eigenen Status als BürgerIn Bescheid. „Saatchi and Saatchi“ (Weiler 1999: 335) haben ihre Werbeidee ganz offensichtlich nicht gut verkauft. Damit bleibt die Unionsbürgerschaft zwangsläufig auch hinter den an sie gerichteten Erwartungen als identitätsstiftende Ressource deutlich zurück: „A decade after its formal inclusion in the European Treaties, it is possible to argue that European citizenship has failed to forge a European identity as envisaged by the political elite during the early 1990s“ (Dell’Olio 2005: 145). Eine Einschätzung, die auch heute noch als aufrecht anzusehen ist.

4.2 Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige: „[T]he unfulfilled promise of Union citizenship“

Die Einführung der Unionsbürgerschaft brachte letztlich ein deutliches Mehr an europäischen Rechten, beschränkte diese allerdings auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und sparte Drittstaatsangehörige bewusst aus: „[T]he continuing exclusion of long-term resident third country nationals highlights the unfulfilled promise of Union citizenship“ (Maas 2008: 584). Und während auf der einen Seite die Rechte der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten über die Jahre sukzessive weiter ausgeweitet und ihr Rechtsstatus abgesichert wurde, blieb auf der anderen Seite eine ähnliche Entwicklung lange Zeit aus: „citizens of third countries saw

³²⁷ Eurobarometer 430/2015, S. 47-55.

their rights frozen or reduced“ (ibid.: 588). Damit vergrößerte sich mit Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft der Statusabstand zwischen UnionsbürgerInnen und Drittstaatsangehörigen zunehmend; Drittstaatsangehörige wurden zu den „losers in integration“ (Kochenov 2010: 13): „Every new privilege enshrined in EU citizenship [...] puts non-EU migrants in a worse position“ (Rostek/Davies 2006: 22), „a deepened gulf between EU and non-EU citizens“ (ibid.: 3) war entstanden.

Mit 1. Jänner 2015 lebten ca. 35,1 Millionen Menschen innerhalb der Europäischen Union in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besaßen. Das entspricht einem Anteil von 6,9% an der gesamten Bevölkerung der Union. Mehr als die Hälfte davon – 19,8 Millionen (oder 3,9% der europäischen Gesamtbevölkerung) – waren Drittstaatsangehörige, rund 15,3 Millionen (3% der Gesamtbevölkerung) UnionsbürgerInnen, die in einem anderen Mitgliedsland lebten. Der Anteil der Drittstaatsangehörigen an der jeweiligen nationalen Bevölkerung variiert dabei stark und in manchen der Mitgliedstaaten liegt er deutlich über dem europäischen Durchschnitt: neben Estland (14,0%) und Lettland (14,7%) liegt er beispielsweise in Österreich bei 6,6%, in Italien bei 5,8% und in Deutschland bei 5,0%. Insgesamt ist die Zahl der in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen in ihrer Größe vergleichbar mit der Gesamtbevölkerung Rumäniens, dem siebtgrößten der 28 Mitgliedstaaten der EU.³²⁸

Neben dem quantitativen Argument der bloßen Zahl, werden regelmäßig weitere soziologische, ökonomische, demokratietheoretische sowie ethisch-moralische Argumente für eine Ausweitung europäischer Citizenship-Rechte auf Drittstaatsangehörige ins Treffen geführt (zusammenfassend: Bauböck 2004). Ein unsicherer rechtlicher Status und ungleiche Rechte würden zu sozialer Segregation führen und den sozialen Aufstieg blockieren, was insbesondere die Bildungs- und Berufschancen von Angehörigen der zweiten und dritten Generation nachteilig beeinflusst (die bei *ius sanguinis*-Regelungen durch den alleinigen Erwerb der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern von der Unionsbürgerschaft ausgeschlossen bleiben). Der dauerhafte Ausschluss von politischer Mitsprache und Entscheidung laufe zudem gegen ein modernes Verständnis von Demokratie, in der sich die Legitimation der gewählten politischen

³²⁸ Alle Zahlen: Eurostat 2016: Statistiken zu Wanderungsströmen und Migrantenbevölkerung, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/de#Migrantenbev.C3.B6lkerung [11.11.2016].

Ämter und Organe von der gleichen Mitsprache aller im Gemeinwesen ableite (Shachar 2011, Bauböck 2007a), und diese daher in ein Defizit stürze: „European states where a significant percentage of the population does not enjoy rights compared with those of citizens and cannot participate in democratic elections face therefore a democratic deficit“ (Bauböck 2004). Beschränkte Freizügigkeitsrechte und nationalstaatliche Grenzen für Drittstaatsangehörige in einem integrierten europäischen Binnenmarkt seien außerdem ökonomisch wenig sinnvoll und unterwandern die Ziele, mit denen dieser gemeinsame Markt errichtet wurde: „It certainly makes little sense to divide the territory of the Union with borders exclusively for the third-country nationals, recreating for this vulnerable category all the problems which free movement of persons was intended to solve“ (Kochenov 2013: 107). „Under circumstances where the borders between the Member States are nonexistent, preserving them on paper exclusively for third-country nationals seems not only impractical but also unjust“ (Kochenov 2009b: 236). „The contradiction in a polity that prides itself on the transcendence of basic rights over national borders but that proceeds to deny those rights to persons legally present within its territory should be evident“ (Becker 2004: 157).

Damit einher geht im Übrigen die zunehmende Teilung und kategoriale Unterscheidung auf der einen Seite von Migration durch UnionsbürgerInnen *innerhalb* der Union, die als eine der europäischen Grundfreiheiten, Motor der Integration und später Schlüsselrecht der Unionsbürgerschaft aufgefasst und rechtlich abgesichert und schließlich auch nicht mehr als „Migration“, sondern als „europäische Mobilität“ benannt wurde. Und in Migration *in die* Union durch Drittstaatsangehörige, die weiterhin einem – zumeist zunehmend restriktiven – nationalstaatlichen Regime unterworfen blieb, in der politischen Rhetorik oft negativ und problembehaftet dargestellt und durch rechtliche Maßnahmen und politische Programme zu verhindern oder jedenfalls zu beschränken, zu reglementieren und später zu „managen“ versucht wurde (Kostakopoulou 2001: 52, Maas 2008: 588, McGauran 2010, Hansen/Hager 2010: 39, Geiger/Pécoud 2012).

Zur Beseitigung des als „europäische ‚Apartheid‘“ (Balibar 2003: 89ff) kritisierten „unpraktischen und ungerechten“ (Kochenov 2009b: 236) Ausschlusses Drittstaatsangehöriger von europäischen Rechten und zur rechtlichen Inklusion in die europäische Ebene bieten sich vier Möglichkeiten an, die in weiterer Folge hier besprochen werden sollen: der Erwerb der nationalen Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates durch Einbürgerung (cf. Kap. 4.2.1.), die

Schaffung eines eigenen Rechtsstatus für Drittstaatsangehörige, der mit bestimmten Rechten ausgestattet ist, wie es das Konzept der *Zivilbürgerschaft* vorsah (cf. Kap. 4.2.2.), der Verleih von bestimmten Einzelrechten oder Bündeln von Rechten ohne „statusrechtliche Dimension“ (Schönberger 2005: 297) und schließlich die Schaffung eines direkten, unmittelbaren Zugangs einer von der nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten losgelösten Unionsbürgerschaft mit eigenen Erwerbs- und Verlustregeln (cf. Kap. 4.2.3). „[W]ith the passing of time after immigration, the gap between third-country nationals and union citizens must be closed. The rights of settled immigrants in the receiving country are derived from residence and should no longer depend on their citizenship of origin“ (Bauböck 2007: 463f). „In fact, it is more or less accepted in the literature that EU citizenship is incomplete unless it takes third-country nationals onboard in some form, thus moving beyond the confines of Member States’ nationalities“ (Kochenov 2013: 106).

4.2.1 Inklusion durch Einbürgerung

In ihrem Konzept für eine Zivilbürgerschaft, einem einheitlichen Rechtsstatus mit bestimmten Rechten für Drittstaatsangehörige nach einer gewissen Aufenthaltszeit in der Union, brachte die Kommission erstmals auch die Einbürgerungspolitik der Mitgliedstaaten zur Sprache (Perchinig 2008: 81). Sie erkannte sie als relevanten Faktor, der den „Prozess der Integration“ fördere und sah in der europäischen Zivilbürgerschaft einen möglichen „ersten Schritt auf dem Weg zur Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaates.“³²⁹ Der Erwerb letzterer sollte laut Kommission „rasch, sicher und nicht vom Ermessen Einzelner abhängig sein“; als Voraussetzung könnten die Mitgliedstaaten eine Mindestaufenthaltsdauer, spezifische Sprachkenntnisse und rechtliche Unbescholtenheit verlangen, insgesamt sollten die Kriterien für eine Einbürgerung aber „klar, unmissverständlich und objektiv“ und der Ermessensspielraum der nationalen Behörden „begrenzt“ sein.³³⁰ Für die sogenannte zweite und dritte Generation, also für die Kinder- und Enkelkinder von MigrantInnen, die selbst bereits in der Europäischen Union geboren wurden, sollte das nationale Staatsangehörigkeitsrecht, so die Kommission, „automatische oder halbautomatische Verfahren“ zur Erlangung der Staatsangehörigkeit vorse-

³²⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM/2003/0336 endg., S. 23f.

³³⁰ Ibid. S. 24.

hen.³³¹ Die Kommission sprach sich damit also für *ius soli*-Regelungen für den Geburtserwerb der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten und damit verbunden der Unionsbürgerschaft aus.

Bereits 1999 hatte der Europäische Rat in den Schlussfolgerungen von Tampere die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten als „Herausforderung der Integration“ und Teil eines „ganzheitlichen Ansatzes“ einer europäischen „Integrationspolitik“ erwähnt. Der Europäische Rat „billigte“ das Ziel, dass Drittstaatsangehörigen, die dauerhaft und rechtmäßig ansässig sind, „die Möglichkeit geboten wird“, die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats zu erwerben, in dem sie ansässig sind.³³²

Deutlich früher als Kommission und Europäischer Rat hatte sich das Europäische Parlament zur Frage der Staatsangehörigkeitspolitik der Mitgliedstaaten geäußert. Bereits 1981 hatte das EP in einer Entschließung „nachdrücklich“ gefordert, „daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nach einer weiteren Harmonisierung ihres Staatsangehörigkeitsrechts [...] streben“, im konkreten Fall mit dem Ziel, damit der Entstehung von Staatenlosigkeit entgegen zu wirken.³³³ Zehn Jahre später schlug das Parlament in einer weiteren Entschließung vor, der Union durch eine Änderung der Verträge primärrechtlich die Kompetenz einzuräumen, „gewisse einheitliche Bedingungen für den Erwerb oder den Verlust der Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten“ festzulegen.³³⁴

Insgesamt hielten sich die europäischen Institutionen allerdings weitgehend bedeckt und die Positionen insbesondere des Europäischen Rats und der Kommission blieben vage, was die nationalen Staatsangehörigkeitsregime betrifft. Diese Zurückhaltung kann als irrational und gleichzeitig wenig überraschend bezeichnet werden. Irrational und gegen die Vernunft (Kochenov 2010a: 22) ist ein solches Verhalten deshalb, da unbestreitbar ist, dass in einem gemeinsamen Rechtsraum und integrierten Markt ohne Binnengrenzen die nationale Staatsangehörigkeitspolitik eines jeden einzelnen Mitgliedstaats, die gleichzeitig Wegweiser für den Erwerb europäischer Rechte ist, potentiell Auswirkungen auf alle anderen Mitgliedstaaten zei-

³³¹ Ibid.: S. 23.

³³² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere), 15. und 16. Oktober 1999, Rn. 21.

³³³ Entschließung zu dem Gesetzesvorschlag über die britische Staatsangehörigkeit; ABl. C 260/04 vom 12.10.1981, S. 100, Sitzung vom 18. September 1981, Erwägungsgrund 10.

³³⁴ Entschließung zur Unionsbürgerschaft, ABl. C 326/04 vom 16.12.1991, S. 205, Rn. 1, lit a

tigt. Damit besteht ein deutlicher Anreiz für die Mitgliedstaaten und ein inhärenter Druck, die entsprechenden nationalen Politiken, wenn nicht zu harmonisieren, so zumindest zu koordinieren (Maas 2008: 592, Bauböck 2004). Gleichzeitig jedoch wird Staatsangehörigkeit im europäischen Kontext als „last bastion of sovereignty“ (Brubaker 1992: 180) gesehen und damit nicht überraschend als alles andere als ein möglicher Gegenstand der Europäisierung und Rechtsangleichung (Vink 2005: 5, Kotalakidis 2000: 300ff). Der Beibehaltung der alleinigen Kompetenz in Staatsangehörigkeitsfragen wird von den Mitgliedstaaten große symbolische Bedeutung zugesprochen, mitunter auch als Reaktion zur scheinbaren Kompensation zunehmender Vergemeinschaftung in anderen Rechtsbereichen (Schönberger 2005: 286f).

Diese Position ist freilich nicht neu. Sie existiert mit wenig Veränderung praktisch von Anfang der Unionsbürgerschaft an. „States deem themselves in control because access to European citizenship is still through holding a national citizenship. But this is deceptive“ (Joppke 2010: 29). Nicht nur die Staatsangehörigkeitspolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten schränken de facto die Handlungsmöglichkeiten aller anderen Mitgliedstaaten ein, auch der EuGH hat durch seine Rechtsprechung, insbesondere durch sein Urteil im Fall *Rottmann*, die „relative Autonomie“ der Mitgliedstaaten in Staatsangehörigkeitsfragen (Kostakopoulou 2011: 22) entscheidend eingeschränkt und unionsrechtliche Grenzen in der Regelung des Erwerbs und Verlusts aufgezeigt (cf. Kap. 4.1.1). Die Freiheit der Mitgliedstaaten „is becoming increasingly elusive“ (Kochenov 2009b: 182).

Auch von akademischer Seite wurde schon frühzeitig, vereinzelt ebenfalls bereits vor der primärrechtlichen Kodifizierung der Unionsbürgerschaft festgehalten, dass eine Harmonisierung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts in einem integrierten Europa zukünftig möglicherweise notwendig werden würde („harmonisation of the nationality laws of the Member States may ultimately prove necessary“ (Evans 1982: 189) und die Mitgliedstaaten lernen müssten, mit dieser Situation umzugehen (Preuß 1996: 551). Allerdings wurde gleichzeitig ebenso die Ansicht vertreten, dass die Übertragung von Kompetenzen im Feld der Staatsangehörigkeitspolitik einer – zumindest teilweisen – Aufgabe von Staatlichkeit gleichkommen würde (Jessurun d’Oliveira 1993, 1999): „If there is no competence to define who the state population is, there is no independence“ (Jessurun d’Oliveira 1999: 411).

Jedenfalls aber lassen die Unionsbürgerschaft und die mit ihr einhergehenden Rechte die Staatsangehörigen eines beliebigen Mitgliedstaats der Union in jedem anderen Mitgliedstaat,

in dem sie sich niederlassen, zu „Quasi-Staatsangehörigen“ (Kochenov 2013: 117) werden. Als solche genießen sie zwar nicht die vollen Rechte, sie sind insbesondere durch das fehlende nationale Wahlrecht bedeutend eingeschränkt und die nationale Staatsangehörigkeit ist damit auch innerhalb der Europäischen Union und für UnionsbürgerInnen noch kein „meaningless concept“ (Davies 2005: 55f), wie behauptet, und ihr andernorts verkündeter „Tod“ (Kochenov 2010a: 31) scheint verfrüht. Aber den UnionsbürgerInnen kommt ein hoher Angehörigkeitsstatus zu, über den der Aufenthaltsstaat selbst nicht entscheiden kann.

Die aktuelle Situation unterschiedlicher nationaler Erwerbs- und Verlustregelungen für die supranationale Unionsbürgerschaft kann daher durchaus treffend verglichen werden mit der Einführung des freien Warenverkehrs innerhalb eines gemeinsamen Marktes, ohne gemeinsamen Zollltarif (Kochenov 2009b: 183, Fn 92). „This is nonsensical, and the Member States are well aware of it“ (ibid.). Hohe Einbürgerungsvoraussetzungen (beispielsweise eine lange, mehrjährige Aufenthaltsfrist) können – zumindest in der Theorie, bei ausreichender Mobilität und finanziellen Ressourcen – leicht umgangen werden. Es gibt wenige Gründe, warum jemand zehn Jahre auf eine Einbürgerung in Österreich warten sollte, wenn dies in Frankreich, Großbritannien oder Schweden beispielsweise schon nach der halben Zeit möglich ist und in jedem Fall dieselben europäischen Citizenship-Rechte, einschließlich des Rechts auf Niederlassung und diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt, damit verbunden sind (Becker 2004: 154ff, Rostek/Davies 2006: 11-14, Kochenov 2009b: 183). Ein kleines Gedankenexperiment bringt die paradoxe Problematik auf den Punkt: „Suppose a family from Turkey splits up in the migration process with a brother going to Germany and a sister to Sweden. After five years the sister naturalizes and acquires thereby Union citizenship. She is now free to join her brother in Germany where she will enjoy not only free access to employment but also the franchise for local and European Parliament elections. Her brother who has lived in Germany all the time will remain in a considerably weaker position“ (Bauböck 1997: 315).

Insgesamt tun sich drei Probleme auf, die durch die ausbleibende Koordination der Mitgliedstaaten im Staatsangehörigkeitsrecht entstehen können (Bauböck et al. 2006a: 31): ein Problem der Fairness, wenn der Zugang zu europäischen Rechten unter den Mitgliedstaaten stark unterschiedlich geregelt ist, nachteilige Auswirkungen der Regelungen eines Mitgliedstaates auf alle anderen und schließlich Benachteiligungen beim Erwerb und Verlust der Staatsbür-

gerschaft, die durch die Inanspruchnahme der Freizügigkeitsrechte innerhalb der Union entstehen können (zu Letzterem cf. Kap. 4.4).

Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben sich mit ihrer ablehnenden Position gegenüber einer Harmonisierung und Rechtsangleichung in der Staatsangehörigkeitspolitik aber für die „illusion of control“ (Kochenov 2010a: 20) entschieden und damit letztlich das Gegenteil dessen betrieben, was sie eigentlich vorgaben, bewirken zu wollen. Interesse der Staaten war und ist es, die volle Kontrolle über die personale Grenze im Gemeinwesen auszuüben und souverän zu definieren, wer Mitglied und wer nicht Mitglied ist, wer und unter welchen Bedingungen Citizenship-Rechte eingeräumt bekommen soll. Der EuGH urteilte, dass die Mitgliedstaaten diese Entscheidungsbefugnis im vollen Umfang selbst für ihre eigenen Staatsangehörigen nicht mehr besitzen. Gänzlich ohne Einfluss sind sie allerdings bei den Staatsangehörigen der übrigen 27 Mitgliedstaaten. Durch die strikte Ablehnung gemeinsamer (Mindest-)Standards aller 28 haben sich die Mitgliedstaaten selbst die Möglichkeit genommen, hier zumindest teilweise mitzubestimmen. Damit besitzen weder die EU als supranationale Einheit, noch die einzelnen Mitgliedstaaten, noch alle Mitgliedstaaten gemeinsam die volle Kompetenz in Citizenship-Fragen. „[T]he competence to fully define the field of citizenship in the European Union somehow has got lost in transition“ (Valchars 2008: 8).

Das heißt freilich nicht, dass sich die Mitgliedstaaten in ihrer Staatsangehörigkeitspolitik nicht aneinander orientieren würden. Nachahmende Kodifizierung kann seit Anbeginn der Rechtsentwicklung nationaler Staatsangehörigkeitsregime festgestellt werden und führte weit über Europa hinaus zum Teil zu deutlichen Konvergenzen der sich aus unterschiedlichen Rechtstraditionen heraus entwickelten Regelungen (Weil 2001, von Beyme 2001). Dennoch weist das gegenwärtige Staatsangehörigkeitsrecht innerhalb der Union eine breite Regelungsvielfalt auf, wie zahlreiche vergleichende Studien belegen (Hansen/Weil 2001, Bauböck et al. 2006b, 2009, 2013, Wallace Goodman 2010, Vink/de Groot 2010a, 2010b; Swider 2011, EUDO Observatory on Citizenship 2015, Huddleston et al. 2015, Dumbrava 2017). Im Bereich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit bei Geburt besteht „a large degree of diversity between countries“ (Vink/de Groot 2010a: 33), allein innerhalb der EU-15 „a bewildering complexity of rules and regulations for the acquisition and loss of nationality“ (Bauböck et al. 2006a: 20). Einbürgerungsfristen zwischen fünf und zehn Jahren und -gebühren zwischen EUR 0,- und EUR 2.580,-, die völlige Akzeptanz der Entstehung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten bei der Einbürge-

rung auf der einen Seite und der sehr restriktive Umgang damit auf der anderen Seite und der Erwerb der Staatsangehörigkeit ausschließlich via *ius sanguinis*, via *ius soli* oder doppeltem *ius soli*, unmittelbar bei der Geburt oder später, ex lege oder auf Antrag, um nur einige Regelungen beispielhaft zu nennen, geben davon Zeugnis ab. Die eindeutige Folgerung lautet: „There is no overall ‘European model’ of citizenship legislation“ (Bauböck et al. 2006a: 20).

Die Absenz eines solchen „europäischen Modells“ schließt aber Rechtsimitation und parallele Entwicklungen der Mitgliedstaaten sowie Trends in Teilaspekten nicht aus: „We find, however, growing evidence for imitation across borders“ (ibid.: 21), „a number of broad trends can be distinguished which, overall but certainly not always, tend to indicate a convergence of national policies rather than the opposite“ (Vink/de Groot 2010b: 731). Das Auftreten dieser Trends muss dabei allerdings nicht eindeutig oder ausschließlich auf die europäische Integration oder die Einführung der Unionsbürgerschaft zurückzuführen sein. Im Gegenteil, die Staaten teilen neben ihrer Mitgliedschaft bei der Europäischen Union ihre geographische Lage, manche von ihnen eine ähnliche Migrationsgeschichte und gesellschaftspolitische Entwicklungen, insbesondere aber auch ihre Mitgliedschaft beim Europarat und damit die Anerkennung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des EGMR sowie nicht zuletzt die Mehrheit von ihnen auch die Unterzeichnung und Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über Staatsangehörigkeit.³³⁵ Internationale Übereinkommen und besonders das Übereinkommen über Staatsangehörigkeit hatten eindeutig maßgeblichen Einfluss auf die Etablierung von Mindeststandards (de Hart/van Oers 2006: 344-350), jedoch „political integration within the European Union has so far not been a major cause of convergence“ (Bauböck et al. 2006: 21).

Die fehlende Kompetenz und den fehlenden gegenseitigen rechtlichen Einfluss der Mitgliedstaaten auf ihre fortschreitend interdependenten und mit anderen Rechtsgebieten „verzahnten“ (Sauerwald 1996: 141) Staatsangehörigkeitsregime versuchen die Regierungen durch erhöhten politischen Druck zu kompensieren. „EU Member States are certainly influenced by the opinions voiced by other Member States regarding what are ‘desirable’ and ‘non-desirable’ nationality and naturalization policies“ (Kochenov 2009b: 182), „[i]n a supranational un-

³³⁵ Derzeit (2017) haben 12 der 28 EU-Staaten das Übereinkommen ratifiziert, acht weitere Staaten haben es lediglich unterzeichnet.

ion, states look over each other's shoulder and can legitimately exercise political pressure" (Bauböck 2007b: 484). In Einzelfällen konnte in den vergangenen Jahren deutlich beobachtet werden, wie konkrete Änderungen im nationalen Staatsangehörigkeitsrecht einzelner Staaten durch politischen Druck der Regierungen anderer Mitgliedstaaten beeinflusst wurden oder zumindest zu beeinflussen versucht wurden (Rostek/Davies 2006: 14-25, Swider 2011). „In the case of citizenship M[ember] S[tates] will not respond well to coercion, and will not accept hard law, but do appear to be aware of external pressures" (ibid.: 30).

Zur Beseitigung dieser „legal disorder in EU citizenship law" (Kochenov 2010: 22) und als Lösung für das Problem zwischen „independence" und „interdependence" (Rostek/Davies 2006: 30ff) der Mitgliedstaaten wird die *Offene Methode der Koordinierung* als Instrument des *soft law* vorgeschlagen (Bauböck/Perchinig 2006: 443-446, Rostek/Davies 2006: 30ff; vgl. auch Sauerwald 1996: 156-188). Die Offene Methode der Koordinierung gilt als „autonomieschonendes" Verfahren zur Politikgestaltung (Scharpf 1999: 167-181) und wird in verschiedensten Politikfeldern eingesetzt, bei denen keine supranationale Zuständigkeit besteht und die Gemeinschaftsmethode daher nicht zur Anwendung kommen kann. Dabei wird durch Empfehlungen, Leitlinien, Benchmarking, koordinierten Erfahrungsaustausch und statistische Vergleiche eine Vereinheitlichung oder Annäherung nationaler Bestimmungen zu erreichen versucht, ohne dass eine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit bestünde (Wessels 2008: 366f, Frenz 2016: 34f). Die Offene Methode der Koordinierung kam in den letzten Jahren in verschiedenen Politikfeldern, beispielsweise in den Bereichen Bildung, Gesundheitsschutz und Soziales zu Anwendung (ibid.: 35) und stand, wie zum Beispiel bei der Umweltpolitik, am Beginn einer späteren Erweiterung der Zuständigkeiten und des Aufbaus institutioneller Regelungen (Wessels 2008: 485). In der Staatsangehörigkeitspolitik kam sie bisweilen allerdings nicht zur Anwendung.

Als Kernelement nationaler Staatlichkeit und Souveränität betrachtet, ist es umso unwahrscheinlicher, dass sich die Mitgliedstaaten in naher Zukunft auf eine Vertragsänderung und eine Ermächtigungsgrundlage für eine Harmonisierungsrichtlinie einigen und damit ihre eigene, bisher wohlbehütete Zuständigkeit in Staatsangehörigkeitsrecht aufgeben würden. Nicht auszuschließen hingegen ist eine andere mögliche Entwicklung: dass nämlich erneut der EuGH als entscheidender Akteur in der Sache auftritt. Eine Klage könnte dem Gerichtshof die Möglichkeit bieten, sich in die Frage des Erwerbs und Verlusts der nationalen Staatsangehö-

rigkeitsregelungen zu involvieren und über seine Rechtsprechung die „relative Autonomie“ der Mitgliedstaaten (Kostakopoulou 2011: 22) weiter einzuschränken und so indirekt die Aufgabe zu übernehmen, gemeinsame Standards zu setzen und wie so oft, die Entwicklung in Richtung Harmonisierung weiterzutreiben (cf. Kap. 4.1.1.). Drei Szenarien scheinen dabei denkbar, die zu einer Klage vor dem EuGH führen könnten: ein Mitgliedstaat sieht in den (zu) weitreichenden Vergaberegeln eines anderen Mitglieds für dessen Staatsangehörigkeit und die verbundene Unionsbürgerschaft eine Verletzung der Loyalitäts- und Solidaritätsverpflichtung der Mitgliedstaaten untereinander nach Artikel 4 Abs 3 EUV (Margiotto/Vonk 2010: 18ff), Drittstaatsangehörige sehen sich durch strenge Einbürgerungsregelungen ungerechtfertigterweise vom Status der Unionsbürgerschaft ausgeschlossen, oder ehemalige Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die ihre Staatsangehörigkeit aufgrund nationaler Bestimmungen verloren haben, erachten den damit verbundenen Verlust ihrer Unionsbürgerschaft als nicht gerechtfertigt.

Offen ist schließlich, welchen Effekt aktive Koordinierungs- und Harmonisierungsbestrebungen auf die einzelnen, konkreten Kriterien für den Erwerb (und Verlust) der nationalen Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten zeigen würden. Als nicht unwahrscheinlich kann jedoch angesehen werden, dass eine Politik der Harmonisierung in vielen Staaten letztendlich zu strengeren Regelungen für den Erwerb führen würden. Der gemeinsame Nenner, auf den sich alle Staaten einigen können, kann sehr wahrscheinlich ein eher restriktiver als ein inklusiver sein (Kochenov 2010a: 22).

Bis dato allerdings gilt: „[T]he European landscape remains a patchwork of national citizenship requirements“ (Becker 2004: 138), die unterschiedlichen Einbürgerungsregime der Mitgliedstaaten stellen einen „Anachronismus“ (Kochenov 2009b: 183) dar und der daraus entstehende ungleiche Zugang zur Unionsbürgerschaft für permanent aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union „remains one of the key problems“ (ibid.: 227), „[t]he greatest inadequacy of European citizenship“ (Hansen 1998: 751). „Taking European citizenship seriously calls for shared understanding about who the future citizens of Europe are to be“ (Bauböck 2006).

4.2.2 Wohnsitzbasierte Mitgliedschaft. Eine europäische Denizenship

Bei einer Sondertagung in Tampere 1999 hat sich der Europäische Rat für eine gemeinsame Migrations- und eine „energischere Integrationspolitik“ der EU ausgesprochen und dabei eine „gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen“ eingefordert.³³⁶ In den Schlussfolgerungen hielt der Vorsitz als Ergebnis des Treffens fest: „Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen sollte der Rechtsstellung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden. Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden, die sich so eng wie möglich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen.“³³⁷ Davor hatten bereits ab den 1970er-Jahren immer wieder NGOs (Maas 2008: 591, Dell’Olio 2005), in den 1980er- und 1990er-Jahren die Kommission und das Europäische Parlament vereinzelt europäische Rechte für Drittstaatsangehörige, insbesondere das Freizügigkeitsrecht und das Recht auf Familienzusammenführung, mitunter auch das kommunale Wahlrecht eingemahnt; die Vorstöße scheiterten allerdings regelmäßig am Widerstand der Mitgliedstaaten (Hailbronner 1995: 194-198, Kostakopoulou 2001: 49f, 2002b, Melchior 1999: 18).

Auf Basis der Tampere Schlussfolgerungen arbeitete die Kommission das Konzept einer „Zivilbürgerschaft“ („civic citizenship“) aus (Bauböck 2004, Bell 2007). Diese sollte, als expliziter Rechtsstatus mit „bestimmten Rechten und Pflichten“ verknüpft, von Drittstaatsangehörigen nach einer mehrjährigen Aufenthaltsfrist erworben werden können. Neben dem Recht auf Aufenthalt, Zugang zu Arbeit und Bildung und dem Recht auf Nichtdiskriminierung sah das Konzept der Kommission mit der Zivilbürgerschaft außerdem ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene, nicht allerdings zum Europäischen Parlament, verknüpft. Der europäische Rechtsstatus sollte zudem als eine Vorstufe, als ein „erster Schritt“ eines zukünftigen Erwerbs der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats fungieren.³³⁸ Die gewählte „powerfully symbolic language

³³⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere), 15. und 16. Oktober 1999, Rn. 18.

³³⁷ Ibid., Rn. 21

³³⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM/2000/757 endg. und Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM/2003/0336 endg.

of ‚civic citizenship‘“ (Shaw 2007b: 221) sollte das Vorhaben der Einführung eines rechtebe-
wehrten, gehobenen Status für Drittstaatsangehörige zusätzlich unterstreichen.

Damit entspricht das Konzept der europäischen Zivilbürgerschaft im Wesentlichen dem, was
Tomas Hammar (1990) unter der Bezeichnung „denizenship“ (in Bezug auf Nationalstaaten)
bereits in den 1990er-Jahren in die wissenschaftliche Debatte eingebracht hatte. Hammar
stellte fest, dass MigrantInnen ohne Staatsangehörigkeit in den meisten Staaten mit zuneh-
mender Aufenthaltsdauer sukzessive eine höhere sozial- und aufenthaltsrechtliche Absiche-
rung erfahren und in Teilbereichen mit der Bevölkerung mit Staatsangehörigkeit gleichgestellt
werden; ihr faktischer rechtlicher Status unterscheidet sich damit wesentlich von jenem der
erst kürzlich Zugewanderten, erreicht jedoch nicht jenen der StaatsbürgerInnen: „A new sta-
tus group has emerged, and members of this status group are not regular and plain foreign
citizens anymore, but also not naturalised citizens of the receiving country“ (ibid.: 13). Für
diese Gruppe privilegierter unbefristet und uneingeschränkt aufenthalts- und arbeitsberech-
tigter Nicht-StaatsbürgerInnen prägte Hammar den Begriff „*denizen*“, ihren Status bezeich-
nete er als „*denizenship*“.³³⁹ Aus seiner Analyse leitete Hammar die Forderung nach Einfüh-
rung eines solchen Rechtsstatus nach dem Prinzip eines „*ius domicili [sic]*“ (ibid.: 76)³⁴⁰ ab, der
auch politische Rechte auf lokaler Ebene inkludieren sollte (ibid.: 218f). Das Konzept wurde
auch unter der Bezeichnung „residential citizenship“ (Bauböck 1994) bzw. „citizenship of resi-
dence“ (Perchinig 2006: 76), im deutschsprachigen Raum auch als *Wohnbürgerschaft* bekannt
(Bauböck 2004). Im Konzept der Kommission für eine Zivilbürgerschaft wurde daher treffend
auch eine „European denizenship“ erkannt (Kostakopoulou 2002a, Groenendijk 2006).

Tatsächlich findet das Konzept der Zivilbürgerschaft nach seiner diskursiven Einführung auf
europäischer Ebene durch die Kommission allerdings kaum mehr Erwähnung. Der Europäische
Rat von Thessaloniki 2003 bekräftigte zwar erneut die Notwendigkeit, Drittstaatsangehörige

³³⁹ Der Begriff *denizen* beschreibt einen Rechtsstatus des englischen Rechts, der ab dem 15. Jahrhundert bis in
die 1840er-Jahre existierte und per königlichem Patent an zugewanderte Personen verliehen werden konnte
(Hammar 1990: 14). *Denizenship* im heutigen Sinne beschreibt Hammer sowohl als transitorischen Status, der
von MigrantInnen am Weg von Nicht-StaatsbürgerIn zum StaatsbürgerIn durchlaufen wird, als auch als per-
manenten Status von MigrantInnen, die eine Einbürgerung nicht anstreben oder nicht erreichen (ibid.: 71-
119).

³⁴⁰ Hammar wählte diese Bezeichnung in Anlehnung an die bekannten Begrifflichkeiten *ius soli* und *ius sanguinis*
für den Erwerb einer Staatsangehörigkeit per Geburt. Sie leitet sich vom lateinischen Ausdruck *domicilium*
(Wohnsitz) ab, grammatikalisch korrekt wäre demnach allerdings die Bezeichnung *ius domicilii*, wie sie von
vielen AutorInnen auch richtigerweise verwendet wird.

„mit vergleichbaren Rechten und Pflichten wie EU-Bürger“ auszustatten und bestätigte damit explizit die Schlussfolgerungen von Tampere 1999³⁴¹, in weiterer Folge verschiebt sich allerdings zusehends der Fokus der Vorhaben und Maßnahmen auf die Verhinderung unerwünschter Migration und den Aufbau eines europäischen Asylsystems mit gemeinsamen Standards; ein Prozess, der bereits 2001 beim Europäischen Rat von Laeken seinen Ausgang genommen hatte und in den Folgejahren zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das Ende 2004 vom Europäischen Rat angenommene *Haager Programm*, das die Eckpunkte der Unionspolitik für die nächsten fünf Jahre festlegen sollte, erwähnte den Ausbau von Rechten für (langansässige) Drittstaatsangehörige in der Union schließlich in keiner Weise mehr.³⁴² Ein entsprechender Hinweis war in einer Draft-Version des Programms noch enthalten, in der endgültigen Version allerdings gestrichen worden (Bell 2007: 317). Auch von der Kommission selbst wird das Konzept einer europäischen Zivilbürgerschaft nach 2004 nur mehr am Rande erwähnt;³⁴³ 2006 lässt sich schließlich nur mehr eine Entschließung des Europäischen Parlaments finden, in der es die Kommission um eine Wiederbelebung des Konzepts ersucht,³⁴⁴ die allerdings folgenlos bleibt. Nach 2006 ist der Begriff *Zivilbürgerschaft* bzw. das damit verbundene Konzept aus den europäischen Dokumenten gänzlich verschwunden. Seine erstmalige Erwähnung stellt damit gleichzeitig auch den Höhepunkt der Karriere des Konzepts auf europäischer Ebene dar.

Die Einführung einer europäischen Denizenship muss damit als (vorerst) gescheitert angesehen werden. Keine der europäischen Institutionen konnte sich zu einem verbindlichen Commitment durchringen, während eine Konkretisierung des Konzepts durch die Kommission ausblieb und die Vorstellungen über den konkreten rechtlichen Inhalt und die Bedeutung des kursierenden Begriffs vage und je nach AkteurIn unterschiedlich blieben. (Bell 2007: 317f).

³⁴¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Thessaloniki), 19. und 20. Juni 2003, 11638/03, Rn. 28.

³⁴² Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. C 53/01 vom 03.03.2005, S. 1

³⁴³ Etwa: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM/2005/389 endg.

³⁴⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments zu Strategien und Mitteln für die Integration von Zuwanderern in die Europäische Union (2006/2056(INI)), C 303 E/846, Rn. 22 und 31.

Die beiden beschlossenen Richtlinien aus dem Jahr 2003 zur Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen³⁴⁵ und zu ihrem Recht auf Familienzusammenführung³⁴⁶ gingen zwar aus der Initiative des Europäischen Rats von Tampere hervor,³⁴⁷ blieben allerdings letztlich hinter dessen Forderungen eindeutig zurück (Kochenov 2009b: 225ff, Kostakopoulou et al. 2009: 179ff). Die beiden Richtlinien wurden bei den Verhandlungen im Rat inhaltlich deutlich verwässert (Perchinig 2008: 75f, Lavenex 2006: 257-260, Shaw 2007b: 219-232), eine dritte zu einheitlichen Bedingungen über Einreise und Niederlassung von Drittstaatsangehörigen in der EU scheiterte gänzlich.³⁴⁸ Von einer Rechtsstellung „so eng wie möglich“ an jener der UnionsbürgerInnen kann bei (langfristig aufenthaltsberechtigten) Drittstaatsangehörigen daher nicht gesprochen werden: „Third country nationals legally residing in the member states do have more rights than persons who do not have any European status. This is the added value of European law and it should not be dismissed as entirely unimportant. Yet the extent of these special European rights for those with legal residence is far from equal to the rights conferred by Union citizenship“ (Maas 2008: 591). „The gap between the rights of third-country nationals and EU citizens is enormous“ (Kochenov 2010a: 22).

Das gilt insbesondere, wenn man bedenkt, dass beide Richtlinien für Großbritannien, Irland und Dänemark keine Gültigkeit besitzen, da diese drei Staaten von ihrer Möglichkeit eines Opt-outs Gebrauch gemacht haben. Im Wesentlichen besteht das Recht auf unbefristeten Aufenthalt, einen erhöhten Ausweisungsschutz, Freizügigkeit innerhalb der Union, Gleichbehandlung beim Zugang zu unselbständiger und selbstständiger Erwerbsarbeit, allgemeiner und beruflicher (Weiter-)Bildung, Sozialleistungen und gewerkschaftlicher Tätigkeit etc. sowie auf Fa-

³⁴⁵ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 016 vom 23.1.2004, S. 44). Die Richtlinie wurde 2011 auf Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ausgeweitet (Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen; ABl. L 132 vom 19.5.2011, S. 1).

³⁴⁶ Richtlinie 2003/86/EG.

³⁴⁷ In den Präambeln beider Richtlinien wird auch explizit auf den Europäischen Rat von Tampere Bezug genommen (Richtlinie 2003/109/EG, Erwägungsgrund 3 bzw. Richtlinie 2003/86/EG, Erwägungsgrund 2).

³⁴⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM/2001/386 endg, ABl. C 332E/09 vom 27.11.2001, S. 248. Der Vorschlag wurde von der Kommission 2005 zurückgezogen (Mitteilung der Kommission - Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden, KOM/2005/0462 endg).

miliennachzug für Angehörige der Kernfamilie.³⁴⁹ Beide Richtlinien machen den Erwerb der entsprechenden Rechte allerdings von einem fünf- bzw. beim Familiennachzug von einem zweijährigen ununterbrochenen Aufenthalt in *einem* Mitgliedstaat abhängig. Drittstaatsangehörigen, die also den europäischen Binnenmarkt nutzen und während dieser Zeit ihren Wohnsitz innerhalb der Union verlegen, werden die Vorteile des langfristigen Aufenthalts vorenthalten. Die Existenz eines gemeinsamen europäischen Marktes wird durch die Richtlinie ignoriert. „Given the reality of the market integration in Europe, such re-division of the EU into the Member States under the directive is made for no apparent reason (...). Once a Community right is at stake, it should be acquired on the basis of the residence in the Community, not in its constituent parts” (Kochenov 2009b: 226).³⁵⁰

Neben der Dauer des Aufenthalts gelten weiters eine Krankenversicherung sowie „feste und regelmäßige Einkünfte“, die ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen für den eigenen und den Lebensunterhalt der Familienangehörigen ausreichen, als Bedingungen für den Erwerb der Rechte.³⁵¹ Diese Anforderungen entsprechen im Wesentlichen den Voraussetzungen, die auch UnionsbürgerInnen für das Recht auf Aufenthalt von mehr als drei Monaten in einem anderen Mitgliedstaat der Union erfüllen müssen.³⁵² Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten für die Erlangung der Rechtsstellung eines bzw. einer langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen allerdings auch die Erfüllung nationaler „Integrationsanforderungen“ verlangen.³⁵³ Diese Bestimmung war in der ursprünglichen Version der Richtlinie von der Kommission noch nicht enthalten³⁵⁴ und wurde – auf maßgebliches Bestreben Deutschlands, Österreichs und der Niederlande – erst später in den Text eingefügt (Bell 2007: 329f, Iglesias Sánchez 2009: 213f). Der Weg zur einheitlichen Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen ist damit unionsweit kein gemeinsamer, sondern den Mitgliedstaaten wird bei

³⁴⁹ Art. 11, 12 u. 14 Richtlinie 2003/109/EG sowie Art. 7 u. 8 Richtlinie 2003/86/EG.

³⁵⁰ Der Verlust der Rechtsstellung tritt ein bei einer durchgehenden Abwesenheit von zwölf Monaten vom Gesamtgebiet der Union (Art. 9 Abs 1 lit. c Richtlinie 2003/109/EG).

³⁵¹ Art. 5 Abs. 1 Richtlinie 2003/109/EG sowie Art. 7 Abs. 1 Richtlinie 2003/86/EG; das Recht auf Familienzusammenführung ist zudem abhängig von „Wohnraum, der für eine vergleichbar große Familie in derselben Region als üblich angesehen wird“ (Art. 7 Abs. 1 lit. a Richtlinie 2003/86/EG).

³⁵² Art. 7 Abs. 1 Richtlinie 2004/38/EG.

³⁵³ Art. 5 Abs. 2 Richtlinie 2003/109/EG. Das Recht auf Familienzusammenführung wiederum kann davon abhängig gemacht werden, ob die AntragstellerInnen „Integrationsmaßnahmen“ nachgekommen sind (Art. 7 Abs. 2 Richtlinie 2003/86/EG).

³⁵⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM/2001/127 endg, ABl. C 240E vom 28.08.2001, S. 79.

der Festlegung der konkreten Bedingungen für den Erwerb ein deutlicher Spielraum eingeräumt (ibid., Perchinig 2006: 76).

Bedenkt man, dass es das explizite Ziel der Richtlinie sein soll, als „Instrument zur Integration von langfristig Aufenthaltsberechtigten“³⁵⁵ zu fungieren, so muss es als einigermaßen widersprüchlich bezeichnet werden (Iglesias Sánchez 2009: 213), wenn von Personen „Integrationsanforderungen“ verlangt werden, um jene Rechte zu erhalten, die ihnen „Integration“ möglich machen sollen. Nicht nur, dass die Mitgliedstaaten alles andere als ein gemeinsames Verständnis darüber teilen, was „Integration“ bedeuten mag (Bell 2007: 330), verliert die Richtlinie dadurch auch deutlich an innerer Kohärenz, räumt sie den Mitgliedstaaten doch gleichsam die Möglichkeit ein, „to put the cart before the horse“ (ibid.).

Die Sichtweise der Kommission hierzu ist es, dass mögliche nationale Integrationsanforderungen zur Erlangung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen jedenfalls aber „angemessen“, eventuell zu absolvierende Kurse mit ausreichenden Plätzen angeboten und mit einer Teilnahme verbundene Kosten oder Gebühren für die Ausstellung des Aufenthaltstitels begrenzt sein müssen, um den Sinn und Zweck der Richtlinie nicht zu gefährden (Acosta Arcarazo 2015: 214f). Diesem Standpunkt schloss sich im Wesentlichen auch der EuGH an, der in mittlerweile mehreren Urteilen³⁵⁶ bestätigte, dass die konkrete Ausgestaltung des Erwerbs des Aufenthaltstitels zwar im Ermessen der Mitgliedstaaten liege, dieses allerdings nicht „schränkenlos“³⁵⁷ sei, sondern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelte³⁵⁸ und nationale Integrationsanforderungen – auch in Bezug auf den „geforderten Kenntnisstand“ und unter „Beachtung individueller Umstände wie Alter, Analphabetismus oder Bildungsniveau“³⁵⁹ – keine Hindernisse aufbauen dürften, die das „mit der Richtlinie verfolgte Ziel als auch ihr[en] Geist“³⁶⁰ beeinträchtigen würden.

³⁵⁵ Richtlinie 2003/109/EG, Erwägungsgrund 12.

³⁵⁶ Kommission v Königreich der Niederlande, Rechtssache C-508/10, Urteil vom 16.6.2012; Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) und Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), Rechtssache C-309/14, Urteil vom 02.09.2015; P und S, Rechtssache C-579/13, Urteil vom 05.06.2015.

³⁵⁷ Kommission v Königreich der Niederlande, C-508/10, Rn. 65.

³⁵⁸ Ibid., Rn. 75.

³⁵⁹ P und S, C-579/13, Rn. 49.

³⁶⁰ Kommission v Königreich der Niederlande, C-508/10, Rn. 69.

Darüber hinaus weist die Richtlinie eine weitere Widersprüchlichkeit auf. Das ursprüngliche Ziel der Richtlinie war es, langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ähnlich wie UnionsbürgerInnen ein Freizügigkeitsrecht in der gesamten Union zu gewähren (Iglesias Sánchez 2009: 216). Dementsprechend hält die Richtlinie auch fest, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte „das Recht“ erwerben, sich dauerhaft in den Mitgliedstaaten der EU aufzuhalten und dort einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit, einem Studium oder einer Berufsausbildung nachzugehen.³⁶¹ Dennoch räumt die Richtlinie nicht nur die Möglichkeit ein, Drittstaatsangehörige (anders als UnionsbürgerInnen) zu Sprachkursen zu verpflichten, sondern auch die Möglichkeit, eine „Arbeitsmarktprüfung“ durchzuführen, den Zugang zu Stellen entsprechend zu beschränken und UnionsbürgerInnen und im Mitgliedsstaat bereits niedergelassene Drittstaatsangehörige am Arbeitsmarkt „vorrangig [zu] berücksichtigen“.³⁶² Neben dieser rechtlich legitimierte Diskriminierung ist es den Mitgliedstaaten zudem erlaubt, die Zahl der Aufenthaltstitel durch ein möglicherweise bereits bestehendes Quotensystem insgesamt zu begrenzen.³⁶³ Auch diese deutlichen Einschränkungen wurden auf Betreiben der Mitgliedstaaten in die Richtlinie eingefügt; von der Quotenregelung konnte ausschließlich Österreich Gebrauch machen, das zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie der einzige Staat war, in dem ein solches Quotensystem in Kraft war (Bell 2007: 327, Iglesias Sánchez 2009: 217). Die Einführung der Richtlinie und der Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger war damit zwar eindeutig vom Gedanken der Freizügigkeit inspiriert, nach den Verhandlungen tatsächlich herausgekommen ist aber ein völlig neues System, das mit den Freizügigkeitsrechten der UnionsbürgerInnen nicht auf eine Stufe gestellt werden kann. Zwar stellt die Rechtsstellung wohl einen ersten bedeutenden Schritt in Richtung Ausweitung der europäischen Freizügigkeitsrechte auf Drittstaatsangehörige dar (Bell 2007: 327), im Ergebnis gilt aber: „The regulation of the possibilities to reside in other member states is governed by a philosophy other than that of the free movement, namely, the one of immigration control“ (Iglesias Sánchez 2009: 217). Das gilt auch, wenn man die später in Kraft getretene Charta der Grundrechte miteinbezieht. Diese hält nämlich lediglich fest, dass Drittstaatsangehörigen – für ein Grund- und Menschenrechtsdokument einigerma-

³⁶¹ Art. 14 Abs. 1 u. 2 Richtlinie 2003/109/EU.

³⁶² Art. 15 Abs. 3 u. Art. 14 Abs. 3 Richtlinie 2003/109/EU.

³⁶³ Art. 14 Abs. 4 Richtlinie 2003/109/EU.

ßen eigentümlich – Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt werden „kann“, während UnionsbürgerInnen das „Recht“ haben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.³⁶⁴

Schließlich soll die Rechtsstellung langfristig Aufenthaltsberechtigter zwar die rechtliche Gleichbehandlung in verschiedenen Bereichen, insbesondere beim Zugang zu selbstständiger und unselbstständiger Erwerbsarbeit und zur allgemeinen und beruflichen Bildung, in Bezug auf soziale Rechte, gewerkschaftliche Tätigkeit und steuerliche Vergünstigungen garantieren,³⁶⁵ in beinahe all diesen Bereichen sieht die Richtlinie allerdings auch die Möglichkeit von unterschiedlichen Ausnahmen vor (Bell 2007: 322) und ein allgemeines Diskriminierungsverbot gegenüber (langfristig aufenthaltsberechtigten) Drittstaatsangehörigen besteht nicht (Jesse 2009). Auch die Charta der Grundrechte vermochte daran vermutlich nichts zu ändern, da umstritten ist, ob sich das in Artikel 21 Abs. 2 der Charta festgeschriebene Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (gleich wie das Diskriminierungsverbot des Artikel 18 AEUV) nicht lediglich auf UnionsbürgerInnen beschränkt oder auch Drittstaatsangehörige erfasst (Wiesbrock 2012: 79-84, Acosta Arcarazo 2015: 212).

Die Einführung der Rechtsposition der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, mit der unter anderem erstmals europäische Freizügigkeitsrechte von der Unionsbürgerschaft abgekoppelt verliehen wurden, kann damit zwar zweifelsfrei als „veritable breakthrough“ (Kochenov 2009b: 225) bezeichnet werden. Gleichzeitig ist jedoch ebenso unbestreitbar, dass mit dem ursprünglichen Konzept der Zivilbürgerschaft mehr und anderes gemeint war, als schließlich tatsächlich eingeführt wurde. „[I]t seems evident, that the Commission regarded civic citizenship as a new type of European status, akin to Union citizenship, albeit distinct“ (Bell 2007: 316). Ein solcher Status wurde tatsächlich allerdings nicht eingeführt; ein *Destined to be the fundamental status* für Drittstaatsangehörige existiert auf europäischer Ebene nicht. Dafür fehlten den Mitgliedstaaten letztlich der politische Wille. Auch wenn die beiden Richtlinien als ein möglicher erster Schritt in diese Richtung gesehen und die verliehenen Einzelrechte später umgewandelt werden könnten „into a formal legal term“

³⁶⁴ Art. 45 Abs. 2 und 1 GRC.

³⁶⁵ Art. 11 Richtlinie 2003/109/EU. Beachte auch folgendes Urteil, in dem der EuGH das Recht auf gleichen Zugang zu Wohngeld bekräftigte: Servet Kamberaj, Rechtssache C-571/10, 24.04.2012.

(Bauböck 2004), zeichnet sich eine solche Einführung eines formalen Rechtsstatus für Drittstaatsangehörige für die nahe Zukunft nicht ab (Bell 2007: 332).

Stattdessen entstand „a fragile and complex framework“ (ibid.: 311) ohne Statusqualität, dessen soziale und Freizügigkeitsrechte mit zahlreichen Ausnahmen und Einschränkungen versehen sind und das politische Rechte völlig ausspart. Letztere waren im ursprünglichen Konzept der Kommission zumindest in Form eines Wahlrechts auf kommunaler Ebene noch enthalten, im konkreten Vorschlag zur Richtlinie fand es sich nicht mehr. Auch der Vorschlag des Europäischen Parlaments, wonach die Mitgliedstaaten den langansässigen Drittstaatsangehörigen nach eigenen Ermessen auch das aktive Kommunal- und EP-Wahlrecht einräumen könnten – ohnedies selbst von den ProponentInnen als „lediglich symbolisches Statement“ (Shaw 2007b: 231) betrachtet – fand keinen Eingang in die Richtlinie (ibid.: 230ff). Ein Status mit Rechten „so eng wie möglich“ an jenen der UnionsbürgerInnen müsste wohl das aktive und passive Wahlrecht sowohl auf kommunaler Ebene als auch zum Europäischen Parlament umfassen. Eine solche Ausweitung des (europäischen) Wahlrechts auf langansässige Drittstaatsangehörige entspricht nicht nur den (ursprünglichen) Forderungen des Europäischen Rats und den Vorstellungen der Kommission, sondern ergibt sich notwendigerweise auch aus normativen Überlegungen zur wahlrechtlichen Inklusion im demokratischen Gemeinwesen (Schrauwen 2013): „[A] political community that is ostensibly committed to democratic ideals must ensure that all those consistently and permanently affected by laws and rules have a say in the political process of decision making“ (Kostakopoulou 2007: 646).³⁶⁶

Was auf europäischer Ebene eingeführt wurde, kann damit nicht als Zivil-, sondern besser als eine neue Form der Marktbürgerschaft (Bell 2007: 329) bezeichnet werden. „[W]hilst Union citizenship is transitioning away from the market citizenship model, this is being reconstructed

³⁶⁶ Wie erwähnt, enthielt der EGV bis zur Vertragsrevision von Lissabon keine Bestimmungen über den konkreten Kreis der Wahlberechtigten zum EP und damit auch keine Bestimmung, die einer Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige entgegenstehen hätte können. Der EuGH hat dies im Fall *Spanien v Vereinigtes Königreich* (C-145/04) auch bestätigt. Er führte aus, dass es der Vertrag durchaus zulasse, das aktive und passive Wahlrecht auch Personen zuzuerkennen, die „enge Verbindungen“ mit den Mitgliedstaaten aufweisen, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen oder UnionsbürgerIn zu sein (Rn. 78) „and arguably (long term) resident TCNs would fall into that category“ (Schrauwen 2013: 216). Unklar ist, ob der Vertrag von Lissabon hier Änderungen gebracht hat. Artikel 14 EUV [Lissabon] spricht erstmals davon, dass sich das EP „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ zusammensetzt. Offen bleibt, ob eine solche Formulierung ein über die UnionsbürgerInnen hinausgehendes Wahlrecht verbietet. Im Falle Großbritanniens und des EP-Wahlrechts von Staatsangehörigen aus Commonwealth-Staaten hat die Vertragsrevision allerdings zu keinen Wahlrechtsänderungen geführt.

in respect of third country nationals" (ibid.). Die überschießende Einschätzung der durch die Richtlinie eingeführten Rechtsstellung als „subsidiary form of EU citizenship" und „truly post-national form of membership" (Acosta Arcarazo 2015: 200) kann daher an dieser Stelle nicht geteilt werden.

Das ursprüngliche Konzept einer europäischen Denizenship zielte darauf ab, den rechtlichen Ausschluss von Drittstaatsangehörigen zumindest teilweise zu überwinden und durch einen eigenen Rechtsstatus zu kompensieren und fand in der Form der Zivilbürgerschaft als „informellen Ressource"³⁶⁷ Eingang in den europäischen Citizenship-Diskurs. Ihre Bedeutung für die rechtliche Stellung und Absicherung von Drittstaatangehörigen innerhalb der Europäischen Union und damit die Forderung nach ihrer tatsächlichen Einführung bleibt weiterhin aufrecht. Die Einführung einer europäischen Denizenship brächte eine deutliche Verschiebung – eigentlich: Ergänzung – der Anknüpfungspunkte europäischer Rechte von der Einbürgerung zu Wohnsitz und Niederlassung; sie stellt einen „significant turn from national to residence-oriented citizenship" (Perchinig 2006: 68) dar; „domicile generates entitlements" (Kostakopoulou 2002b: 455). Staatsangehörigkeit wird bei diesem Modell keinesfalls bedeutungslos, sie bleibt weiterhin Anknüpfungspunkt, die nationalen Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten verlieren allerdings das Anknüpfungsmonopol für europäische Freizügigkeits- und Citizenship-Rechte und mit dem Wohnsitz wird ein realitätsnahes Kriterium zusätzlich eingeführt: „residence is one of the few realistic ways of determining the obligations of individuals and public authorities to each other" (Davies 2005: 43).

Ein solches wohnsitzbasiertes Rechtekonzept birgt nicht nur die Möglichkeit, den Status von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu harmonisieren, auf individueller Ebene kann ein alternativer Zugang zu europäischen Citizenship-Rechten abseits der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats die Bedeutung der Einbürgerung verändern. Diese würde sich für Drittstaatsangehörige dadurch „from an escape route into a personal choice" (Bauböck 2004) wandeln; „European citizens would then no longer have to carry the burden of a Member State nationality" (Perchinig 2006: 82). Langfristig kann sich dadurch möglicherweise auch das Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft zueinander verändern: „It could finally question the still existing nexus between Member State

³⁶⁷ Zur Bezeichnung „informelle Ressource": Wiener 1998: 47ff.

nationality and European citizenship“ (ibid.: 81). „This enlightened approach to Europe, in which rights would be based on residency, not nationality, might well have the potential to overcome the state-boundedness of naturalisation“ (ibid.: 82).

4.2.3 Durchbrechen der strengen Akzessorietät:

„A post-national form of political membership“

Die Forderung nach einer teilweisen Loslösung der Unionsbürgerschaft vom Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten ist so alt wie die Unionsbürgerschaft selbst. Tatsächlich hatte das Europäische Parlament bereits 1991 und damit noch vor Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht in einer Entschließung vorgeschlagen, die Möglichkeit eigener Erwerbs- und Verlustbedingungen vorzusehen.³⁶⁸ Nach den Vorstellungen des EP sollten „alle Bürger der Mitgliedstaaten“ auch „Bürger der Union“ sein. Darüber hinaus sollte es laut Vertrag der Union aber auch möglich sein, „gewisse einheitliche Bedingungen für den Erwerb oder den Verlust der Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten“ als auch „Bedingungen für den Erwerb oder den Verlust der Unionsbürgerschaft“ selbst festzulegen.³⁶⁹ Ein späterer Bericht des parlamentarischen *Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten*³⁷⁰ unterstrich dieses Ansinnen und begründete es damit, dass dadurch dem Paradox entgegengetreten werden könne, dass die Union den BürgerInnen bestimmte Rechte zuerkenne, ohne jedoch auf die Festlegung der Begünstigten dieser Rechte Einfluss nehmen zu können. Zum anderen sollte dadurch die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch Personen, die zwar ihren gewöhnlichen Wohnsitz in der Europäischen Union haben, nicht aber Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, UnionsbürgerInnen werden könnten.

Im Zuge der Debatte um den Verfassungsvertrag schloss sich Jahre später auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss dieser Forderung an. In einer Resolution argumentierte der Ausschuss, die Gleichheit aller BewohnerInnen der EU – UnionsbürgerInnen wie Drittstaatsangehörigen – sei eine *conditio sine qua non*: „Eine Gemeinschaft kann nicht in ihrer Mitte eine Gruppe von Personen von den politischen und anderen Rechten ausschließen, über

³⁶⁸ Entschließung zur Unionsbürgerschaft, ABl. C 326/04 vom 16.12.1991, S. 205

³⁶⁹ Ibid. Rn. 1 lit a und b.

³⁷⁰ Bericht vom 21. Dezember 1993, Doc-A3-0437/93, zit. in Kotalakidis 2000: 303.

die andererseits die Gruppe der ‚EU-Ausländer‘ verfügt.“³⁷¹ Eine solche Ungleichbehandlung, so der Ausschuss, sei eine Diskriminierung, die beseitigt werden müsse.³⁷² In einer weiteren Resolution hielt der Ausschuss 2013 explizit fest, dass die Verträge so geändert werden sollten, „dass als Unionsbürger auch diejenigen Drittstaatsangehörigen gelten, die dauerhaft in der EU leben und über einen langfristigen Aufenthaltstitel verfügen.“³⁷³ Ein konkreter Vorschlag, der von einer Vertreterin des Europäischen Parlaments in den Verfassungskonvent eingebracht worden war, sah den (automatischen) Erwerb der Unionsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige nach fünf Jahren Aufenthalt auf dem Gebiet der Europäischen Union vor.³⁷⁴

Bereits zuvor hatten auch NGOs ähnliche Forderungen in die Diskussion um den Vertrag von Amsterdam und im Vorfeld des Verfassungsvertrags eingebracht.³⁷⁵ Forderungen, die allerdings allesamt keine weitere Beachtung fanden, da von Seiten der Regierungen der Mitgliedstaaten hierzu der politische Wille fehlte: „[C]reating a heterogeneous and inclusive citizenship in the EU is neither a policy problem nor a problem of institutional design; it is instead, a problem of political will“ (Kostakopoulou 1998: 648).

Auch auf akademischer, politik- und rechtswissenschaftlicher Ebene reichen diese Debatte und die zahlreichen Forderungen nach einer Entkoppelung von mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft bis an die Anfänge der Konstitutionalisierung der Unionsbürgerschaft zurück (Soysal 1994, O’Leary 1996: 104-106, Wiener 1996, Weiler 1999: 336-349, Kostakopoulou 2001: 103-106, de Groot 2003: 83f, Becker 2004: 159-177, Dell’Olio 2005: 73f und 145-150, Benhabib 2008, Maas 2008, Kochenov 2009b: 222-238, Hansen/Hager 2010: 130-136, Wiesbrock 2012: 90-94).³⁷⁶

Die Vorschläge gehen dabei im Wesentlichen dahin, die Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten zu lösen und mit eigenen Erwerbs- (und Verlust-)regeln ausgestattet mit all ihren Rechten auch für Drittstaatsangehörige in der Union zugänglich zu ma-

³⁷¹ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zuerkennung der Unionsbürgerschaft“. SOC/141, CESE 593/2003. Rn. 3.4, S. 6.

³⁷² Ibid. Rn. 4.6, S. 7.

³⁷³ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine integrativere, zuwandererfreundliche Bürgerschaft ABl. C 67/04 vom 06.03.2014, S. 16, Rn. 1.11.

³⁷⁴ Änderungsvorschlag Sylvia-Yvonne Kaufmann, zit. in Schönberger 2005: 293, Fn. 69.

³⁷⁵ Cf. Kap. 3.4 und Kap. 3.5.2.

³⁷⁶ Für weitere Literatur: Schönberger 2005: 292f, Fn. 68

chen.³⁷⁷ Die Forderung, die Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit zu emanzipieren, zielt dabei gleichzeitig auf das Problem des formalen Ausschlusses von und des stark ungleichen Zuganges zu europäischen Citizenship-Rechten für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige ab. „Undoubtedly, a domicile-based paradigm of European citizenship would free the emerging European demos from the grip of state nationality and ensure the formal inclusion of long-term resident TCNs in the European political process“ (Kostakopoulou 2002b: 452). Darüber hinaus kann eine solche „verselbständigte“, „unmittelbare“ Unionsbürgerschaft (Schönberger 2005: 294) auch eine Lösung für das Problem mobiler Drittstaatsangehöriger in der Union sein (cf. Kap. 4.4.). Die Möglichkeit auf eine nationale Einbürgerung erwächst in der Regel nach einer gewissen Aufenthaltsdauer in dem jeweiligen Staat. Drittstaatsangehörige mit jeweils kurzen Aufenthaltszeiten in unterschiedlichen Mitgliedstaaten, steht in keinem dieser Staaten die Möglichkeit einer Einbürgerung offen, sie bleiben damit mitunter über einen sehr langen Zeitraum vom Zugang zur Unionsbürgerschaft ausgeschlossen. Ein direkter Zugang zur Unionsbürgerschaft „might be of great assistance to solve at least some of the logical contradictions created by the fact that naturalization in the Union is conditioned on a wrong requirement: that of residence in a Member State, not in the EU“ (Kochenov 2010: 23).

Das Besondere an der Unionsbürgerschaft ist, dass mit ihr ein Citizenship-Konzept verfolgt wird, das per se plurinational ist: „[T]he Union belongs to, is composed of, citizens who *by definition* do not share the same nationality“ (Weiler 1996a: 525f, 1999: 344; H.i.O.). „The *European demos* does not coincide (...), as traditionally stated, with nationality, but with several nationalities“ (Zapata Barrero 1998: 162; H.i.O.). UnionsbürgerInnen sind Staatsangehörige unterschiedlicher – derzeit 28 – Staaten, die Unionsbürgerschaft „setzt nicht ein bestehendes Volk voraus, sondern beruht auf dem Vorhandensein eines europäischen politischen Raums“³⁷⁸, dadurch „löst sich die Bürgerschaft konzeptionell von der Staatsangehörigkeit“ (ibid.). In diesem Sinne ist die Europäische Union keine *Demo[s]kratie*, sondern eine *Demoi-*

³⁷⁷ Die meisten Vorschläge, von akademischer wie von politischer Seite, gehen in diesem Zusammenhang von einem derivativen Erwerb der unmittelbaren Unionsbürgerschaft aus, in der Regel nach einer gewissen Aufenthaltszeit in der Union mit ansonsten keinen weiteren oder niedrigen Erwerbsvoraussetzungen oder gar einem Automatismus. Denkbar ist aber freilich auch ein Modell, das zusätzlich den originären Erwerb der Unionsbürgerschaft über ein bedingtes *ius soli* vorsieht, um auch die sogenannte zweite und dritte Generation miteinzubeziehen.

³⁷⁸ Schlussanträge, Rottmann, C-135/08, Rn. 23.

kratie, ein politisches Gemeinwesen, das nicht auf der Vorstellung der Existenz *eines Demos*, sondern *mehrerer Demoi* beruht: „[T]he EU has established itself as a new kind of political community: one that is defined not by a uniform identity – a *demos* – but by the persistent plurality of its peoples – its *demos*. [...] The EU is neither a union of democracies nor a union as democracy; it is a union of states and of peoples – a ‘*demoicracy*’ – in the making” (Nicolaïdis 2004: 101; H.i.O).

Diese Entkoppelung, das Auseinanderfallen von Staatsangehörigkeit und Citizenship innerhalb der Union, verkörpert durch die Unionsbürgerschaft (Closa 2002: 299), macht die gleichzeitige Existenz mehrerer Demoi innerhalb der Union als Gemeinweisen denkmöglich (Weiler 1999: 344). „Given that Union citizenship already brings together a diversity of peoples living in Europe, this should augur in favour of also incorporating third country nationals who are stable residents within the Union“ (Bell 2007: 314). Die europäischen BürgerInnen sind per definitionem Angehörige unterschiedlicher Staaten, das Konzept der Unionsbürgerschaft beruht per se auf Heterogenität, der Vielheit von Staatsangehörigkeiten und der Pluralität kollektiver Identitätsvorstellungen; diese Pluralität und Plurinationalität kann innerhalb des Konzepts der Unionsbürgerschaft auch Raum für Drittstaatsangehörige mit verstetigtem, dauerhaftem Aufenthalt schaffen.

Den Vorschlägen kritisch gegenüber wird angemerkt, dass gemeinsam festgelegte Kriterien für den alternativen Erwerb der Unionsbürgerschaft letztlich eine „Ausschaltung der Mitgliedstaaten und ihrer Staatsangehörigkeit“ (Schönberger 2005: 294) bedeutet. Das würde den Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten nehmen, sich für eine Harmonisierung der Zugangsbedingungen zu den nationalen Staatsangehörigkeiten einzusetzen und wäre für mache ein willkommener Vorwand, restriktive Staatsangehörigkeitsgesetze beizubehalten (Bauböck 1997). Zudem entstünde ein „Konkurrenzverhältnis zwischen [der] Unionsbürgerschaft und [der] Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten“ (Schönberger 2005: 294), da der Erwerb einer selbständigen Unionbürgerschaft eröffnet wird, obwohl den Betroffenen eine Einbürgerung im Wohnsitzstaat offen stehe. Außeracht lässt diese Kritik, dass vielen eine Einbürgerung aufgrund langer Einbürgerungsfristen und hoher, exklusivistischer Voraussetzungen wie ein Mindesterwerbseinkommen, rechtliche Unbescholtenheit und hohe Gebühren, de facto eben gerade nicht offen steht. Und die bisherige Entwicklung zeigt, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten den Druck zur Harmonisierung ihres Staatsangehörigkeitsrechts auch ohne alternative

Erwerbsmöglichkeit für die Unionsbürgerschaft scheinbar problemlos standhalten. Tatsächlich würden die theoretischen Möglichkeiten für Klagen beim EuGH in einem solchen Fall aber jedenfalls eingeschränkt.

Ein weiterer vorgebrachter Kritikpunkt ist, dass der Besitz der übergeordneten Unionbürgerschaft ohne Besitz einer Gliedstaatsangehörigkeit schlichtweg „föderalismusfremd“ (ibid.: 295; siehe auch Bauböck 2011: 688) sei. In föderalen Strukturen besitzen Gesamtstaat und Gliedstaaten eben „nicht je selbstständige und frei flottierende, sondern miteinander verknüpfte Angehörigkeiten“ (Schönberger 2005: 295), „every citizen is a full member of one (and only one) constitutive unit and of the federal polity“ (Bauböck 2003: 5). In diesem Sinne gelten allerdings auch Doppel- und Mehrfachstaatsangehörigkeiten als „föderalismusfremd“ – und im Kontext der politischen Repräsentation auf Ebene der Europäischen Union stellen diese auch tatsächlich in gewissem Maße ein Problem dar³⁷⁹ –, ihre Akzeptanz beweist jedoch auch, dass hier Toleranz für konzeptionelle Abweichungen besteht. Die Kritik basiert zudem aber auch auf der primären Sichtweise auf die Unionsbürgerschaft in ihrer Funktion zur horizontalen Vermittlung von Rechten. Sie wird als „gemeinsames Indigenat“ verstanden, dessen Zweck es ist, den Angehörigen eines Gliedstaats beim Aufenthalt in einem der anderen Gliedstaaten Rechte als „Angehörigkeitsprivilegien“ (Schönberger 2005: 296) einzuräumen. Demnach soll der föderale Angehörigkeitsstatus garantieren, dass die Angehörigen durch ihren Aufenthalt in einem anderen Gliedstaat keine rechtliche Benachteiligung erfahren und ein Rechtsverlust durch Mobilität innerhalb der Föderation weitestgehend geringgehalten oder gänzlich vermieden wird (cf. Kap 4.1.2). Das setzt freilich voraus, dass die Angehörigen diese Rechte im Erststaat bereits besessen haben, was bei Drittstaatsangehörigen aber gerade eben nicht der Fall ist – zumindest nicht im vollen Umfang. Und jene Rechte, die als langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger möglicherweise erworben wurden, können – unter Bedingungen – in einen anderen Mitgliedstaat der Union mitgenommen werden.³⁸⁰

³⁷⁹ Cf weiter unten.

³⁸⁰ Dies gilt beispielsweise nicht für kommunale und regionale Wahlrechte, die in manchen Staaten der Union auch Drittstaatsangehörigen (nach einer gewissen Aufenthaltszeit im Land) eingeräumt werden. Diese werden ausschließlich nach nationalem Recht verliehen und sind kein Teil der Rechtsposition langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (cf. Kap. 4.2.2). Bei einer Wohnsitzverlegung innerhalb der Union gehen sie verloren.

Beim Vorschlag, die Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten zu lösen, übernimmt diese allerdings eine andere Funktion. Für Drittstaatsangehörige bestünde, anders als für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, ihre Bedeutung nicht in einer zuvorderst horizontalen Dimension des transnationalen Ausgleichs von Rechtsverlusten, sondern des Verleihs von Rechten auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene aufgrund eines unmittelbaren europäischen Angehörigkeitsstatus, der daher von vielen nicht zu Unrecht auch als „post-nationale“ Mitgliedschaft begriffen wird (Martiniello 1995: 49, Shaw 1997: 50, Joppke 1998: 30, Kotalakidis 2000: 109ff und 317ff, Maas 2008).

Eine solche Konstruktion würde freilich das Verhältnis der Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten neu ordnen. Die Unionsbürgerschaft „träte zur Staatsangehörigkeit nicht länger hinzu, sondern formell neben sie“ (Schönberger 2005: 296), nicht aber wie behauptet „an ihre Stelle“ (ibid.), da diese ja weiterhin existieren und die Unionsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige lediglich eine Alternative zur nationalen Einbürgerung und zum Rechteerwerb durch die Staatsangehörigkeit darstellen würde.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Akzessorietätsverhältnis seit Konstitutionalisierung der Unionsbürgerschaft sowohl durch den Vertrag von Lissabon als auch insbesondere durch die Judikatur des EuGH zum Teil maßgeblich verändert wurde. Die Lissabon-Klausel, wonach die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ab nun nicht mehr „ergänzt“, sondern zu dieser „hinzu tritt“, wurde vereinzelt als vorsichtiges Anzeichen für die Möglichkeit einer in Zukunft losgelösten Unionsbürgerschaft gedeutet (Schrauwen 2008: 59f, Nettesheim 2011: 1036f; cf. Kap 3.5.2); die Judikatur des EuGH wiederum hat zwar ganz eindeutig die Akzessorietät gestärkt und ihr zudem eine Wechselseitigkeit hinzugefügt, durch die Aufwertung der Unionsbürgerschaft als „grundlegender“ und „autonomer“ Status zugleich aber auch zu ihrer rechtlichen Emanzipation gegenüber der Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten beigetragen und damit ebenfalls einer Abkoppelung theoretischen Vorschub geleistet.

Vergegenwärtigt man sich den politischen Aufbau der Europäischen Union und ihre formalrechtliche Struktur, gilt es allerdings folgendes zu beachten: europäische Politikgestaltung und Herrschaftsausübung beruht auf einer doppelten Legitimation durch die UnionsbürgerInnen einerseits und die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten andererseits (von Bogdandy 2009: 64ff, Kemmerer 2010). Im institutionellen Gefüge spiegelt sich diese duale Legitimationsstruk-

tur im direkt gewählten Europäischen Parlament und in dem von den Regierungen der Mitgliedstaaten beschickten Europäischen Rat und im Rat wider.³⁸¹ UnionsbürgerInnen, die gleichzeitig Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind, stehen am Ausgangspunkt beider Legitimationsstränge; sie sind doppelte Legitimationssubjekte: das Europäische Parlament einerseits wählen sie unmittelbar, die RegierungsvertreterInnen im Rat und im Europäischen Rat hingegen sind über eine Legitimationskette mit den nationalen Parlamenten verbunden, die sie wiederum ebenfalls durch Wahl demokratisch legitimieren. Anders UnionsbürgerInnen, die nicht auch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind – sie wären nur einfaches Legitimationssubjekt. Die Unionsbürgerschaft würde ihnen das Wahlrecht zum Europäischen Parlament verschaffen, ein Strang zum – im Vergleich zum Parlament mitunter immer noch bedeutenderen – Rat und zum Europäischen Rat existiert aber nicht.³⁸² Eine unmittelbare Unionsbürgerschaft, die Drittstaatsangehörigen ein Wahlrecht zum EP einräumt und so in das europäische politische System inkludiert, würde damit zwar einen deutlichen Legitimationsgewinn auf europäischer Ebene bedeuten. Sie würde gleichzeitig allerdings auch zwei Gruppen von UnionsbürgerInnen mit mehr und weniger politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten schaffen.³⁸³ Drittstaatsangehörige UnionsbürgerInnen wären gegenüber mitgliedstaatlichen UnionsbürgerInnen also nicht politisch gleichberechtigt. Das mag aus einer demokratietheoretisch-normativen Perspektive kritisiert werden (Bauböck 2007b: 485), kann jedoch realpolitisch auch als Verbesserung und gangbarer Kompromiss zwischen gänzlichem Ausschluss und vollständiger rechtlicher Inklusion gesehen werden.

„EU citizenship [...] seems to have outgrown its initial framework“ (Kochenov 2013: 106). Die Judikatur des EuGH hat das rechtliche Setup der Unionsbürgerschaft seit ihrer primärrechtli-

³⁸¹ Seit der Vertragsreform von Lissabon findet sich diese Konzeption auch explizit in Art. 10 Abs. 2 EUV erwähnt.

³⁸² Das gilt jedenfalls, sofern die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen kein Wahlrecht zum nationalen Parlament einräumen; dies ist freilich nicht ausgeschlossen, wie schließlich auch die Beispiele Großbritannien und Portugal zeigen, wo Drittstaatsangehörige aus bestimmten Staaten zum nationalen Parlament (in Großbritannien auch zum Europäischen Parlament) wahlberechtigt sind (Bauböck 2005: 764f).

³⁸³ So wie im Übrigen umgekehrt die Interessen von UnionsbürgerInnen mit mehrfacher mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit über diesen Strang im Rat und im Europäischen Rat ebenso ungleich, in diesem Fall allerdings mehrfach, repräsentiert sind (Bauböck 2007: 474ff). Eine Überrepräsentation, die sich nur beseitigen ließe entweder, indem die mehrfachen mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeiten bis auf eine ruhend gestellt werden (ibid.) oder durch eine generelle Verhinderung der Entstehung mehrfacher mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit. Tatsächlich ist es im Gegenteil allerdings so, dass Mehrfachstaatsangehörigkeiten innerhalb der EU eher akzeptiert werden und beispielsweise Deutschland und Slowenien die Entstehung von Mehrfachstaatsangehörigkeiten bei der Einbürgerung nur dann akzeptieren, wenn es sich bei den anderen Staatsangehörigkeiten um solche von EU-Staaten handelt (Kochenov 2010a: 27).

chen Einführung deutlich verändert, gleichzeitig trägt die Konstruktion nicht von der Hand zu weisende Defizite in sich, von denen der in Anstieg begriffene Ausschluss dauerhaft aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger von den europäischen Rechten nur einer von mehreren ist. „The next challenge of EU citizenship law should be the incorporation of this group“ (Kochenov 2010: 23). Die Öffnung der ohnedies plurinationalen Unionsbürgerschaft für Staatsangehörige von Nicht-Mitgliedstaaten und damit verbunden die Stärkung des Wohnsitzes gegenüber der Staatsangehörigkeit als Anknüpfungspunkt für europäische Citizenship-Rechte böte sich als eine Lösung hierfür an und würde insgesamt ein kohärenteres Bild eines europäischen Citizenship-Regimes zeichnen. „There is a strange paradox in extending rights to some individuals on the basis of residence, while at the same time reproducing forms of state membership at the supranational level“ (O’Leary 1996: 106).

Gleichzeitig erscheint eine solche Lösung, die Schaffung einer von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten teilweise gelösten, eigenständigen und mit eigenen Erwerbs- und Verlustregeln ausgestattet Unionsbürgerschaft, aus heutiger Perspektive als politisch nicht umsetzbar. Auch für die Aufhebung der strengen Akzessorietät gilt, was für die Harmonisierung des nationalen Staatsbürgerschaftsrechts mit gemeinsamen Mindeststandards und letztlich auch für die Einführung einer europäischen Denizenship galt: die Regierungen der Mitgliedstaaten sind nicht gewillt, auch nur Teile ihrer Kompetenzen in Citizenship-Fragen aktiv aufzugeben und bevorzugen damit die „Illusion der Kontrolle gegenüber der Lösung ausstehender Probleme“ (Kochenov 2010a: 20). Für eine selbstständige, von der strengen Bindung an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten gelösten Unionsbürgerschaft gilt: „[T]his possibility has been extinguished by the iron grip held by the Member States over who qualifies as a Union citizen“ (Bell 2007: 314), „there is no evidence of any significant support amongst Member State governments“ (ibid.: 315). „The idea of EU citizenship as a post-national form of political membership appears, for the moment at least, to remain more dream than reality“ (Maas 2008: 593).

4.3 Komplexe europäische Teilbürgerschaften. Eine „flickenteppichartige Rechtslage“

Insgesamt ergibt die europäische Rechtsordnung ein stark ausdifferenziertes System gestufter, unterschiedlich „starker“ – d.h. mit unterschiedlichen und unterschiedlich vielen Rechten ausgestatteter – Formen des Citizenship-Status, die durch die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten mitunter noch zusätzlich ausdifferenziert bzw. mit

weiteren Statuskategorien angereichert werden (Perchinig 2006: 76, Bell 2007: 324-327, Benhabib 2008: 156-159, Kochenov 2009b: 214-234, Ataç/Rosenberger 2013: 41). Die so entstandenen europäischen Teilbürgerschaften lassen sich jedoch, anders als oft dargestellt, nicht in eine eindeutige Hierarchie zueinander einordnen, sondern stellen zum Teil überlappenden Statuskategorien dar. An der Spitze stehen dabei als eine Art europäische VollbürgerInnen „mobile“ UnionsbürgerInnen – UnionsbürgerInnen also, die von ihrem Freizügigkeitsrecht bereits Gebrauch gemacht haben und daher den Schutz vor Diskriminierung und Schlechterstellung aufgrund von EU-interner Migration genießen (cf. Kap. 4.1.4) –, sich aber (mittlerweile wieder) im Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit befinden. Sie genießen sowohl die vollen Rechte, die ihnen durch die europäische Rechtsordnung als UnionsbürgerInnen eingeräumt werden, als auch die vollen Rechte, die ihnen als Staatsangehörige des Mitgliedstaats, in dem sie leben, durch dessen nationale Rechtsordnung eingeräumt werden. Das Beispiel macht deutlich, dass es die Kombination aus formalem Rechtsstatus und spezifischer Lebenssituation ist, die diese gestufte europäische Citizenship-Ordnung entstehen lässt. Die Differenzierung in „mobile“ und „statische“ UnionsbürgerInnen mit je unterschiedlichen Rechten ist zudem eine, die „quer“ zu einer weiteren Differenzierung liegt, nämlich zu der in „alte“ UnionsbürgerInnen mit vollen und „neue“ UnionsbürgerInnen mit temporär eingeschränkten Freizügigkeitsrechten (cf. Kap. 4.1.3). Der Rechtegehalt der Unionsbürgerschaft verändert sich zudem nach Aufenthaltsdauer der UnionsbürgerInnen in einem bestimmten Mitgliedstaat (dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen): das Sekundärrecht (cf. Kap. 3.5.1 und 4.1.2.) unterscheidet nach einem Aufenthalt bis zu drei Monaten, definiert Bedingungen für das Recht auf einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten und spricht das Recht auf einen Daueraufenthalt nach mehr als fünf Jahren zu. Je nach Aufenthaltsdauer stehen den UnionsbürgerInnen unterschiedliche Rechte (insbesondere in Bezug auf Aufenthalt, Beschäftigung, Gesundheits- und Sozialleistungen sowie Aufenthaltsbeendigung) zu, was erneut drei weitere Statusgruppen von kurzfristig, dauerhaft und prolongiert ansässigen UnionsbürgerInnen entstehen lässt.

Darüber hinaus existiert eine weitere Statusgruppe von UnionsbürgerInnen, die sich laut den Verträgen nicht auf das volle Spektrum an europäischen Citizenship-Rechten berufen können. Neben den „statischen“ und den temporär „neuen“ UnionsbürgerInnen sind dies die britischen BewohnerInnen der Kanalinseln und der Insel Man, die explizit als UnionsbürgerInnen gelten, zum Europäischen Parlament wahlberechtigt sind, die aber dennoch primärrechtlich

vom Freizügigkeitsrecht ausgeschlossen sind (de Groot 2004, Kochenov 2009b: 217f) und damit als „permanent Second-class Citizens ex lege“ (ibid.: 217) bezeichnet werden können.³⁸⁴ Als „de facto Second-class Citizens“ (ibid.: 219) mussten schließlich die BewohnerInnen Arubas und Gibraltars gelten, bis der EuGH und der EGMR durch entsprechende Urteile den Wahlrechtsausschluss zum EP der BewohnerInnen und UnionsbürgerInnen dieser Gebiete beendete.

Gleichzeitig mit der Schaffung und rechtlichen Einführung der Unionsbürgerschaft als privilegierter Rechtsstatus der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten mit weitreichenden Rechten wurde ein weiterer Rechtsstatus auf europäischer Ebene geschaffen: der oder die Drittstaatsangehörige – inverser Status von UnionsbürgerIn und StaatsbürgerIn und unbenannte rechtliche Residualkategorie; kurz: „the Other in law“ (Guild 2004: 217).³⁸⁵ Die Einführung der Unionsbürgerschaft als neuer, mit bedeutungsvollen Rechten bewehrter Status verwandelte also die klassische Dichotomie von StaatsbürgerIn und Nicht-StaatsbürgerIn in eine Trichotomie von StaatsbürgerIn, UnionsbürgerIn und Drittstaatsangehörige (Bauböck 1997: 315).

„Die Kehrseite der Unionsbürgerschaft ist die damit einhergehende scharfe Abgrenzung gegenüber Menschen aus Drittländern“ (Benhabib 2008: 147); „[t]he friendly picture for EU aliens is counterpointed by a decidedly less friendly picture for non-EU aliens“ (Joppke 2001: 52). Allerdings zeigt sich auch hier, wie innerhalb des Status der Unionsbürgerschaft, dass auch die Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union stark gestuft und ausdifferenziert sind (Guild 2004: 215ff), die Folge ist eine „flickenteppichartige Rechtslage“ (Benhabib 2008: 151). Wie bei UnionsbürgerInnen gilt auch in Bezug auf Drittstaatsangehörige, dass sich die unterschiedlich „starken“ Statusgruppen nicht in eine einfache Hierarchie einordnen lassen, sondern einander mitunter überlappen und überschneiden: „Community law as it stands

³⁸⁴ Der irritierende Status der britischen BewohnerInnen dieser Inseln wurde im AEUV (ursprünglich im EGV) mit dem Beitritt Großbritanniens festgeschrieben und wurde in einem Urteil durch den EuGH 1998 (Rui Alberto Pereira Roque, Rechtssache C-171/96, Slg. 1998, I-04607, Urteil vom 16.07.1998) bestätigt. Um als UnionsbürgerIn und britischer Staatsangehöriger oder -angehörige dieser Inseln das Recht auf Freizügigkeit zu erwerben, ist eine fünfjährige Wohnsitznahme im Vereinigten Königreich nötig (Kochenov 2009b: 218)

³⁸⁵ Ähnlich wie mit der Schaffung des Status des Staatsbürgers und der Staatsbürgerin durch ziehen einer politischen rechtlichen Grenze gleichzeitig auch der Status des Nicht-Staatsbürgers und der Nicht-Staatsbürgerin geschaffen wurde: „By inventing the national citizen (...), the Revolution simultaneously invented the foreigner“ (Brubaker 1992: 46; cf. Kap. 2.1).

provides for a number of at times overlapping statuses for non-citizens of the Union, forming a highly sophisticated web of entitlements and obligations” (Kochenov 2009b: 223).

Die besonderen Rechte von Drittstaatsangehörigen, die (nahe) Familienangehörige von UnionsbürgerInnen sind und auf die sich unter bestimmten Bedingungen das Freizügigkeitsrecht ausdehnt, wurden oben bereits erwähnt (cf. Kap. 4.1.2). Sie unterscheiden sich durch ihre rechtliche Besserstellung damit deutlich von der Kategorie der „gewöhnlichen“ Drittstaatsangehörigen. Dasselbe gilt für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (cf. Kap. 4.2.2), denen unter gewissen Bedingungen nach fünfjährigen Aufenthalt in einem der Mitgliedstaaten eine Verfestigung und Aufwertung der Rechtsstellung eingeräumt wird. Sie besitzen ein Recht auf unbefristeten Aufenthalt und Freizügigkeit innerhalb der Union, Gleichbehandlung beim Zugang zu unselbständiger und selbstständiger Erwerbsarbeit, allgemeiner und beruflicher (Weiter-)Bildung, Sozialleistungen und gewerkschaftlicher Tätigkeit sowie einen erhöhten Ausweisungsschutz.³⁸⁶ Schon nach zwei Jahren besteht zudem unter bestimmten Bedingungen ein Recht auf Familiennachzug für Angehörige der Kernfamilie.³⁸⁷ Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen wird mit verstetigtem Aufenthalt damit also deutlich aufgewertet, insbesondere in den Bereichen des Aufenthalts-, Arbeits- und Sozialrechts, nicht aber in Bezug auf politische Rechte und ohne die Qualität des Status von UnionsbürgerInnen zu erreichen.

Auch die Staatsangehörigen der verbliebenen EFTA-Staaten, die mit der Europäischen Union den *Europäischen Wirtschaftsraum* (EWR) bilden, und der Schweiz, „who are not really considered to be Other at all but just slightly ‘failed’ EU citizens” (Guild 2004: 217), gelten als privilegierte Drittstaatsangehörige. Als nicht bloß „slightly“, sondern in diesem Sinne tatsächlich „„failed““ könnten zukünftig auch die Staatsangehörigen Großbritanniens als ehemalige UnionsbürgerInnen bezeichnet werden. Deren zukünftiger Rechtsstatus ist derzeit noch ungeklärt; vermuten lässt sich allerdings, dass BritInnen nicht einfach auf den Status „gewöhnlicher“ Drittstaatsangehörige herabgestuft werden, sondern ihnen in der EU ein Sonderstatus – möglicherweise als „assozierte BürgerInnen“ – eingeräumt wird (cf. Kap. 4.1.3). *Assoziation*

³⁸⁶ Art. 11, 12 u. 14 Richtlinie 2003/109/EG. Die Richtlinie gilt nicht für Großbritannien, Irland und Dänemark, wurde 2011 allerdings auf Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ausgeweitet (Richtlinie 2011/51/EU). Zu den Bedingungen und den Rechten im Detail cf. Kap. 4.2.2.

³⁸⁷ Art. 7 u. 8 Richtlinie 2003/86/EG.

liefert das Stichwort für einen weiteren privilegierten Status von Drittstaatsangehörigen. Zwischen der Europäischen Union und der Türkei besteht ein 1963 mit der damaligen EWG abgeschlossenes, 1964 in Kraft getretenes Assoziierungsabkommen, das den BürgerInnen beider Seiten, der Europäischen Union und der Türkei, gegenseitig weitreichende Rechte einräumt.³⁸⁸ Das Abkommen und die darauf basierenden nachfolgenden Beschlüsse haben damit zur Folge, dass auch türkische Staatsangehörige unter gewissen Bedingungen von der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union Gebrauch machen können und dabei auch vom Diskriminierungsschutz unionsrechtlich erfasst sind (Hofmann 2008: 225-228, Rieser 2012: 7-13). Sie stellen damit eine weitere hervorgehobene Kategorie innerhalb der Gruppe der Drittstaatsangehörigen dar.

Schließlich sei an dieser Stelle noch die Gruppe der Staatsangehörigen von Commonwealth-Staaten in Großbritannien erwähnt, denen die britische Rechtsordnung als Drittstaatsangehörigen, das Wahlrecht zum nationalen aber auch zum Europäischen Parlament einräumt (Shaw 2007b: 13). Auch sie stellen damit innerhalb der Statusgruppe der Drittstaatsangehörigen eine hervorgehobene Kategorie dar.

Weitere besondere Gruppen von Drittstaatsangehörigen mit je unterschiedlich starken Citizenship-Rechten, die unterschieden werden können, sind AsylwerberInnen, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte, geduldet Personen und schließlich undokumentierte („irreguläre“) MigrantInnen. Zum Teil werden dabei die Citizenship-Rechte dieser Gruppen von Drittstaatsangehörigen durch nationales Recht, zum Teil durch europäisches Recht eingeräumt.

In Summe entsteht damit nicht bloß ein System von „zwei Klassen“ (Benhabib 2008: 151) oder eine „Trichotomie“ (Bauböck 1997: 315), sondern vielmehr eine komplexe Matrix einer Vielzahl von unterschiedlich starken Statusgruppen mit je unterschiedlichen Rechten in verschiedenen Rechtsdimensionen. „Extent“ und „content“ von Citizenship (cf. Kap. 2.3) sind dabei nicht unverrückbar, sondern durch Primär- und Sekundärrecht sowie durch höchstgerichtliche Urteile stetigen Änderungen und Neukonfigurationen unterworfen. Die grundlegende, grobe

³⁸⁸ Abkommen über die Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, ABl. L 217 vom 29.12.1964, S. 3687 sowie das Zusatzprotokoll vom 23. November 1970, ABl. L 293 vom 29.12.1972, S. 3.

Dreiteilung von StaatsbürgerIn, UnionsbürgerIn und Drittstaatsangehörige bleibt zwar bestehen, weist aber bei genauerem Hinsehen eine vielfältige Binnendifferenzierung auf. Die einzelnen Statusgruppen können durch verstetigten Aufenthalt mitunter deutlich erstarken und sich asymptotisch dem „höheren“ Status der Staatsbürgerschaft bzw. der Unionsbürgerschaft annähern, diesen aber in seiner vollen Rechtsqualität eben nicht erreichen. Ein Überspringen dieser Statusgrenzen ist ausschließlich durch Einbürgerung möglich.

4.4 Negative Konsequenzen der Inanspruchnahme der Freizügigkeit

Neben identitätspolitischen Motiven war es unumstritten Sinn und Zweck der Einführung der Unionsbürgerschaft, den BürgerInnen in der Europäischen Union ein Mehr an Rechten einzuräumen und ihren Rechtsstatus zu stärken. Abseits des anfänglich weitverbreiteten Skeptizismus über die nur „halbherzige“ (Weiler 1999: 333) Einführung, die tatsächlich nur wenig mehr an Rechten brachte, als nicht schon zuvor bestanden hatten (unter vielen: Jessurun d’Oliveira 1995: 76, Weiler 1999: 326-336, de Búrca 2001: 43), besteht mittlerweile, maßgeblich aufgrund der Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft durch die Judikatur des EuGH, ein mindestens ebenso breiter Konsens über ihre heutige substantielle Bedeutung (Kadelbach 2003: 55, Kostakopoulou 2005, Joppke 2010: 21f, O’Leary 2011: 544, Kochenov 2013: 98).

Umso problematischer ist es, wenn die paradoxe Situation eintritt, dass die Ausübung der Freizügigkeit, des Schlüsselrechts der Unionsbürgerschaft schlechthin, zu einem Verlust von Rechten führt. Genau das sollte das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und das im Anschluss an die ökonomische Freizügigkeit auch in Bezug auf die Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit der Unionsbürgerschaft entwickelte Verbot der Diskriminierung und rechtlichen Schlechterstellung aufgrund EU-interner Migration verhindern (cf. Kap. 4.1.4). Eine solche Schlechterstellung wird als Behinderung der innereuropäischen zwischenstaatlichen Migration wahrgenommen, einem Kernelement des europäischen Einigungsprozesses mit seinem integrierten Binnenmarkt, und damit der europäischen Integration an sich. „[C]itizens of the Union should not be deprived of rights which they could otherwise exercise or benefit from just because they have exercised their free movement rights and moved to another Member state“ (Shaw 2011b: 591f).

Dennoch wird ein solcher Rechtsverlust der UnionsbürgerInnen durch Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit im Bereich der politischen Rechte beim nationalen Wahlrecht bis-

lang hingenommen. Während die Unionsbürgerschaft den Verlust des Wahlrechts auf kommunaler und auf Ebene des Europäischen Parlaments richtigerweise verhindert, bleibt das nationale und gegebenenfalls regionale Wahlrecht ausgespart – „a glaring omission“ (Kochenov 2010a: 14) „contrary to the spirit of EU law“ (Bauböck 2012: 3). „It is ironic that while the European Union exists in part to encourage mobility between the Member States, it gives rise at the same time to a structural ‘citizenship deficit’ in that those persons who do exercise mobility rights are excluded from full democratic membership“ (Shaw 2007a: 2553). „[L]imiting the political right of permanent resident Union citizens, who are already members of the demos at the local level and permanent members of the community, hinders democratic participation and deprives Community nationals of effective voice in the legislative forum“ (Kostakopoulou 2007: 645).³⁸⁹

Es ist unverständlich, warum das primärrechtlich vorgesehene aktive und passive Kommunal- und EP-Wahlrecht (in den Worten des Rates) eine „Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Gemeinschaftsbürgern sowie eine Ergänzung des [...] Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt“³⁹⁰ darstellt, dies aber auf das Wahlrecht zu den nationalen Parlamenten, die mit Blick auf die Zusammensetzung des Rats und des Europäischen Rats nicht nur für den nationalen, sondern zudem auch für den europäischen Rechtsetzungs- und Politikgestaltungsprozess bedeutend sind, nicht zutreffen sollte.

In diesem Sinne hielt eine von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe in einem Papier in einer frühen Phase der europäischen Citizenship-Politik bereits 1975 fest, dass UnionsbürgerInnen und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten langfristig wahlrechtlich gleichgestellt werden sollten: „[C]omplete assimilation with nationals as regards political rights is desirable in the long term from the point of view of a European Union“.³⁹¹ Zu dieser vollständigen Angleichung der politischen Rechte von UnionsbürgerInnen mit jenen der jeweiligen Staatsangehörigen ist es nicht gekommen; die Entwicklung hat ihren Anfang bei den kommunalen und den Wahlen zum EP genommen, wurde seit dem aber nicht weiter fortgeführt. „[Now] the time has come for the completion of this process and the realisation of equality of treatment by

³⁸⁹ Einen ausführlichen Überblick über die Problematik und die Debatte liefern Bauböck et al. 2012.

³⁹⁰ Richtlinie 94/80/EG. und Richtlinie 93/109/EG, Erwägungsgründe

³⁹¹ Towards European Citizenship. The granting of special rights, S. 28. Cf. Kap. 3.2.3.2

fully enfranchising EU citizens automatically in the member state of their residence” (Kostakopoulou 2012: 29).

Das „strukturelle Citizenship[-]“ (Shaw 2007a: 2553) und „ernsthafte Demokratiedefizit“ (Bauböck 2012: 3) im europäischen Wahlrechtsgefüge entsteht auf unterschiedliche Art und in unterschiedlichem Ausmaß. UnionsbürgerInnen, die ihren Wohnsitz innerhalb der Union in einen anderen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, verlegen, sind an ihrem neuen Wohnort in der Regel³⁹² auf nationaler Ebene nicht wahlberechtigt. Damit bleiben ihnen die Mitsprache und das eigene politische Engagement bei den wichtigsten politischen Fragen mit unmittelbarer Relevanz für ihr eigenes Leben am Ort ihres Lebensmittelpunkts verwehrt.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Union ermöglicht es ihren außerhalb der Landesgrenzen wohnenden Staatsangehörigen allerdings, bei nationalen Wahlen auf die eine oder andere Art teilzunehmen. Die Staatsangehörigen dieser Staaten sind zwar nicht an ihrem Wohnsitz, wohl aber in ihrem Herkunftsstaat wahlberechtigt und über diese Wahlen damit auch im Rat und im Europäischen Rat repräsentiert. Das trifft jedoch nicht auf alle Staaten zu: derzeit fünf der 28 Mitgliedstaaten der EU – Zypern, Malta, Irland, Dänemark und Griechenland – sehen keine rechtliche Möglichkeit zur aktiven Wahlteilnahme vor, sieben Staaten – Dänemark, Belgien, Deutschland, Litauen, Luxemburg, Malta, Rumänien und die Slowakei – unterbinden eine Kandidatur aus dem Ausland (Arrighi et al. 2013: 22-26).³⁹³ Die Staatsangehörigen dieser Staaten sind damit durch EU-interne Migration von jeglicher Teilnahme an nationalen Parlamentswahlen – „the ‘gold standard’ of political participation“ (Shaw 2011b: 592) – ausgeschlossen (Kochenov 2009a: 211). Erneut erweist sich der Status der Unionsbürgerschaft als einer, der es nach seiner derzeitigen Konstruktion nicht vermag, rechtliche Gleichheit herzustellen, sondern Gruppen von UnionsbürgerInnen mit mehr und weniger Rechten, hier mit mehr und we-

³⁹² Einzig Großbritannien räumt Staatsangehörigen aus Irland, Zypern und Malta das aktive und passive Wahlrecht zum Unterhaus und zu den regionalen Parlamenten ein; eine Regelung, die sich aus der historischen und (post-)kolonialen Verbindung der Staaten untereinander entwickelt hat und auch für Drittstaatsangehörige aus Commonwealth-Staaten in Großbritannien gilt (Bauböck 2005: 683f, Blais et al. 2001).

³⁹³ Zypern, Malta, Irland und Dänemark ermöglichen eine Teilnahme an den Parlamentswahlen aus dem Ausland nur ihrem diplomatischen und militärischen Personal, nicht aber gewöhnlichen BürgerInnen. Griechenland ermöglicht bei einem Wohnsitz im Ausland zwar rechtlich gesehen eine Teilnahme, die Stimmabgabe muss allerdings in einem der inländischen Wahllokale erfolgen; die notwendige Anreise am Wahltag schränkt die Teilnahme damit de facto stark ein (ibid.).

niger Möglichkeiten der politischen Mitsprache und Interessenartikulation und damit mit mehr oder weniger politischem Gewicht, entstehen lässt (Lardy 1996: 626f, Bauböck 2007b: 470, Kochenov 2009a: 203). Während in anderen Fällen allerdings gilt, dass im europäischen Citizenship-Gefüge „statische“ gegenüber „mobilen“ UnionsbürgerInnen benachteiligt sind (cf. Kap. 4.1.4), trifft hier das Gegenteil zu.

„[T]o prevent the E.U. free movement space from becoming a space of negative democratic impetus“ (Shaw 2007a: 2562), bieten sich unterschiedliche rechtliche Möglichkeiten an. Die weitreichendste und konsequenteste Lösung wäre sicherlich, UnionsbürgerInnen in ihrem Aufenthaltsstaat primärrechtlich nicht bloß auf kommunaler und europäischer, sondern eben auch auf nationaler Ebene das (aktive und passive) Wahlrecht einzuräumen. Allerdings gilt auch hier, dass einer Umsetzung realpolitisch derzeit wenig Chancen auf Erfolg eingeräumt werden muss: „Adopting a realistic approach to the extent of the possible Treaty amendments, one is bound to state, regrettably, that such a progressive solution is unlikely to become law in the years to come“ (Kochenov 2009a: 206; siehe auch Rosas 1995: 148-155, Kostakopoulou 2007: 645). Dies trifft sowohl für eine Vertragsrevision als auch für eine mögliche (erstmalige) Anwendung der Evolutivklausel³⁹⁴ zur Ergänzung der bisherigen Rechte der Unionsbürgerschaft durch die Kommission zu: „[W]hile it is conceivable that it might make such a proposal, it would be highly unlikely that any such proposal would garner the necessary unanimous support in the Council of Ministers at the present time“ (Shaw 2011b: 2559f). Dabei besitzt eine solche Lösung beträchtliche Unterstützung in der Bevölkerung. Eine deutliche Mehrheit der Befragten sieht es als gerechtfertigt an, dass UnionsbürgerInnen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, an ihrem Wohnsitz auch das Wahlrecht bei nationalen und regionalen Wahlen eingeräumt wird. Laut der letzten Eurobarometer-Studie aus dem Jahr 2015 standen im EU-weiten Durchschnitt 64% (2012: 67%) hinter einem nationalen und 60% (2012: 64%) hinter einem regionalen Wahlrecht für UnionsbürgerInnen; explizit dagegen sprachen sich 31% bzw. 34% aus.³⁹⁵ Mehr als ein Drittel (39%) der Befragten war wie erwähnt im Übrigen der irrigen Ansicht, ein solches Wahlrecht bei den jeweiligen nationalen Parlamentswahlen bestünde tatsächlich bereits.³⁹⁶

³⁹⁴ Art. 25 AEUV; cf. Kap. 3.3.3.

³⁹⁵ Eurobarometer 430/2015, S. 63-70.

³⁹⁶ Ibid., S. 47-55.

Eine Lösung um die Rechtelücke der Unionsbürgerschaft zu füllen, könnte aber auch außerhalb der formalen Strukturen der EU und auf nationaler anstatt auf Unionsebene gefunden werden (Shaw 2011b: 2567-2579). Einzelne Staaten können jederzeit ihr Parlamentswahlrecht für UnionsbürgerInnen öffnen oder es den BürgerInnen in einem koordinierten Vorgehen im reziproken Austausch gegenseitig einräumen und die Kommission kann dabei durch unverbindliche Instrumente des *soft law* Unterstützung bieten. Oder die Staaten kopieren das Vorgehen wie beim Schengener Übereinkommen und schließen außerhalb des Rahmens der EU ein völkerrechtliches Regierungsübereinkommen mit individuellem Opt-in ab. Der Vorteil solcher Regelungen ist, dass einzelne uninteressierte Staaten ein Übereinkommen nicht blockieren können; eine Einigung weniger Staaten kann aber als erster Schritt und Basis für eine spätere sukzessive Ausweitung und Generalisierung dienen, bevor die Regelung später – siehe Schengen – möglicherweise ins EU-Recht übernommen wird (ibid.: 2569). Dieser Weg scheint zwar gangbarer als eine Lösung auf europäischer Ebene, eine Umsetzung in nächster Zeit aber dennoch eher unwahrscheinlich zu sein. Die Mitgliedstaaten agieren bei der Ausweitung des Wahlrechts äußerst zögerlich, schon die Einführung des Kommunalwahlrechts bedeutete für einige Staaten Schwierigkeiten und bisher hat keine Regierung ernstzunehmende Schritte in diese Richtung gesetzt (Kochenov 2009a: 222). Darüber hinaus haftet diesem inkrementellen Vorgehen ein weiterer deutlicher Makel an: „As long as there is no total enfranchisement of all the EU citizens exercising their free movement rights, the problem is not solved“ (ibid.: 222). Beiden Lösungen haftet zudem das Problem an, dass sie – bei bestehendem Wahlrecht im Herkunftsstaat – zu Überrepräsentation auf europäischer Ebene führen, wie das oben auch für UnionsbürgerInnen mit mehrfacher mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit beschrieben wurde.

Eine dritte Möglichkeit ist es schließlich, den Herkunftsstaat in die Verantwortung zu nehmen und zumindest den Verlust des Wahlrechts bei Auslandsaufenthalt (innerhalb der Europäischen Union) zu verhindern (Bauböck 2012). Hier könnte erneut der EuGH eine entscheidende Rolle spielen und die Entwicklung der Unionsbürgerschaft vorantreiben. Auch wenn die Ausgestaltung des Wahlrechts für die nationalen Parlamentswahlen freilich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, kann eine konkrete Regelung, die den Verlust des Wahlrechts durch Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit zur Folge hat, als ungerechtfertigte Einschränkung des Freizügigkeitsrechts mit potentiell abschreckender Wirkung erkannt und als Verletzung der Loyalitäts- und Solidaritätsverpflichtung der Mitgliedstaaten untereinander und ge-

genüber den Zielen des europäischen Einigungsprojekt nach Artikel 4 Abs 3 EUV beurteilt werden (Shaw 2008: 15, Kochenov 2009a: 202f und 214-220).³⁹⁷

Ähnliche negative Konsequenzen der Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts können im Bereich der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit auftreten. Das Problem mobiler Drittstaatsangehöriger in der Union wurde oben bereits erwähnt (cf. Kap. 4.2.3): Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörigen besitzen ein Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union; nehmen sie dieses in Anspruch, nehmen sie sich jedoch gleichzeitig selbst die Möglichkeit einer (raschen) Einbürgerung innerhalb der EU, da diese in der Regel erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer in dem jeweiligen Staat erwächst. Mobile Drittstaatsangehörige mit kurzer Aufenthaltszeit unterhalb dieser Fristen in mehreren unterschiedlichen Mitgliedstaaten oder mit Unterbrechungen des Aufenthalts in einem Staat wegen eines Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat bleibt dadurch der Zugang zur nationalen Staatsangehörigkeit und damit letztlich auch zur Unionsbürgerschaft für einen überlangen Zeitraum verschlossen (Bauböck/Perchinig 2006: 445, Vink/de Groot 2010b: 730). Die Inanspruchnahme der durch europäisches Recht eingeräumten Freizügigkeit be- oder gar verhindert die rechtliche Inklusion und den Erwerb weiterer nationaler wie europäischer Rechte und verschlechtert damit die rechtliche Situation von mobilen im Vergleich zu immobilen Drittstaatsangehörigen: „[The] exercise of the right of free movement may actually constitute an impediment to obtaining the ultimate status of European citizen“ (Vink/de Groot 2010b: 730). „[T]he more European a TCN [Third Country National, Anm.] is – the more often she moves from one member state to another for work or studies – the less her chances of becoming an EU citizen“ (Hansen 2009: 17).³⁹⁸

³⁹⁷ Shaw sieht im Fall *Eman und Sevinger* zum unionsrechtswidrigen Ausschluss der niederländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz auf Aruba vom Wahlrecht zum EP mögliche Anknüpfungspunkte für ein Urteil zum nationalen Parlamentswahlrecht mit Wohnsitz im Ausland. Der Gerichtshof hatte dabei auf den Grundsatz der Gleichbehandlung zurückgegriffen (Shaw 2008; cf. Kap. 4.1.1). Zur Loyalitäts- und Solidaritätsverpflichtung cf. Kap. 4.1.1.

³⁹⁸ Ähnliches trifft vorgelagert zum Erwerb der Staatsangehörigkeit auch bei der Erlangung der Rechtsposition langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger zu, da auch diese erst nach einem fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in *einem* Mitgliedstaat erlangt wird und Aufenthaltszeiten in mehreren Mitgliedstaaten nicht addiert werden können (Kochenov 2009b: 226; cf. Kap. 4.2.2). Allerdings ist es hier nicht das Freizügigkeitsrecht, dessen Inanspruchnahme die Möglichkeit zum weiteren Rechteerwerb untergräbt, da Drittstaatsangehörige dieses ja als langfristig Aufenthaltsberechtigte gerade eben erwerben. Das schließt aber freilich nicht aus, dass Drittstaatsangehörige individuell ihren Wohnsitz innerhalb des integrierten Binnenmarktes verlegen und dadurch nachteilige Konsequenzen erfahren.

Dasselbe Phänomen trifft freilich auch mobile UnionsbürgerInnen, die möglicherweise Probleme haben, aufgrund einer häufigen Wohnsitzverlegung innerhalb der Union die Aufenthaltskriterien für eine Einbürgerung in einem der Mitgliedstaaten zu erreichen. Auch in diesen Fällen verschlechtert oder verhindert die Ausübung der Freizügigkeit den Erwerb einer nationalen Staatsangehörigkeit und damit bestimmter Citizenship-Rechte. Anders als im Fall von Drittstaatsangehörigen ist aber das Erreichen der Unionsbürgerschaft nicht gefährdet, da sie diese ja bereits ohnedies besitzen (Bauböck/Perchinig 2006: 444f).

Noch deutlich schwerwiegender als ein erschwertes oder verunmöglichtes Erreichen der Unionsbürgerschaft durch Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit ist aber freilich gar der Verlust der Unionsbürgerschaft durch ebendieses – eine weitere mögliche negative Konsequenz im Bereich des mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeitsrechts. Manche Staaten, und so auch manche Mitgliedstaaten der Europäischen Union, kennen Regelungen, wonach ein dauerhafter Aufenthalt der Staatsangehörigen in einem anderen Staat zum Verlust der eigenen Staatsangehörigkeit führt (de Groot 2003: 81, de Groot 2004, Bauböck/Perchinig 2006: 444). Innerhalb der Europäischen Union hätten solche nationalen Verlustregelungen selbstzerstörerische Rechtskonsequenzen: „When applied to residence in other Member States, this would have the paradoxical consequence that using one’s right of free movement as a Union citizen may result in the loss of that very status“ (Bauböck/Perchinig 2006: 444), das Freizügigkeitsrecht „führte sich selbst ad absurdum“ (Schönberger 2005: 283).

Das ist auch der Grund, warum ein solcher Verlusttatbestand angewendet auf UnionsbürgerInnen in anderen Mitgliedstaaten in breiter Übereinstimmung als europarechtswidrig angesehen wird, wobei auch hier eine Verletzung der Loyalitäts- und Solidaritätsverpflichtung in Verbindung mit dem Freizügigkeitsrecht geltend gemacht wird (de Groot 2003: 81f, Schönberger 2005: 283f, de Hart/van Oers 2006: 347, Vink/de Groot 2010b: 730).

Damit ist eine Lösung zur Abwendung negativer staatsangehörigkeitsrechtlicher Konsequenzen durch die Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechts in letzterem Fall schnell gefunden: Mitgliedstaaten haben einen solchen Verlusttatbestand aus ihrem nationalen Staatsangehörigkeitsrecht generell oder jedenfalls bei einem Aufenthalt innerhalb der Europäischen Union zu streichen (Bauböck/Perchinig 2006: 444). Eine Lösung für die zuvor erwähnten Probleme

beim Erwerb einer nationalen Staatsangehörigkeit ist weniger einfach: Manche Staaten³⁹⁹ reduzieren das Anwesenheitserfordernis für UnionsbürgerInnen und verlangen mitunter erheblich kürzerer Einbürgerungsfristen. Solche kürzeren Einbürgerungsfristen schmälern das Problem zwar, können es aber nicht prinzipiell beseitigen. Eine bessere Lösung wäre es daher, wenn zusätzlich die Erbringung des Aufenthalts flexibler gehandhabt wird und beispielsweise durch kurze Abwesenheiten nicht unterbrochen oder gar zur Gänze von Neuem erbracht werden muss und längere Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten mit weniger Gewicht mit angerechnet werden können (ibid.: 445). „[This] would highlight the Union as a common space of freedom and remove obstacles to enhanced mobility, but would still preserve the importance of residential attachment to the state whose nationality is acquired” (ibid.). Da jedoch keine europarechtliche Kompetenz für gemeinsame Mindeststandards und Rahmenbedingungen im nationalen Staatsangehörigkeitsrecht bestehen (cf. Kap. 4.2.1), kann eine solche möglichst EU-weite Flexibilisierung des Anwesenheitskriteriums nur auf Initiative des jeweiligen Mitgliedstaates zustande kommen.

Ziel und Zweck des Unionsrechts ist es, rechtliche Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass für UnionsbürgerInnen innerhalb der Union kein rechtlicher Unterschied zwischen innerstaatlicher und interstaatlicher Migration mehr besteht und die Notwendigkeit der Einbürgerung für mobile UnionsbürgerInnen wegfällt (Shaw 2007a: 2553). Dem Verbot der Diskriminierung und Schlechterstellung und der Unionsbürgerschaft kommen dabei eine zentrale Bedeutung zu. Dennoch gibt es Bereiche, in denen die Inanspruchnahme des unionsrechtlich gewährleisteten Freizügigkeitsrechts erhebliche nachteilige Konsequenzen zeitigt und „mobile“ gegenüber „statischen“ UnionsbürgerInnen in ihren Chancen und Möglichkeiten schlechter gestellt sind. Das trifft ausgerechnet auf den zentralen Bereich der politischen Mitsprache auf der politisch bedeutsamsten nationalen Ebene und auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit, den zentralen Mitgliedschaftsstatus, zu. Die Unionsbürgerschaft ist additional, sie „tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu“, wie es im Vertrag von Lissabon heißt, „ersetzt sie aber nicht“. Sie bringt den UnionsbürgerInnen damit ein Mehr an Rechten, gleichzeitig kann die Inanspruchnahme eines ihrer Rechte tatsächlich aber auch dazu führen, dass bestehende Rechte

³⁹⁹ Derzeit sind das Österreich, Italien, Ungarn und Rumänien; Österreich verkürzt die Einbürgerungsfrist dabei beispielsweise von zehn auf sechs Jahre, Rumänien halbiert sie im Vergleich zu Drittstaatsangehörige auf dreieinhalb Jahre (Kochenov 2010a: 27f).

abgeschwächt werden oder gar verloren gehen. Das *Tritt Hinzu* kann sich so de facto in einen Rechtsverlust verkehren.

5 Citizenship-Transformationen

5.1 Postnationale Citizenship und die Entstehung eines europäischen Citizenship-Gefüges

„In the past, citizenship denoted the relationship between the individual and the territorial Nation State. The EU has changed this“ (Kostakopoulou 2007: 633). Unbestritten scheint, dass die Unionsbürgerschaft nicht nur eine ihr eigene hohe Dynamik aufweist, sondern auch, dass ihre Entstehung und Entwicklung auf die nationalen Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten der Union ausstrahlt und erhebliche Dynamik in die theoretische Auseinandersetzung um Citizenship gebracht hat: „European Union citizenship [...] is arguably the most innovative and fast-moving citizenship construct in the world today. If one wants to look into the future of citizenship, this is perhaps where it is to be found“ (Joppke 2010: 19). Die konkreten Einschätzungen und theoretischen Analysen der Entwicklungen auf deskriptiver und normativer Ebene differieren aber freilich mitunter deutlich.

Die Entstehung europäischer Citizenship und im Besonderen des Rechtsstatus der Unionsbürgerschaft werden oftmals als ein Indiz für Citizenship „beyond the state“ (Preuss et al. 2003: 4) gesehen, als Anzeichen und Beispiel dafür, dass sich Citizenship in einem dynamischen Veränderungsprozess über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus bewegt und Staaten als die einzigen und alleinigen „Orte“ von Citizenship (Bosniak 2000: 453; Bosniak 2006: 13) abgelöst werden. Ein Phänomen, das in seinen unterschiedlichen Ausprägungen als „postnational membership“ (Soysal 1994, 1998) bzw. „post[-]national citizenship“ (Joppke 2010, Sassen 2002, 2003), als „denationalized“ (Bosniak 2000, 2001) oder als „post-Westphalian state citizenship“ (Linklater 1996, 1998) zu fassen versucht wurde. Gemeinsam haben diese Ansätze, dass sie den national verfassten Staat nicht als unabdingbare konzeptionelle Voraussetzung für Citizenship, diese also nicht notwendigerweise als eine *Staatsangehörigkeit* im engeren Sinne sehen, sondern als einen Rechtsstatus mit mitgliedschaftlicher Bedeutung, der auch im Rahmen anderer, nicht staatlicher Polityformationen oder gar auf globaler Ebene Entfaltung finden kann (cf. Kap. 2.2).

Ein solches theoretisches Verständnis von Citizenship steht im deutlichen Widerspruch zu einer der klassischen Definitionen, die (moderne) Citizenship per se als ausschließlich und not-

wendig staatlich sieht: „A citizen is by definition a citizen among citizens of a country among countries“ (Arendt 1968: 81; siehe auch Aron 1997). Aus einer solchen Perspektive kann sich die Analyse einer tendenziell postnationalen und/oder denationalisierten Citizenship freilich nur als oxymoronischer Widerspruch in sich darstellen: „[Citizenship has] little meaning except in the context of the state“ (Himmelfarb 1996: 74). Gegenwärtige Transformationen hingegen, fasst Bosniak diese Position zusammen, „do not signal the postnationalization of citizenship so much as the citizenship’s *displacement or decline* in the face of other forms of collective organization and affiliation, as yet unnamed“ (Bosniak 2001: 246; H.i.O.).

In den theoretischen Ansätzen zu postnationaler/denationalisierter Citizenship hingegen wird der Zusammenhang von Citizenship und Nationalstaat als ein möglicher, aber nicht als ein notwendiger angesehen, der Auffassung eines staatlichen Monopols auf Citizenship und die Schaffung eines bürgerschaftlichen Verhältnisses wird entgegengetreten und eine Auflösung der rein staatlichen Bindung mitunter auch als normativ attraktiv argumentiert: „Whether it is the organization of formal status, the protection of rights, citizenship practices, or the experience of collective identities and solidarities, the nation-state is not the exclusive site for their enactment. It remains by far the most important site, but the transformations in its exclusivity signal a possible important new dynamic“ (Sassen 2002: 277f). „Citizenship’s intimate relationship to the nation-state is not intrinsic but contingent and historical, and the forms and locations of citizenship, as we conventionally understand the term, are more varied than ordinarily acknowledged. Citizenship has been, can be, and arguably should sometimes be enacted not merely within national borders but beyond and across them, as well“ (Bosniak 2006: 5).

Eine, die staatliche Form verlassende europäische Citizenship und im speziellen die Unionsbürgerschaft als ihre primärrechtlich formalisierte Ausformung werden dabei nicht als die einzige, aber als die am deutlichsten ausgeprägte überstaatliche Citizenship, die Europäisierung in der Regel nur als einer mehrerer, zum Teil miteinander verschränkter Gründe und Ursachen für die gegenwärtigen Transformationsprozesse ausgemacht: „European citizenship is postnational citizenship in its most elaborate form“ (Joppke 2010: 21), „der im internationalen Vergleich bisher am weitesten entwickelte post-nationale Bürgerstatus“ (Kotalakidis 2000: 318; siehe auch Soysal 1994: 148, Bosniak 2000: 459, Sassen 2002: 278).

Die Analyse postnationaler Mitgliedschaft wird stark mit Yasemin Soysal (1994, 1998) assoziiert, die als eine der ersten die Transformationsprozesse von Citizenship in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als postnational interpretiert. Soysal sieht jene Rechte, die bis dahin typischerweise Staatsangehörigen vorbehalten waren, zunehmend außerstaatlich kodifiziert und auf einen weiteren Personenkreis ausgedehnt: „A new and more universal concept of citizenship has unfolded in the postwar era, one whose organizing and legitimating principles are based on universal personhood rather than national belonging“ (Soysal 1994: 1). Für Soysal verschieben sich sowohl die rechtliche Verankerung als auch der Diskurs um Ansprüche und Forderungen von Rechten zunehmend von der staatlichen auf eine überstaatliche Ebene; die Rechte der einzelnen würden nicht mehr als Rechte von StaatsbürgerInnen, sondern als Menschenrechte kodifiziert (Soysal 1994: 142) und eingefordert (Soysal 1994: 152-155): „[U]niversal personhood replaces nationhood; and universal human rights replace national rights“ (Soysal 1994: 142, 1998: 194). Die Entstehung eines internationalen Menschenrechtsregimes mit universalistischen Regeln würde dazu führen, dass der formale Status als StaatsbürgerIn für die Inanspruchnahme substanzieller (Citizenship-)Rechte immer unbedeutender wird und die Unterscheidung zwischen StaatsbürgerInnen und Nicht-StaatsbürgerInnen verblasst: „[T]he individual transcends the citizen. This is the most elemental way that the post-national model differs from the national model“ (1994: 142, 1998: 194).⁴⁰⁰ Die Basis für Citizenship als Rechtskategorie verschiebt sich damit laut Soysal über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg auf überstaatliche Normen: „Rights increasingly assume universality, legal uniformity, and abstractness, and are defined at the global level“ (Soysal 1994: 159, 1998: 208). Als Identitätsressource bleibt postnationale Citizenship laut Soysal jedoch weiterhin staatlich verankert: „Identities in contrast still express particularity, and are conceived of as being territorially bounded. As an identity, national citizenship – as it is promoted, reinvented and reified by states and other societal actors – still prevails. But in terms of its translation into the rights and privileges, it is no longer a significant construction“ (ibid.).

⁴⁰⁰ Soysal grenzt sich damit von Hammar (1990) und anderen ab, die bereits vor ihr auf die zunehmende Vergabe von Citizenship-Rechten an Nicht-Staatangehörige verwiesen haben, in ihrer Analyse allerdings das Nationalstaatsmodell nicht verlassen hätten. Soysal selbst hingegen sieht die Basis und Legitimation für Mitgliedschaft und Mitgliedschaftsrechte außerhalb des Staates verschoben und damit eine tiefgreifende Veränderung von Citizenship (Soysal 1994: 137ff): „[T]hese studies remain within the confines of the nation-state model. They do not recognize the changing basis and legitimacy of membership or the recent, fundamental changes in the relationship between individual, the nation state, and the world order“ (ibid.: 139).

Soysal sieht die Transformation von Citizenship in eine postnationale Mitgliedschaft als globales Phänomen (Soysal 1994: 156, 1998: 205f), streicht jedoch das Europarecht und die (zum Zeitpunkt ihrer Analyse noch sehr junge) Unionsbürgerschaft als „the most comprehensive legal enactment of a transnational status“ (Soysal 1994: 147) und „postnational membership in its most elaborate legal form“ (ibid.: 148) hervor. Die Analyse als globales Phänomen ist einer der Kritikpunkte an der These Soysals. Denn global gesehen liegt die legale und diskursive Basis für die Ausweitung von Citizenship-Rechten auf langfristig aufenthaltsberechtigte Nicht-Staatsangehörigen vielfach nicht in überstaatlich kodifizierten Menschenrechten, sondern im staatlichen Rechtssystem, beispielsweise – wie in den USA – im nationalen Verfassungsrecht (Castles 1998: 235, Bosniak 2000: 460f, Hansen 2009: 7ff). Zudem wird richtig angemerkt, dass das internationale Recht zwar ein Minimum an Menschenrechten für jeden und jede Einzelne garantiert, dabei jedoch die Vergabe von Mitgliedschafts- und Mitbestimmungsrechten entlang dem Prinzip der Staatsangehörigkeit und das souveräne Rechte der Staaten in diesem Bereich nicht infrage gestellt wird (Bosniak 2000: 460f, Kofman 2005: 464, Kostakopoulou 2006: 86).

Aber selbst in Bezug auf die europäische Rechtsordnung und die Unionsbürgerschaft kann die Analyse Soysals nicht uneingeschränkt geteilt werden. Zwar wurde auf europäischer Ebene unzweifelhaft eine überstaatliche Rechtsgrundlage geschaffen, in der europäische Citizenship ihre Legitimation findet. Der Weg zur Unionsbürgerschaft führt allerdings auch heute noch exklusiv über die nationale Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten.⁴⁰¹ Deren Rechtsgrundlage wiederum bildet in erster Linie weiterhin das jeweilige nationale (Verfassungs-)Recht, so der kritische Einwand (Shaw 1997: 50, Joppke 1998: 29f, Bosniak 2001: 241, Hansen 2009: 6f).⁴⁰² Erst die spätere Rechtsprechung des EuGH, im Wesentlichen das Urteil im Fall *Rottmann*, hat die exklusive Befugnis der Mitgliedstaaten in mitgliedschaftlichen Angelegen-

⁴⁰¹ Damit besteht gerade eben keine „direct relationship“ zwischen der supranationalen Europäischen Union und den „individuals in the member nation-states“, wie Soysal es beschreibt (1994: 148).

⁴⁰² Joppke (1998: 29f) lehnte aus diesem Grund die Qualifizierung der Unionsbürgerschaft als postnational ab und diagnostizierte Soysal und anderen VerfechterInnen einer postnationalen These gar „professional myopia“ (1998: 25); die Unionsbürgerschaft wäre erst dann postnational, wenn sie auch Drittstaatsangehörige in den Mitgliedstaaten erwerben könnten (ibid.: 30). Dies ist auch heute nicht der Fall, der Status ist ausschließlich Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten vorbehalten, das Recht auf Freizügigkeit steht nur eingeschränkt und unter Bedingungen offen. Dennoch revidierte Joppke später aufgrund der Rechtsfortbildung durch den EuGH sein Urteil (2010: 20f) und sah sie nun als am meisten fortgeschrittene Form einer postnationalen Citizenship (ibid.: 21).

heiten relativiert und unionsrechtlichen Schranken unterworfen (cf. Kap. 4.1.1). Damit hat der EuGH den nationalen Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten neben ihrer nationalen, zusätzlich tatsächlich eine übernationale, europäische Rechtsgrundlage verschafft. Ähnlich jedoch wie die Unionsbürgerschaft laut Vertrag von Lissabon zur nationalen Staatsbürgerschaft „hinzu tritt“, tritt auch die europäische Rechtsgrundlage zur nationalen (lediglich) hinzu, „ersetzt sie aber nicht.“⁴⁰³ Das akzessorische Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ist (wie beschrieben) nun kein einseitiges, sondern ein gegenseitiges, bidirektionales. Die Unionsbürgerschaft leitet sich von der Staatsangehörigkeit ab, genauso wie umgekehrt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vom Recht auf die Unionsbürgerschaft. Der europarechtliche Rahmen ist zudem unscharf; wo genau die europarechtlichen Schranken des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts liegen mögen und insbesondere, für wen sie Relevanz aufweisen – stark eingeschränkt lediglich für „mobile“ oder auch für „statische“ UnionsbürgerInnen –, ist derzeit völlig unklar.

Ähnliches kann über die konkreten Citizenship-Rechte gesagt werden (cf. Kap. 4.1.2): die Unionsbürgerschaft räumt ein Mehr an supra- und transnationalen Rechten ein, die ihre rechtliche Grundlage im Europarecht finden und Großteils durch nationales Recht umgesetzt werden. Die (klassischen) Citizenship-Rechte auf nationaler Ebene aber, wie beispielsweise das Wahlrecht zum nationalen Parlament, finden ihre primäre Rechtsgrundlage weiterhin im jeweiligen nationalen (Verfassungs-)Recht, UnionsbürgerInnen und Drittstaatsangehörige bleiben in der Regel davon ausgeschlossen. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bieten zusätzlichen Grundrechtsschutz, eine Verschiebung der Legitimationsgrundlage auf eine außerstaatliche, supranationale Ebene findet allerdings nicht statt.⁴⁰⁴ Das Problem der „umgekehrten Diskriminierung“, gegen das es auf europarechtlicher Ebene keine rechtliche Handhabe gibt, legt darüber ein beredtes Zeugnis ab (cf. Kap. 4.1.4.). „The most obvious quality of citizenship of the Union is above all its transnational, not its postnational character“ (Shaw 2011b: 586; siehe auch Maas 2008: 588).

Das deutliche Erstarken der Rechte von Nicht-Staatsangehörigen sieht Soysal schließlich als das zentralste Element ihrer Analyse einer postnationalen Mitgliedschaft, „making national

⁴⁰³ Art. 20 AEUV und Art. 9 EUV [Lissabon].

⁴⁰⁴ Die Charta der Grundrechte beispielsweise enthält Bestimmungen über das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, nicht aber für mitgliedstaatliche Organe wie nationale oder regionale Parlamente, etc.

citizenship peculiarly less important“ (Soysal 1994: 29). Unbestritten ist, dass die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu „Quasi-Staatsangehörigen“ (Kochenov 2013: 117) erhebt, mit weitgehenden Citizenship-Rechten, die sich an jene der Staatsangehörigen annähern. Ebenso unbestritten ist allerdings, dass das elementarste Citizenship-Recht, das (aktive und passive) Wahlrecht zum nationalen Parlament, hiervon ausgenommen ist. Noch deutlicher ist die Rechtedifferenz zwischen Staatsangehörigen und (langfristig aufenthaltsberechtigten) Drittstaatsangehörigen, insbesondere da die Einführung der europäischen Zivilbürgerschaft als eigener Rechtsstatus für diese Personengruppe gescheitert ist (cf. Kap. 4.2.2.) und politische Rechte in vielen Mitgliedstaaten gänzlich ausgespart sind. Grundlegende und weiterreichende, durchaus bedeutende Citizenship-Rechte werden diesen beiden Bevölkerungsgruppen damit zwar eingeräumt, die volle Breite und die Bedeutendsten bleiben allerdings auch weiterhin auf die jeweiligen Staatsangehörigen beschränkt. Die Einbürgerung bleibt damit weiterhin das zentrale Instrument zur rechtlichen und politischen Inklusion (Castles 1998: 235f, Bosniak 2000: 461f, Benhabib 2008, Bauböck 2011: 681). Die Analyse Soysals scheint dies außer Acht zu lassen oder jedenfalls eine zu geringe Bedeutung beizumessen.⁴⁰⁵

Auch für Linda Bosniak verkörpert „EU citizenship [...] a dramatic reconstitution of citizenship in Europe“ (2006: 25; vgl. auch 2000: 458); die Frage „where citizenship should be understood to take place“ (Bosniak 2000: 453) – innerhalb des Nationalstaats oder außerhalb – sei nach den unterschiedlichen Dimensionen von Citizenship (Status, Rechte, politisches Engagement bzw. Praxis und Identität/Solidarität) entsprechend differenziert zu beantworten (2000: 452ff, 2001: 241). Bosniak kommt zu dem Schluss, dass sich Citizenship in allen Bereichen denationalisiert und postnationale Formen annimmt,⁴⁰⁶ das Ausmaß in den vier Dimensionen aber beträchtlich variiert: „[A]ll the various practices and experiences that we conventionally associ-

⁴⁰⁵ Feldblum schließt sich in ihrer Analyse der These Soysals im Wesentlichen an (1998: 236-240), erkennt gleichzeitig allerdings auch eine Gegenentwicklung in Richtung einer „neo-national membership“: „[E]ven when citizenship as a status has appeared to matter less, new patterns of exclusion have arisen. They are constituted by boundaries that are both within and without the nation state“ (ibid.: 242). Anzeichen dafür sieht sie unter anderem in verschärften Regelungen für die Zuwanderung, einer verstärkten Abschottungspolitik und einer Erhöhung von Einbürgerungskriterien ebenso wie im Ausschluss von Drittstaatsangehörigen von der Unionsbürgerschaft (ibid.: 243f). Beide Entwicklungen sieht Feldblum miteinander verbunden, wobei sie die neonationale Entwicklung zum Teil als eine politische Reaktion auf die postnationale Entwicklung sieht (ibid.: 245).

⁴⁰⁶ Bosniak verwendet die Begriffe „denationalized“ und „postnational“ – anders als Sassen (Sassen 2003: 63, Fn. 7) – synonym.

ate with citizenship do, in some respects, exceed the boundaries and jurisdiction of the territorial nation-state. But there *are* differences in the power and persuasiveness of the claim across the various discourses or dimensions” (Bosniak 2001: 241; H.i.O.).

In Bezug auf die Dimension Status sieht Bosniak die geringste Entwicklung in eine postnationale Richtung. Dieser bleibe in hohem Maße an den Nationalstaat gebunden, allerdings mit der Europäischen Union und der Entstehung der Unionbürgerschaft als der einzigen Ausnahme: „This development no doubt importantly challenges the conventional correspondence that we ordinarily assume exists between citizenship and national membership, and alerts us to possibilities for nonnation-centered arrangements“ (Bosniak 2000: 457). Hier räumt Bosniak eine Denationalisierung auch des Citizenship-Status ein – „in Europe [...] citizenship status *is* arguably being denationalized to some extent“ (Bosniak 2001: 241) –, schränkt Ausmaß und Bedeutung mit Hinweis auf die vorhandene Akzessorietät und Abhängigkeit der Unions- von der nationalen Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten aber umgehend ein. Zudem seien es auch im Gefüge der Europäischen Union, von Anbeginn an und bis auf weiteres, die Regierungen der Mitgliedstaaten und damit die nationale Ebene, die den eigentlichen Ort der politischen Macht darstellen (Bosniak 2000: 458f, 2001: 241f). Bosniak bleibt bei ihrer Analyse in Bezug auf die Postnationalisierung des Citizenship-Status durch die Unionsbürgerschaft insgesamt also vorsichtig zurückhaltend. „European citizenship represents a real departure from the national model“ (2000: 459), eine eingeschränkte Abkehr vom nationalstaatlichen Modell, die allerdings nicht notwendigerweise (bereits) das Erreichen eines postnationalen Modells bedeute. Bezieht man die spätere Entwicklung insbesondere des Akzessorietätsverhältnisses mit ein, so ist diese Abkehr vom (rein) nationalstaatlichen Modell heute sicherlich ein Stück weiter fortgeschritten, ein tatsächlich postnationales Citizenship-Modell in Europa jedoch aber dennoch nicht erreicht.

Saskia Sassen (2002, 2003) schließlich unterscheidet zwei parallele gegenwertige Entwicklungen und grenzt „postnational citizenship“ von „denationalized forms of citizenship“ ab: „Their difference is a question of scope and institutional embeddedness. The understanding in the scholarship is that post-national citizenship is located partly outside the confines of the national. I argue that in considering denationalization, the focus moves on to the transformation of the national, including the national in its condition as foundational for citizenship“ (Sassen 2002: 286). Während theoretische Auseinandersetzungen zu postnationaler Citizenship sich

also mit der Verschiebung von Citizenship über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus beschäftigen, richtet Sassen mit dem Konzept der Denationalisierung den Blick auch auf Veränderungen innerhalb der Nationalstaaten selbst: Denationalisierung „has to do with the transformation of the national, specifically under the impact of globalization [...] and will tend to instantiate inside the national“ (ibid.). Diese Veränderungen im Inneren der Staaten setzen auch einen Wandel der Institution Citizenship in Gang und verändern diese nachhaltig. „[C]itizenship – even if situated in institutional settings that are ‘national’ – is a possibly changed institution if the meaning of the national itself has changed“ (Sassen 2003: 55). Sassen meint damit eine teilweise Umkehrung des Prozesses der Nationalisierung von Citizenship, die hier als Teil eines modernen Verständnisses der Institution beschrieben wurden (cf. Kap. 2.1.). „The nationalizing of the institution which took place over the last several centuries may today give way to a partial denationalizing“ (Sassen 2002: 279f). Darunter fielen so unterschiedliche Entwicklungen wie der Rückbau sozialer Rechte und eine damit einhergehende Abnahme loyaler Bindungen der BürgerInnen gegenüber dem Staat, der seinerseits wiederum auf diese (aufgrund moderner Kriegsführung und veränderter globaler Verhältnisse) nicht mehr im selben Ausmaß angewiesen ist, genauso wie beispielsweise das vermehrte Auftreten mehrfacher Staatsangehörigkeit (ibid.). Sassen geht es dabei aber auch um Veränderungen im Herrschafts- und Machtgefüge und dem Auftreten neuer, nicht-staatlicher (ökonomischer) Akteure mit zum Teil hohem politischen Einfluss aber ohne demokratische Legitimation (Sassen 2003: 57-62). „For me the question as to how citizens should handle these new concentrations of power and ‘legitimacy’ that attach to global firms and markets is a key to the future of democracy“ (Sassen 2002: 287, 2003: 57). Sassen beschreibt mit der Denationalisierung damit also Entwicklungen, die in einem engen Zusammenhang mit der Globalisierung, zum Teil auch mit der Europäisierung stehen, die aber weniger auf die Entstehung der Unionsbürgerschaft selbst und auf Verschiebungen im europäischen Citizenship-Gefüge zurückgeführt werden können.

Die Frage, ob Schaffung und Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft dazu geführt haben, dass Citizenship in Europa – verstanden zumindest als Status, Rechte und Praxis – korrekt als *postnational* bezeichnet werden kann, wird wohl auch an dieser Stelle nicht endgültig beantwortet werden. Deutlich erkennbar ist aber jedenfalls eine Entwicklung, die das Monopol der Nationalstaaten auf Citizenship aufhebt, ohne dass es jedoch zu einer *vollständigen* Verschiebung und *ausschließlichen* Verortung von Citizenship außerhalb der Staaten kommt. Eine sol-

che kann im Übrigen auch aus der Begrifflichkeit *postnational* nicht herausgelesen werden, deren Präfix lediglich ein zeitliches „danach“ anzeigt, also eine Situation nach einer bisher ausschließlich nationalstaatlich definierten und verorteten Citizenship, das aber offen lässt, wie sich dieses „danach“ charakterisiert. Eine postnationale Citizenship kann demnach *auch*, aber eben nicht mehr *ausschließlich* nationalstaatlich definiert und verortet sein. Die Judikatur des EuGH, der die Unionsbürgerschaft als „grundlegenden Status“ stark aufgewertet und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Staatsangehörigkeitsfragen zwar bestätigt, ihre exklusive Befugnis aber relativiert und unionsrechtlichen Schranken unterworfen hat, macht dies augenscheinlich. Diese Dynamik der Veränderung zeigt sich auch in der Position Christian Joppkes, der Soysals These einer postnationalen europäischen Citizenship als sie in den 1990er-Jahren veröffentlicht wurde, als unzutreffende Überinterpretation ablehnt (1998: 29f), ihr aber 12 Jahre später im Wesentlichen zustimmt (2010: 20f). Die These von der postnationalen Citizenship in Europa war damit vielleicht ursprünglich voreilig und überzogen, wurde mittlerweile aber zumindest in Teilen von der Rechtsentwicklung eindeutig eingeholt.

Was mit der Auseinandersetzung um eine postnationale Citizenship allerdings tendenziell aus dem Blick gerät, ist die zunehmende Verwobenheit von Citizenship. Der Fokus der Debatte liegt stark auf der Verschiebung von Citizenship in ihren unterschiedlichen Dimensionen außerhalb des nationalstaatlichen Rahmens, lässt aber die Interdependenz von Citizenships, die zunehmend nur mehr im Plural korrekt erfasst werden können, häufig außer Acht. Was innerhalb der Europäischen Union entstanden ist, ist ein Citizenship-Gefüge, ein System nationaler, supranationaler und mitunter subnationaler Citizenships, die in gegenseitigen Abhängigkeits- und Bedingungsverhältnissen zueinander stehen – auf derselben Ebene und über die Ebenen hinweg. Theodora Kostakopoulou und Thomas Faist haben dieses Gefüge schon früh als „nested“ (Kostakopoulou 1999) bzw. „verschachtelt“ (Faist 2000) beschrieben. Beide haben dabei insbesondere die gegenseitige Abhängigkeit der Citizenships unterschiedlicher Ebenen herausgestrichen, dabei das interdependente Verhältnis nationaler Citizenships untereinander aber unberücksichtigt gelassen. „European citizenship may not be one but several ‘citizenships’“, so Kostakopoulou über den neuen Citizenship-Plural (Kostakopoulou 1999: 390). Diese Citizenships der unterschiedlichen Ebenen stehen dabei in einem reziproken Verhältnis zueinander, „[t]hey do not merely overlap, but are nested within each other and interlock. This nesting facilitates reciprocal interaction and transformation as much as it increases tensions and ambiguities“ (ibid.). Auch Faist streicht die Beziehung zwischen den einzelnen Ebenen

heraus, „die nicht einfach als übereinander liegend gesehen werden können“ (Faist 2000: 239): „Es handelt sich hier nicht nur um ein vielschichtiges System im Sinne einer ‚Russischen Puppe‘, die keine Verbindung zwischen den einzelnen Teilen kennt“ (ibid.), die „verschachtelte Mitgliedschaft ist [...] nicht rein additiv als Mehrebenenbürgerschaft, sondern kumulativ zu denken“ (ibid.: 240).

Den zusammengesetzten, vielschichtigen Charakter von Citizenship innerhalb der Europäischen Union streicht auch Joseph Weiler (1995, 1996a, 1999) heraus. Er kritisiert die identitätspolitischen Überlegungen und Bemühungen, die von Anbeginn mit der Schaffung einer europäischen Citizenship und der primärrechtlichen Kodifizierung der Unionsbürgerschaft einhergingen, und sieht darin letztlich sogar die Aufgabe des ursprünglichen Ziels der europäischen Integration, eines „immer engeren Zusammenschluß[es] der europäischen Völker“⁴⁰⁷: „The introduction of citizenship understood in its classical vocabulary could mean [...] a change in the very telos of European integration from a union among the peoples of Europe to a people of Europe“ (Weiler 1999: 328).

Citizenship stellt die rechtlich-politische Institutionalisierung des „Wir“ dar, „the institutional formation of the category of ‘us’“ (Dell’Olio 2005: 58); Aufgabe europäischer Citizenship, so Weiler, kann es allerdings nicht sein, sich mit einer bloßen Ausdehnung des „Wir“ und einer Verschiebung seiner Grenzen zu begnügen und den Ausschluss „der anderen“ auf der supranationalen Ebene zu reproduzieren. „We have made little progress if the *us* becomes European (instead of German or French or British) and the *them* becomes those outside the Community or those inside who do not enjoy the privileges of citizenship“ (Weiler 1999: 95; H.i.O.). „[S]imply defining a new Other“ (Weiler 1996a: 525) sei der falsche Weg, denn ein europäischer Supranationalismus unterscheide sich nicht wesentlich von einem staatlichen Nationalismus, gegen den das europäische Einigungsprojekt stets positioniert wurde (Weiler 1995, 1999: 247-252). Auf welcher moralischen Grundlage, fragt Weiler, könne man sich gegen mitgliedstaatlichen Nationalismus aussprechen und gleichzeitig dieselbe Logik des Ein- und Ausschlusses auf europäischer Ebene zur Anwendung bringen: „On the ground that they chose the wrong nationalism to embrace?“ (Weiler 1999: 258).

⁴⁰⁷ EWGV, Präambel.

Die Unionsbürgerschaft zeichne aus, dass sie per se plurinational sei; sie setzt sich aus Bürgerinnen und Bürgern zusammen, die per definitionem Angehörige unterschiedlicher Staaten sind (Weiler 1996a: 525f). Vor diesem Hintergrund formuliert Weiler seine normative Position zur Zukunft europäischer Citizenship, die auf Heterogenität – in Weilers Worten auf „difference“ (Weiler 1999: 328f) – statt auf Homogenisierung und der strategischen Ausblendung und Negierung von Differenz beruht: „Constructing [...] a new concept of citizenship around the fragmented sovereignty of the porous state and the fractured self of the individuals who compromise those ‘states’ [...] could have been and could still be a fitting project for Union architects“ (Weiler 1999: 329).

Weiler sieht keine Notwendigkeit für *einen* europäischen Demos und lehnt entsprechende Forderungen entschieden ab („There is no European Demos and there should not be one. [...] Europe is not meant to be about nation building“ (Weiler 1996a: 524), erkennt im zusammengesetzten, plurinationalen Charakter der Unionsbürgerschaft allerdings die Basis für eine europäische *Demoikratie* (Nicolaidis 2004: 101, Shaw 2011b: 583; cf. Kap. 4.2.3): „The decoupling of nationality and citizenship opens the possibility [...] of thinking of co-existing multiple *demos*“ (Weiler 1996a: 526, 1999: 344; H.i.O.). Nationale Angehörigkeitskonstruktionen bleiben dabei bestehen und werden durch eine supranationale, europäische ergänzt, die nicht auf Emotion, vorgestellter kollektiver Identität oder einem europäischen „nationalen“ Mythos beruht (Weiler 1999: 344), sondern auf Rationalität und dem Willen, Entscheidungen im Bereich der vergemeinschafteten Politikfelder als gemeinsam getroffene legitime Entscheidungen der europäischen BürgerInnen zu akzeptieren. „It is the acceptance by its members that in a range of areas of public life, one will accept the legitimacy and authority of decisions adopted by fellow European citizens in the realization that in these areas preference is given to choices made by the out-reaching, non-organic *demos*, rather than by the in-reaching one“ (Weiler 1999: 346; H.i.O.).

Die BürgerInnen Europas sind im Modell Weilers damit gleichzeitig Teil zweier *Demos*, die unterschiedlichen Logiken folgen und unterschiedliche Funktionen erfüllen, die miteinander verflochten sind („totally interdependent“ (ibid.) – Weiler sieht keine Möglichkeit, UnionsbürgerIn zu sein und nicht auch gleichzeitig die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates zu besitzen), einander aber nicht ablösen, sondern ergänzen. Der supranationale Demos ist dabei frei

von Homogenitätsanforderungen und -vorstellungen und soll ebensolche auf nationaler Ebene „zähmen“ (ibid.: 347).

Joppke hat zurecht darauf hingewiesen, dass diese Unterscheidung auf einer romantisierten Vorstellung von nationaler Angehörigkeit basiert und eine solche emotionale, auf Homogenität und einer gemeinsamen Geschichte beruhende Citizenship auch auf nationaler Ebene bereits Chimäre sei (Joppke 2010: 19f) und tatsächlich wohl auch nie der empirischen Realität entsprochen hat. Der entscheidende Punkt hier ist allerdings ein anderer: Weiler eröffnet die Möglichkeit, eine alternative Form eines Demos zu denken. Ein Demos, der sich von der nationalstaatlichen Konzeption prinzipiell unterscheidet und damit auch nicht darauf abzielt, dessen Form und Qualität (auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht) zu erreichen. Ein Demos, der „einen nicht-staatlichen Charakter hat“ (Weiler 1995), der aber dennoch in einem gleichermaßen nicht-staatlichen Gemeinwesen als Basis für demokratische Autorität und legitime Normsetzung fungieren kann. Ein Demos, der schließlich auch nicht „die Ersetzung der verschiedenen Demoi der Mitgliedstaaten [...] bedeuten würde“ (ibid.) sondern zu einem Modell führt, in dem „ein Mitgliedstaat [...] zum einen sein eigenes Verständnis von Demos für sich selbst [...] hegen kann und doch gleichzeitig Teil eines größeren Gemeinwesens mit einem abweichenden Verständnis von Demos ist“ (ibid.).

In der entschiedenen Ablehnung eines „national“ verstandenen europäischen Demos trifft sich Weiler im Übrigen mit Joppke, für den genau diese Eigenschaft der Unionsbürgerschaft ihren modernen Charakter ausmacht, durch den sie sich auch deutlich von nationalen Staatsangehörigkeiten unterscheidet: „Built at the turn of the new millennium, it is a citizenship of our time, entirely free of the baggage of nationhood and nationalism“ (Joppke 2010: 29). In seinem Verständnis des europäischen Demos beruhend auf Heterogenität und Vielheit stimmt er deutlich mit Kostakopoulou überein: „[T]he European demos in formation cannot be built on some form of tangible homogeneity among the European peoples or on mythical foundations. [...] Rather, it can only be conceived of as a genuinely heterogeneous European public [...], a public that does not seek to level out differences or to absorb other identifications and allegiances“ (Kostakopoulou 2007: 643).

Insgesamt betont damit auch Weiler, wie Kostakopoulou und Faist, die Gleichzeitigkeit und interdependente Vielschichtigkeit sowie den Plural der Konzepte, die einander beeinflussen und ergänzen, aber nicht ablösen oder ersetzen. In diese Richtung geht schließlich auch

Jo[sephine] Shaw, wenn sie davor warnt, die Unionsbürgerschaft und die Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten der EU als getrennt voneinander zu denken: „The key to understanding citizenship’s role within the European Union is to avoid thinking about Union citizenship and citizenship of the Member States as two separate and unrelated phenomena, even though they are different in character“ (Shaw 2011b: 578). Auch sie betont die interdependente Beziehung von Citizenship unterschiedlicher Ebenen und die Entstehung eines komplexen und vielschichtigen Citizenship-Systems: „[T]he complex relationship between the two can only be effectively understood by developing a composite concept of citizenship which links together the different levels and different spheres in which individuals claim citizenship rights, carry out citizenship duties, and act out citizenship practices. In other words, we should focus on citizenship *in* the EU context, not specially and solely on citizenship *of* the Union. (...) The concept of citizenship operating in Europe today is both multi-level and composite in character“ (ibid.).

5.2 Conclusio

Die Nacht von 31. Oktober auf den 01. November 1993 machte die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu UnionsbürgerInnen. Die Bedeutung und rechtliche Tragweite der Unionsbürgerschaft als neuer supranationaler Rechtsstatus, der durch das Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht entstanden war, war dabei von Beginn an unklar und umstritten. Von mancher Seite als „halbherzig“ (Weiler 1999: 333), „mager“ (Maas 2009: 266) und „anämisch“ (Follesdal 2001: 314) kritisiert und als „Luftschloss“ oder „leere Versprechung“ gescholten (Jessurun d’Oliveira 1995: 76), das wenig Neues bringe (de Búrca 2001: 43) und keine Bedeutung für die Mehrheit der Menschen habe (von Beyme 2001: 79), erkannten andere in einzelnen Rechten gar „revolutionären Charakter“ (Kotalakidis 2000: 174) oder erachteten sie zumindest als „symbolisch wichtig“ (Shaw 2007a: 2552). So weit verbreitet der anfängliche Skeptizismus über die Unionsbürgerschaft war, so breit ist mittlerweile der Konsens über ihre heutige substantielle Bedeutung (Kadelbach 2003: 55, Kostakopoulou 2005, Joppke 2010: 21f, O’Leary 2011: 544, Kochenov 2013: 98). Für manche geht diese sogar soweit, dass sie die nationale Staatsangehörigkeit innerhalb der Europäischen Union für UnionsbürgerInnen gar als „bedeutungslos“ (Davies 2005: 55f) sehen und – sicherlich verfrüht – ihren „Tod“ (Kochenov 2010a: 31) verkünden.

Dazwischen liegen zwei Jahrzehnte der Entwicklung, die durch einige primärrechtliche Änderungen und Ergänzungen, den sekundärrechtlichen Ausbau von Rechten und schließlich maßgeblich durch punktuelle höchstgerichtliche Interventionen des EuGH geprägt sind, und in Summe zu jener komplexen europäischen Citizenship-Architektur geführt haben, wie sie gegenwärtig vorliegt. Das Jahr 1993 und der Vertrag von Maastricht sind aber weder der Beginn der europäischen Citizenship-Politik, noch der Beginn der europäischen Citizenship. Das Jahr markiert lediglich die – freilich bedeutungsvolle – Wende von der unbenannten „Unionsbürgerschaft *avant la lettre*“ (Schönberger 2005: 15; H.i.O) zu ihrer institutionalisierten und konstitutionalisierten Form.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit beiden Phasen der europäischen Citizenship: mit der langen Phase der vorkonstitutionellen Entwicklung und der vergleichsweise dazu noch kurzen Phase nach der primärrechtlichen Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft. Sie führt die europäische Citizenship-Politik an ihre Anfänge zurück und zeichnet die schrittweise Entwicklung europäischer Citizenship vor und nach Maastricht nach. Sie beschreibt den Wechsel vom Konzept einer Marktbürgerschaft hin zu dem einer Gemeinschaftsbürgerschaft und stellt den langen Prozess ihrer primärrechtlichen Installierung als Unionsbürgerschaft und die darauffolgende Weiterentwicklung bis zur Gegenwart dar. Darauf aufbauend beschäftigt sich die Arbeit im Detail mit dem derzeitigen rechtlichen Setting, stellt kritisch die Eigen- und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft, ihre Reichweite und ihren Inhalt, ihre Wahrnehmung und Bedeutung, ebenso wie Lücken und Unzulänglichkeiten dar, und beschreibt und analysiert schließlich das entstandene europäische Citizenship-Gefüge sowie mögliche zukünftige Entwicklungen.

Dabei zeigt sich, dass sich rudimentäre Elemente einer stark eingeschränkten „embryonalen“ europäischen Citizenship (Olsen 2008: 92) bereits am Beginn des europäischen Einigungsprozesses erkennen lassen. Dreh- und Angelpunkt der Entwicklung war dabei von Anfang an das Recht auf Freizügigkeit, das den Kern der sich entwickelnden Marktbürgerschaft darstellt und bis heute „an der Spitze der mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte“ (Schönberger 2005: 318) steht. Die europäische Freizügigkeit fungiert als Initialrecht für die Inanspruchnahme der meisten anderen Citizenship-Rechte und bildet die rechtliche Achse, um die sich der Entwicklungsprozess des gemeinschaftlichen Bürgerschaftsstatus vollzogen hat. Die frühe sekundärrechtliche Fixierung der Freizügigkeit auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die sich zwar aus dem Primärrecht nicht ableiten lässt, aber vom EuGH bestätigt wird, spiegelt

sich später auch im rechtlichen Arrangement der Unionsbürgerschaft und ihrem akzessorischen Verhältnis zu den Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten wider.

Den schleichenden Übergang von der reinen Marktbürgerschaft, deren Subjekte ausschließlich wirtschaftliche AkteurInnen und MarktteilnehmerInnen sind, hin zur Gemeinschaftsbürgerschaft, die auch politische Rechte umfasst, markiert die Einführung der unmittelbaren Wahl des Europäischen Parlaments. Die Debatte um die Direktwahl ist Teil einer intensivierten Auseinandersetzung um Citizenship und stellt den Beginn einer aktiven und geplanten Citizenship-Politik auf europäischer Ebene dar. Erstmals werden die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten als *BürgerInnen* angesprochen, denen *Rechte* zu gewähren seien und Vorschläge in Richtung einer (explizit auch als solche bezeichnete) „European Citizenship“ erörtert. Die tatsächliche Umsetzung dieser in den 1970er-Jahren initiierten Politiken erweist sich allerdings als schwieriger Prozess. Die Konkretisierung verläuft zum Teil lange Jahre nur sehr zäh und wird immer wieder auch von Stillstand unterbrochen, woran die Mitgliedstaaten keinen unwesentlichen Anteil haben, die Kompetenzübertragungen als Souveränitätsverlust sehen. Ein Phänomen, das aus der europäischen Integrationsgeschichte und auch von späteren Institutionen- und Strukturreformen auf europäischer Ebenen gut bekannt ist, kann auch in der Citizenship-Politik immer wieder deutlich beobachtet werden. Die Umsetzung der angestoßenen Politiken bestimmt so die europäische Citizenship-Politik der folgenden zwei Jahrzehnte und einige der Rechte lassen sich später auch als Elemente der kodifizierten Unionsbürgerschaft des Vertrags von Maastricht wiederfinden.

„[T]he Maastricht Treaty was the ‚constitutional moment‘ that created European citizens“ (Maas 2007: 45), er fasst dabei seit langem bestehende Rechte mit einigen neuen als Unionsbürgerschaft zu einem gemeinsamen Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zusammen. Das Ergebnis enttäuscht deutlich weitreichenderen Erwartungen auf Basis von Konzepten und Ideen, die im Vorfeld kursiert waren, stellt in Summe aber wohl das Maximum des zum gegebenen Zeitpunkt erreichbaren dar. Das kommunale Wahlrecht und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament (im Aufenthaltsstaat) bringen eine weitere Aufladung der politischen Dimension des europäischen Citizenship-Modells und zeigen neben der Ausweitung der Freizügigkeit wohl am deutlichsten die Entwicklung der europäischen Citizenship von der ursprünglichen Markt- über eine Gemeinschafts- hin zur Unionsbürgerschaft an. Diese Entwicklung wird später durch die schrittweise Aufwertung des Europäischen Parlaments im instituti-

onellen Gefüge und im Rechtsetzungsprozess der Union, durch die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative und die rechtliche Einbindung der nationalen Parlamente als Akteure auf supranationaler Ebene durch die Vertragsänderungen von Nizza und Lissabon noch weitergeführt.

Eine deutliche Lücke in der europäischen Citizenship-Politik stellt lange Zeit der Schutz der Grund- und Menschenrechte dar. Das Europäische Parlament fordert bereits Ende der 1970er-Jahre als Teil der europäischen Citizenship einen umfassenden Katalog von Menschenrechten auf primärrechtlicher Ebene ein. Ein solcher wird mit der Charta der Grundrechte allerdings erst im Jahr 2000 beschlossen und mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 mit konstitutioneller Qualität und rechtlicher Bindewirkung ausgestattet. Bis dahin wird auf die Achtung der Grundrechte durch die Union lediglich allgemein hingewiesen und auf die Europäische Menschenrechtskonvention durch einen Verweis Bezug genommen. Der Beitritt der Union zur EMRK, der die europäische Grundrechtsarchitektur komplettieren soll und ebenfalls nach langen Jahren durch Lissabon verbindlich vorgeschrieben wird, scheitert allerdings vorerst. Er stellt auch weiterhin eine der Lücken im Feld der europäischen Citizenship dar.

Insgesamt sahen die (inklusive des gescheiterten Verfassungsvertrags) vier Vertragsänderungen nach Maastricht nur vergleichsweise geringe (materielle) Neuerungen im Citizenship-Acquis vor. Insbesondere im Vergleich zur fortschreitenden Entwicklung der europäischen Integration insgesamt mit deutlich ausgeweiteten Zuständigkeiten, neuen Politikfeldern und einem ständig im Wandel befindlichen institutionellen Gefüge, bleibt die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft eher zurück. Die Evolutivklausel, Eingeständnis ihres unfertigen Charakters und Bekenntnis zur Weiterentwicklung, kommt niemals zur Anwendung.

Ihre heutige Bedeutung erlangt die Unionsbürgerschaft weniger durch die Rechtsetzung als durch die Rechtsprechung. Schon früh nimmt der Europäische Gerichtshof seine Rolle als treibende Kraft der europäischen Integration ein, mit bedeutendem Einfluss auf die Weiterentwicklung der europäischen Rechtsordnung im Allgemeinen und der Unionsbürgerschaft im Besonderen. Noch lange vor der Einführung der Unionsbürgerschaft hält er in seinem Urteil zu *Van Gend en Loos* unmissverständlich fest, dass die BewohnerInnen der Mitgliedstaaten Rechtssubjekte der Gemeinschaft seien, denen Pflichten auferlegt und Rechte verliehen werden sollten. Später greift er das Konzept der Unionsbürgerschaft in seiner Judikatur auf und sieht diese dazu „bestimmt“, „der grundlegende Status“ der Staatsangehörigen der Mitglied-

staaten zu sein. Das „‘destined to be the fundamental status’ mantra“ (Shaw 2011: 589) des EuGH wird zum Dreh- und Angelpunkt der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, das den Charakter und die Bedeutung der Unionsbürgerschaft maßgeblich prägt und zu ihrer Absicherung, Stärkung und Ausweitung beiträgt. Der EuGH wird damit zum eigentlichen „Gründer“ (Kochenov 2003: 90) der Unionsbürgerschaft und diese zu deutlich mehr, als aus der Vertragsbestimmungen ursprünglich herauszulesen und zu erkennen war. „The value of citizenship existed not so much in what it was, but in what it ought to be“ (Kostakopoulou 2005: 263).

Diese Entwicklung vollzieht sich dabei vermutlich gegen die Intention der meisten Regierungen der Mitgliedstaaten. Sie zeigen als „Herren der Verträge“ nicht nur wenig Interesse an einer primärrechtlichen Aufwertung und Ausweitung der Unionsbürgerschaft und verschleppen oder blockieren regelmäßig sekundärrechtliche Initiativen der Kommission, sondern sie relativieren mit der Amsterdam-Klausel zudem die Bedeutung der Unionsbürgerschaft nur kurz nach ihrer primärrechtlichen Einführung auch bereits wieder. Das „[E]rgänzt [...], ersetzt sie aber nicht“ von Amsterdam ist eine Nachwirkung des negativen dänischen Referendums zu Maastricht, spiegelt gleichzeitig aber auch den zunehmenden Skeptizismus einiger weiterer Regierungen gegenüber dem damals noch jungen Konzept der Unionsbürgerschaft wider und wird als „defensive measure“ (Joppke 2010: 20) gegenüber der Unionsbürgerschaft als „(supposed) threat to nationality“ (Closa 2002: 300) in den Vertrag aufgenommen.

Der EuGH verhilft der Unionsbürgerschaft durch seine Judikatur zu deutlichem Eigengewicht, er bestätigt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, relativiert aber konsequenterweise deren exklusive Befugnis in Staatsangehörigkeitsfragen und unterwirft sie unionsrechtlichen Schranken. Die Architektur der Unionsbürgerschaft verschiebt sich damit: das akzessorische Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft wird in Summe gestärkt und gleichzeitig maßgeblich ergänzt: die Akzessorietät ist nun keine einseitige mehr, sondern muss als ein gegenseitiges, bidirektionales Verhältnis verstanden werden. Die Unionsbürgerschaft leitet sich von der Staatsangehörigkeit ab, genauso wie umgekehrt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats vom Recht auf den Besitz der Unionsbürgerschaft. Eine Über- bzw. Unterordnung der beiden Status ist nicht mehr eindeutig festzumachen. Wo genau die Schranken der nun nur mehr „relativen Autonomie“ (Kostakopoulou 2011: 22) der Mitgliedstaaten in Staatsangehörigkeitsfragen liegen, bleibt indes offen. Die Judikatur konsequent weitergedacht, lässt al-

lerdings vermuten, dass den Mitgliedstaaten bei der rechtlichen Regelung des Verlusts sowie bei den Erwerbsregeln Grenzen (sowohl nach oben als auch nach unten) erwachsen.

Trotz dieser Entwicklung weist das derzeitige rechtliche Setting der Unionsbürgerschaft auch deutliche Lücken und Unzulänglichkeiten auf. Die Unionsbürgerschaft begründet so zwar den „grundlegenden“ aber keinen generellen *Gleichheits*status der europäischen BürgerInnen. Das Phänomen der „umgekehrten Diskriminierung“, bei dem es zu einer rechtlichen Schlechterstellung von „statischen“ gegenüber „mobilen“ UnionsbürgerInnen kommt und für das bis dato keine umfassende Lösung gefunden werden konnte, beweist, dass es der Status der Unionsbürgerschaft nicht vermag, formale, rechtliche Gleichheit unter den UnionsbürgerInnen zu erzeugen.

Ähnliches kann über das temporäre Aussetzen der Freizügigkeitsrechte im Zuge der Erweiterungen der Union um neue Mitgliedstaaten gesagt werden. Der Status der Unionsbürgerschaft ist in den Phasen der mehrjährigen Übergangsbestimmungen ein höchst uneinheitlicher, national differenzierter Status, der nicht gleiche, sondern für die UnionsbürgerInnen unterschiedliche Rechte vorsieht, die zudem nicht im gesamten Territorium der Europäischen Union gelten, sondern je nach Aufenthaltsort einer Person Gültigkeit bekommen.

Ein Beleg für den unvollständigen Charakter der Unionsbürgerschaft ist die Beschränkung der politischen Rechte auf das Kommunal- und EP-Wahlrecht. Eine der zentralen Funktionen der Unionsbürgerschaft ist es, einen Rechtsverlust der UnionsbürgerInnen durch Inanspruchnahme der europäischen Freizügigkeit zu verhindern und zu garantieren, dass für UnionsbürgerInnen innerhalb der Union kein rechtlicher Unterschied zwischen innerstaatlicher und interstaatlicher Migration mehr besteht. Dennoch wird ein solcher Rechtsverlust ausgerechnet im zentralen Bereich der politischen Mitsprache auf der politisch bedeutsamsten Ebene, beim nationalen Wahlrecht, bislang hingenommen. Durch das Zusammenwirken der verschiedenen nationalen Wahlrechtsregelungen entsteht auf unterschiedliche Art und in unterschiedlichem Ausmaß eine Rechtelücke im europäischen Wahlrechtsgefüge, die ein „ernsthafte[s] Demokratiedefizit“ (Bauböck 2012: 3) für die Union darstellt und für die sich unterschiedliche rechtliche Möglichkeiten für eine zukünftige Lösung anbieten.

Die größte Auslassung allerdings weist die Unionsbürgerschaft in Bezug auf die rechtliche Inklusion von Drittstaatsangehörigen mit verstetigtem, dauerhaftem Aufenthalt auf. Die Einführung der Unionsbürgerschaft bringt ein deutliches Mehr an europäischen Rechten, beschränkt

diese aber auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und spart Drittstaatsangehörige bewusst aus. Der andauernde Ausschluss von Drittstaatsangehörigen wird zum „unfulfilled promise of Union citizenship“ (Maas 2008: 584), die Frage ihrer rechtlichen Inklusion in die europäische Ebene zum ständigen Begleiter in der Debatte. Konkrete Initiativen, umgesetzte erste Schritte und theoretische Lösungsansätze umfassen dabei den Erwerb der Unionsbürgerschaft durch nationale Einbürgerung mit gemeinsamen (Mindest-)Standards, die Schaffung einer europäischen Denizenship, also eines mit bestimmten Rechten ausgestatteten eigenen Rechtsstatus für Drittstaatsangehörige, der Verleih von bestimmten Einzelrechten oder Bündeln von Rechten ohne „statusrechtliche Dimension“ (Schönberger 2005: 297) und schließlich die Durchbrechung der strengen Akzessorietät und die Schaffung eines direkten, unmittelbaren Zugangs einer von der nationalen Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten losgelösten Unionsbürgerschaft mit eigenen Erwerbs- und Verlustregeln.

Die rechtliche und politische Lösung dieser Frage wird neben dem Beitritt der Europäischen Union zur EMRK eine der zentralen Herausforderungen der zukünftigen europäischen Citizenship-Politik darstellen. Die Einführung einer europäischen Denizenship muss dabei vorerst als gescheitert betrachtet werden, tatsächlich umgesetzt werden konnte aber die Ausweitung der Freizügigkeit auf langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige unter bestimmten Bedingungen. Auch die Schaffung einer von der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten teilweise gelösten, eigenständigen und mit eigenen Erwerbs- und Verlustregeln ausgestattet Unionsbürgerschaft erscheint aus heutiger Perspektive als politisch nicht umsetzbar. Für die Aufhebung der strengen Akzessorietät gilt, was für die Harmonisierung des nationalen Staatsbürgerschaftsrechts mit gemeinsamen Mindeststandards und letztlich auch für die Einführung einer europäischen Denizenship galt: die Regierungen der Mitgliedstaaten sind nicht gewillt, auch nur Teile ihrer Kompetenzen in Citizenship-Fragen aktiv aufzugeben und bevorzugen die „Illusion der Kontrolle gegenüber der Lösung ausstehender Probleme“ (Kochenov 2010a: 20).

Offen ist außerdem, wie sich der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union auf das europäische Citizenship-Gefüge auswirken wird. Der zukünftige Status der dann ehemaligen UnionsbürgerInnen mit britischer Staatsangehörigkeit in der Europäischen Union und umgekehrt der Status der UnionsbürgerInnen in Großbritannien (und eventuell davon unterschieden in Schottland und Nordirland) wird ein nicht unbedeutender Punkt im Rahmen der Austrittsverhandlungen darstellen. Welche Lösung schließlich auch immer zur Anwendung kom-

men wird, der erstmalige kollektive Verlust der Unionsbürgerschaft wird diese nachhaltig beeinflussen.

Staaten sind nicht mehr die einzigen und alleinigen „Orte“ (Bosniak 2000: 453) von Citizenship. Innerhalb der Europäischen Union ist eine Entwicklung deutlich erkennbar, die das staatliche Monopol auf Citizenship und die Schaffung eines bürgerschaftlichen Verhältnisses aufhebt, ohne dass es jedoch zu einer *vollständigen* Verschiebung und *ausschließlichen* Verortung von Citizenship außerhalb der Mitgliedstaaten kommt. Das Ergebnis ist ein Citizenship-Plural. Im Zusammenspiel von nationaler und europäischer Rechtsetzung und Rechtsprechung, von nationaler und europäischer Citizenship-Politik und -Praxis entsteht eine komplexe europäische Citizenship-Architektur, ein Gefüge nationaler, supranationaler und mitunter subnationaler Citizenships, die in gegenseitigen Abhängigkeits- und Bedingungsverhältnissen zueinander auf derselben Ebene und über die Ebenen hinweg stehen. Die europäischen BürgerInnen sind dabei per definitionem Angehörige unterschiedlicher Staaten, das Konzept der Unionsbürgerschaft eines, das per se auf Heterogenität und der Vielheit von Staatsangehörigkeiten, auf Pluralität und Plurinationalität beruht und so zukünftig auch Raum für Drittstaatsangehörige mit verstetigtem, dauerhaftem Aufenthalt bieten kann.

Aus der Innenperspektive lässt die europäische Rechtsordnung ein stark ausdifferenziertes System gestufter, unterschiedlich „starker“ – d.h. mit unterschiedlichen und unterschiedlich vielen Rechten ausgestatteter – Formen des Citizenship-Status entstehen, die durch die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten mitunter noch zusätzlich ausdifferenziert bzw. mit weiteren Statuskategorien angereichert werden. Die europäische Citizenship-Ordnung entsteht dabei aus der Kombination aus formalem Rechtsstatus und spezifischer Lebenssituation, „extent“ und „content“ der Statusgruppen sind nicht unverrückbar, sondern durch Primär- und Sekundärrecht sowie durch höchstgerichtliche Urteile stetigen Änderungen und Neukonfigurationen unterworfen und die Teilbürgerschaften lassen sich nicht in eine eindeutige Hierarchie zueinander einordnen, sondern stellen zum Teil überlappenden Statuskategorien eine komplexen Matrix dar.

6 Bibliographie

- Acosta Arcarazo, Diego (2015): Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership. In: *European Law Journal*, Vol. 21, 2/2015. S. 200-219.
- Anderson, Benedict (1996): *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Campus, Frankfurt am Main/New York.
- Appelt, Erna (1999): *Geschlecht Staatsbürgerschaft Nation. Politische Konstruktionen des Geschlechterverhältnisses in Europa*. Campus, Frankfurt am Main/New York.
- Arendt, Hannah (1958): *The Origins of Totalitarianism*. Meridian, Cleveland/New York. In deutscher Übersetzung erschienen als: *Arendt 1986*.
- Arendt, Hannah (1968): *Men in Dark Times*. Harcourt, Brace & World, New York.
- Arendt, Hannah (1986): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*. Piper, München.
- Aristoteles: *Politik. Schriften zur Staatstheorie*. Übersetzt und herausgegeben von Franz F. Schwarz. Reclam, Stuttgart, 1989.
- Aron, Raymond (1997): Kann es eine multinationale Staatsbürgerschaft geben? In: Kleger, Heinz (Hg.): *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 23-41.
- Arrighi, Jean-Thomas/Bauböck, Rainer/Collyer, Michael/Hutcheson, Derek/Moraru, Madalina/Khadar, Lamin/Shaw, Jo (2013): *Franchise and electoral participation of third country citizens residing in the European Union and of EU citizens residing in third countries*. Report commissioned by the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament. PE 474.441.
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2013): *Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung*. In: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hg.): *Politik der Inklusion und Exklusion*. V & R unipress, Göttingen. S. 35-52.
- Aylsworth, Leon E.: *The Passing of Alien Suffrage*. In: *American Political Science Review*, Vol. 25, 1/1931. S. 114-116.
- Aziz, Miriam (2009): *Implementation as the Test Case of European Union Citizenship*. In: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, 2/2009, S. 281-298.
- Balibar, Étienne (1988): *Propositions on Citizenship*. In: *Ethics*, Vol. 98, 4/1988, S. 723-730.
- Balibar, Étienne (2003): *Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen*. Hamburger Edition, Hamburg.
- Bauböck, Rainer (1994a): *Changing the Boundaries of Citizenship. The Inclusion of Immigrants in Democratic Polities*. In: Bauböck, Rainer (Hg.): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Avebury, Aldershot et al. S. 199-232.
- Bauböck, Rainer (1994b): *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Edward Elgar, Aldershot.

- Bauböck, Rainer (1997): Citizenship and National Identities in the European Union. In: Antalosvsky, Eugen/Melchior, Josef/Puntscher Riekman, Sonja (Hg.): *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Metropolis, Marburg, S. 297-331.
- Bauböck, Rainer (1999): *Recombinant Citizenship*. Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series, 67/1999, Institut für Höhere Studien.
- Bauböck, Rainer (2002): *Political Community Beyond the Sovereign State, Supranational Federalism, and Transnational Minorities*. In: Vertovec, Steven/Cohen, Robin (Hg.): *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context, and Practice*. Oxford University Press, Oxford. S. 110-136.
- Bauböck, Rainer (2003): *Multilevel citizenship and territorial borders in the EU polity*. IWE – Working Paper Series, 37/2003, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Forschungsstelle für institutionellen Wandel.
- Bauböck, Rainer (2004): *Civic Citizenship – A New Concept for the New Europe*. In: SÜSSMUTH, Rita/Weidenfeld, Werner (Hg.) (2004): *Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Bertelsmann Stiftung, CD-ROM.
- Bauböck, Rainer (2005): *Expansive Citizenship: Voting Beyond Territory and Membership*, Political Science and Politics, Vol. 38, 4/2005.
- Bauböck, Rainer (2006): *Who are the citizens of Europe?* In: eurozine, 23.12.2006, <http://www.eurozine.com/who-are-the-citizens-of-europe/> [15.06.2013].
- Bauböck, Rainer (2007a): *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation. A Normative Evaluation of External Voting*. Fordham Law Review, Vol. 75, 5/2007, S. 2393-2447.
- Bauböck, Rainer (2007b): *Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union*. In: *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 8, 2/2007. S. 452-488.
- Bauböck, Rainer (2011): *Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration*. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Vol. 14, 5/2011, 665-693.
- Bauböck, Rainer (2012): *EU citizens should have voting rights in national elections, but in which country?* In: Bauböck, Rainer/Cayla, Philippe/Seth, Catriona (Hg.): *Should EU Citizens Living in other Member States Vote There in National Elections?* EUI Working Paper, RSCAS 2012/32, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 3-4.
- Bauböck, Rainer/Cayla, Philippe/Seth, Catriona (2012)(Hg.): *Should EU Citizens Living in other Member States Vote There in National Elections?* EUI Working Paper, RSCAS 2012/32, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (2006a): *Introduction*. In: Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Hg.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*. Amsterdam University Press, Amsterdam. S. 15-34.
- Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (2006b)(Hg.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

- Bauböck, Rainer/Honohan, Iseult/Huddleston, Thomas/Hutcheson, Derek/Shaw, Jo/Vink, Maarten Peter (2013): Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration. European summary and Standards. EUDO Citizenship Observatory; ACIT Comparative Report.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2006): Evaluation and recommendations. In: Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses. Amsterdam University Press, Amsterdam. S. 431-477.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard/Sievers, Wiebke (2009)(Hg.): Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Baumann, Florian (2008): Zwei Schritte vor, einer zurück – Der Rhythmus der Reformen. In: Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. Nomos, Baden-Baden. S. 213-233.
- Beaud, Olivier (2002): The Question of Nationality within a Federation: A Neglected Issue in Nationality Law. In: Hansen, Randall/Weil, Patrick (Hg.): Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship. Berghahn, New York/Oxford. S. 315-330.
- Becker, Michael A. (2004): Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third- Country Nationals. In: Yale Human Rights and Development Journal, Vol. 7, 1/2004, S. 132-183.
- Bell, Mark (2007): Civic Citizenship and Migrant Integration. European Public Law, Vol. 13, 2/2007, S. 311-333.
- Bellamy, Richard (2001): The 'Right to Have Rights': Citizenship Practice and the Political Constitution of the EU. In: Bellamy, Richard/Warleigh, Alex (Hg.): Citizenship and Governance in the European Union. Continuum, London/New York. S. 41-70.
- Bellamy, Richard/Castiglione, Dario/Shaw, Jo (2006): Introduction: From National to Transnational Citizenship. In: Bellamy, Richard/Castiglione, Dario/Shaw, Jo (Hg.): Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context. Palgrave Macmillan, Basingstoke et al. S. 1-28.
- Benhabib, Seyla (2008): Die Rechte der Anderen. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Besson, Samantha/Utzinger, André (2007): Introduction: Future Challenges of European Citizenship – Facing a Wide-Open Pandora's Box. In: European Law Journal, Vol. 13, 5/2007. S. 573-590.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (1996): Internationalisierung, Integration und politische Regulierung. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Leske+Budrich, Opladen. S. 481-511.
- Blais, André/Massicotte, Louis/Yoshinaka, Antoine (2001): Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws. In: Electoral Studies, Vol. 20, 1/2001. S. 41-62.
- Bommes, Michael (1999): Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Borgmann-Prebil, Yuri (2008): The Rule of Reason in European Citizenship. European Law Journal Vol. 14, 3/2008, S. 328-350.
- Bös, Matthias (1997): Migration als Problem offener Gesellschaften. Leske+Budrich, Opladen.

- Bosniak, Linda (2000): Citizenship Denationalized. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Volume 7, 2/2000. S. 447-509.
- Bosniak, Linda (2001): Denationalizing Citizenship. In: Aleinikoff, T. Alexander/Klusmeyer, Douglas (Hg.): *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*. Brookings Institution Press, Washington D.C. S. 237-252.
- Bosniak, Linda (2005): Citizenship. In: Tushnet, Mark/Cane, Peter (Hg.): *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Oxford University Press, Oxford. S. 183-201.
- Bosniak, Linda (2006): *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Brok, Elmar (2010): Das Europäische Parlament nach dem Lissabon-Vertrag. In: Dialer, Doris/Lichtenberger, Eva/Neisser, Heinrich (Hg.): *Das Europäische Parlament – Institution, Vision und Wirklichkeit*. Innsbruck University Press, Innsbruck. S. 77-88.
- Brøndsted, Tanja Sejersén (2008): "I Vow to Thee My Countries" – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. In: *International Migration Review (IMR)*, Vol. 42, 3/2008, 523-549.
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. et al. In deutscher Übersetzung erschienen als: Brubaker 1994
- Brubaker, Rogers (1994): *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*. Junius, Hamburg.
- Burchell, David (2002): Ancient Citizenship and its Inheritors. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): *Handbook of Citizenship Studies*. Sage, London et al. S. 89-104.
- Castiglione, Dario/Schönlau, Justus (2007): Constitutional Politics. In: Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hg.): *Handbook of European Union Politics*. Sage, London et al. S. 283-300.
- Castles, Stephen (1994): Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe. In: Bauböck, Rainer (Hg.): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Avebury, Aldershot et al. S. 199-232.
- Castles, Stephen (1998): Globalization and the Ambiguities of National Citizenship. In: Bauböck, Rainer/Rundell, John (Hg.): *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Ashgate, Aldershot. S. 223-244.
- Chardon, Matthias (2008): Mehr Transparenz und Demokratie – Die Rolle nationaler Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Nomos, Baden-Baden. S. 171-185.
- Closa, Carlos (1992): The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union. In: *Common Market Law Review*, Vol. 29, 6/1992, S. 1137-1169. In deutscher Übersetzung erschienen als: Closa, Carlos (1997): *Das Konzept der Staatsbürgerschaft in den Verträgen der Europäischen Union*. In: Kleger, Heinz (Hg.): *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 191-208.
- Closa, Carlos (2002): EU Citizenship at the 1996 IGC. In: Hansen, Randall/Weil, Patrick (Hg.): *Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*. Berghahn Books, New York/Oxford. S. 293-313.

- Connolly, Anthea/Day, Stephen/Shaw, Jo (2006): The Contested Case of EU Electoral Rights. In: Bellamy, Richard/Castiglione, Dario/Shaw, Jo (Hg.): Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context. S. 31-55.
- Corbett, Richard (1998): The European Parliament's Role in Closer EU Integration. Macmillan, Houndmills et al.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2003): The European Parliament. 5. Auflage, John Harper, London.
- Costa, Olivier (2016): The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy. European Parliament History Series, European Parliamentary Research Service.
- Costello, Cathryn (2009): Metock: Free Movement and "Normal Family Life" in the Union. In: Common Market Law Review, Vol. 46, 2/2009. S. 587-662.
- Dagger, Richard: Republican Citizenship. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): Handbook of Citizenship Studies. Sage, London et al. S. 145-157.
- Dahrendorf, Ralf (2000): Zuviel des Guten. Über die soziale Dynamik von Staatsbürgerschaft. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): Citizenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 133-155.
- Dann, Philipp (2009): Die politischen Organe. In: von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Hg.): Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge. Springer, Berlin/Heidelberg. S. 335-387.
- Davies, Gareth (2003): Nationality Discrimination in the European Internal Market. Kluwer International Press, The Hague/London/New York.
- Davies, Gareth T. (2011): The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights. In: Shaw, Jo (Hg.): Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law? EUI Working Paper, RSCAS 2011/62. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies S. 5-9.
- de Búrca, Gráinne (2001): Report on the further development of citizenship in the European Union. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Vol. 120, 2/2001. S. 39-74.
- de Búrca, Gráinne (2003): Fundamental Rights and Citizenship. In: de Witte, Bruno (Hg.): Ten reflections on the Constitutional Treaty of Europe. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law. Florenz. S. 11-44.
- de Búrca, Gráinne (2011): The Evolution of EU Human Rights Law. In: Craig, Paul/de Búrca, Gráinne (Hg.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, Oxford/New York. S. 465-497.
- de Groot, Gerard-René (1989): Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel. Eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- u. Verlustgründe der Staatsangehörigkeit Köln, Heymann Verlag.
- de Groot, Gerard-René (2003): Zum Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatsangehörigkeiten in der Europäischen Union. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.) (2003): Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt. Nomos, Baden-Baden. S. 67-85.
- de Groot, Gerard-René (2004): Towards a European Nationality Law. In: Electronic Journal of Comparative Law, Vol. 8, 3/2004, <http://www.ejcl.org/83/art83-4.html> [12.08.2009]

- de Witte, Bruno (2011): Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: Craig, Paul/de Búrca, Gráinne (Hg.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, Oxford/New York. S. 323-362.
- Delanty, Gerard (2002): Communitarianism and Citizenship. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): Handbook of citizenship studies. Sage, London et al. S. 159-174.
- Dell'Olio, Fiorella (2005): The Europeanization of Citizenship. Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity. Ashgate, Aldershot.
- Delli, Chantal (2004): Das Wesen der Unionsbürgerschaft. Überlegungen anhand des Falls Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 69. Europainstitut der Universität Basel, Basel.
- Dumbrava, Costica (2017): Comparative Report: Citizenship in Central and Eastern Europe. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSCAS/GLOB-ALCIT-Comp 2017/2.
- Džankić, Jelena (2015): Investment-based citizenship and residence programmes in the EU. In: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, EUI Working Paper RSCAS 2015/08.
- EUDO Observatory on Citizenship (2015): Citizenship Acquisition Indicators (CITACQ), <http://www.eudo-citizenship.eu/indicators/citacqindicators> [30.10.2016].
- Evans, Andrew (1982): Nationality Law and the Free Movement of Persons in the EEC: with Special Reference to the British Nationality Act 1981. In: Yearbook of European Law, Vol. 2, 1/1982, S. 173-189.
- Evans, Andrew (1984): European Citizenship: A Novel Concept in EEC Law. In: The American Journal of Comparative Law, Vol. 32, 4/1984, S. 679-715.
- Faist, Thomas (2000): Soziale Bürgerschaft in der Europäischen Union: Verschachtelte Mitgliedschaft. In: Bach, Maurizio (Hg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie; Sonderheft 40/2000. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 229-250.
- Feldblum, Miriam (1998): Reconfiguring Citizenship in Europe. In: Joppke, Christian (Hg.): Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States. Oxford University Press, Oxford. S. 231-270.
- Follesdal, Andreas (2001): Union Citizenship: Unpacking the Beast of Burden. In: Law and Philosophy. Volume 20, 3/2001. S. 313-343.
- Frenz, Walter (2016): Europarecht. 2. Auflage. Springer, Berlin/Heidelberg.
- Fülöp, Tünde (2009): Regierungskonferenz 2007: Ausgangslage, Arbeitsweise, Ergebnisse. In: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Nomos, Baden-Baden. S. 69-92.
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (2012): The Politics of International Migration Management. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hg.): The Politics of International Migration Management: Migration, Minorities and Citizenship. Palgrave Macmillan, New York, S. 1-20.
- Gellner, Ernest (1991): Nationalismus und Moderne. Rotbuch, Berlin.
- Gellner, Ernest (1999): Nationalismus. Kultur und Macht. Siedler, Berlin.

- Gerhard, Ute (2001): Bürgerrechte und Geschlecht. Herausforderungen für ein soziales Europa. In: Conrad, Christoph/Kocka, Jürgen (Hg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Edition Stiftung Körber, Hamburg. S. 63-91.
- Giddens, Anthony (2000): Klassenspaltung, Klassenkonflikt und Bürgerrechte. Gesellschaft in Europa der achtziger Jahre. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): Citizenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 183-205.
- Giering, Klaus/Neuhann, Florian (2009): Europäischer Rat. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Nomos, Baden-Baden. S. 43-52.
- Gläser, Cyril (2008): Nationale Parlamente. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Nomos, Baden-Baden. S. 305-312.
- Golynker, Oxana (2011): Concluding thoughts: *Rottmann* in context. In: Shaw, Jo (Hg.): Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law? EU Working Paper, RSCAS 2011/62, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 19-20.
- Gortázar Rotaache, Cristina J. (2014): Identity, Member States Nationality and EU Citizenship. Restitution of Former European Nationals v. Naturalisation of New European Residents. In: Gortázar Rotaache, Cristina J./Guild, Elspeth/Kostakopoulou, Dora (Hg.): Reconceptualisation of European Union Citizenship. Brill Nijhoff, Leiden/Boston. S. 13-31.
- Gosewinkel, Dieter (1998): Untertanenschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität. In: Berliner Journal für Soziologie, Vol. 8, 4/1998. S. 507-522. In englischer Übersetzung erschienen als: Gosewinkel, Dieter (2001): Citizenship, Subjecthood, Nationality. Concepts of Belonging in the Age of Modern Nation States. In: Eder, Klaus/Giesen, Bernhard (Hg.), European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects. Oxford University Press, Oxford. S. 17-35.
- Grabner, Peter (2005): Das Europäische Parlament und seine Rolle im neuen europäischen Gefüge. In: Forum Parlament. Vol. 3, 1/2005. S. 15-19.
- Grawert, Rolf (1984): Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft. In: Der Staat, 23 2/1984, S. 179-204.
- Groenendijk, Kees (2006): The legal integration of potential citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 Directive on long-term resident third country nationals. In: Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses. Amsterdam University Press, Amsterdam. S. 385-410.
- Groenendijk, Kees (2014): Reverse Discrimination, Family Reunification and Union Citizens of Immigrant Origin. In: Gortázar Rotaache, Cristina J./Guild, Elspeth/Kostakopoulou, Dora (Hg.): Reconceptualisation of European Union Citizenship. Brill Nijhoff, Leiden/Boston. S. 169-188.
- Groenendijk, Kees/Guild, Elspeth/Cholewinski, Ryszard/Oosterom-Staples, Helen/Minderhoud, Paul/Mantu, Sandra/Fridriksdottir, Bjarney (2014): European Report on the Free Movement of Workers in Europe in 2012-2013.
- Guild, Elspeth (2004): The Legal Elements of European Identity. EU Citizenship and Migration Law. Kluwer Law International, The Hague.

- Habermas, Jürgen (2004): Solidarität jenseits des Nationalstaats. Notizen zu einer Diskussion. In: Beckert, Jens/Eckert, Julia/Kohli, Martin/Streeck, Wolfgang (Hg.): Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 225-235.
- Hailbronner, Kay (1995): Third-Country Nationals and EC Law. In: Rosas, Allan/Antola, Esko (Hg.): A Citizens' Europe. In search of a New Order. Sage, London et al. S. 182-206.
- Hailbronner, Kay (2006): Nationality in public international law and european law. In: Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses. Amsterdam University Press, Amsterdam. S. 35-104.
- Halfmann, Jost (1998): Politischer Inklusionsuniversalismus und migratorisches Exklusionsrisiko. In: Berliner Journal für Soziologie, Vol. 8, 4/1998. S. 549-560.
- Halfmann, Jost (2002): Der moderne Nationalstaat als Lösung und Problem der Inklusion in das politische System. In: Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Theorie der Politik. Niklas Luhmanns „Die Politik der Gesellschaft“. Suhrkamp, Frankfurt am Main. S. 261-286.
- Halfmann, Jost/Bommes, Michael (1998): Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates. In: Halfmann, Jost/Bommes, Michael (Hg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Universitäts Verlag Rasch, Osnabrück. S. 81-101.
- Hall, Stephen (1995): Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Hammar, Tomas (1990): Democracy and the nation state. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration. Avebury, Aldershot.
- Hansen, Peo/Hager, Sandy Brian (2010): The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy. Berghahn, New York/Oxford.
- Hansen, Randall (1998): A European citizenship or a Europe of citizens? Third country nationals in the EU. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 24, 4/1998. S. 751-768.
- Hansen, Randall (2009): The poverty of postnationalism: citizenship, immigration, and the new Europe. In: Theory and Society, Vol. 38, 1/2009. S. 1-24.
- Hansen, Randall/Weil, Patrick (Hg.) (2001): Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU. Basingstoke, Palgrave.
- Heater, Derek (1990): Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education. Longman, London/New York.
- Heater, Derek (1999): What is Citizenship? Polity Press, Cambridge.
- Lardy, Heather (1996): The Political Rights of Union Citizenship. In: European Public Law, Vol. 2, 4/1996. S. 611-633.
- Held, David (1991): Between State and Civil Society: Citizenship. In: Andrews, Geoff (Hg.): Citizenship. Lawrence and Wishart, London. S. 19-25
- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. transcript, Bielefeld. S. 23-38.

- Hierlemann, Dominik (2008): Die Referenden: Ende der Verfassung, Anfang des Vertrags. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. Nomos, Baden-Baden. S. 29-35.
- Himmelfarb, Gertrude (1996): The Illusion of Cosmopolitanism. In: Cohen, Joshua (Hg.): For Love of Country. Beacon Press, Boston. S. 72-77.
- Hofmann, Rainer (2008): Europarecht für Drittstaatsangehörige in der Praxis. In: Hofmann, Rainer/Tillmann, Löhr (Hg.): Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz. Nomos, Baden-Baden. S. 217-231.
- Holz, Klaus (2000): Einleitung. Die soziale Position der Staatsbürger. In: Holz, Klaus (Hg.): Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 7-29.
- Huddleston, Thomas/Bilgili, Ozge/Joki, Anne-Linde/Vankova, Zvezda (2015): Migrant Integration Policy Index 2015, <http://mipex.eu> [30.10.2016].
- Hummer, Waldemar (2009): Von der „Verstaatlichung der EU durch den Verfassungs-Vertrag (2004) zu ihrer „Entstaatlichung durch den Vertrag von Lissabon (2007) – Das Scheitern des „Verfassungs-Konzepts“. In: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hg.): Der Vertrag von Lissabon. Nomos, Baden-Baden. S. 19-68.
- Iglesias Sánchez, Sara (2009): Free Movement as a Precondition for Integration of Third-Country Nationals in the EU. In: Guild, Elspeth/Groenendijk, Kees/Carrera, Sergio: Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Ashgate, Farnham. S. 205-219.
- Iordachi, Constantin (2013): Country Report: Romania. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/19.
- Isin, Engin F. (2002): Being Political. Genealogies of Citizenship. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Isin, Engin F./Turner, Bryan (2002): Citizenship Studies. An Introduction. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): Handbook of Citizenship Studies. Sage, London et al. S. 1-10.
- Isin, Engin F./Turner, Bryan S. (2007): Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies. In: Citizenship Studies. Vol. 11, 1/2007. S. 5-17.
- Janoski, Thomas/Gran, Brian (2002): Political Citizenship: Foundations of Rights. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): Handbook of Citizenship Studies. Sage, London et al. S. 13-52.
- Jellinek, Georg (1892): System der subjektiven öffentlichen Rechte. Mohr, Freiburg im Breisgau.
- Jesse, Moritz (2009): Missing in Action. Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law. In: Guild, Elspeth/Groenendijk, Kees/Carrera, Sergio: Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Ashgate, Farnham. S. 187-203.
- Jessurun d'Oliveira, Hans Ulrich (1984): Electoral Rights for Non-Nationals. In: Netherlands International Law Review, Vol. 31, 1/1984, S. 59-72.
- Jessurun d'Oliveira, Hans Ulrich (1993): Case C-369/90, M. V. Micheletti and others v. Delegation del Gobierno en Cantabria, Judgment of 7 July 1992. In: Common Market Law Review, Vol. 30, 3/1993, S. 623-637.

- Jessurun d'Oliveira, Hans Ulrich (1995): Union Citizenship. Pie in the Sky? In: Rosas, Allan/Antola, Esko (Hg.): A Citizens' Europe. In search of a New Order. Sage, London et al. S. 58-84.
- Jessurun d'Oliveira, Hans Ulrich (1999): Nationality and the European Union after Amsterdam. In: O'Keeffe, David/Twomey, Patrick (Hg.): Legal Issues of the Amsterdam Treaty. Oxford University Press, Oxford. S. 395-412.
- Joerges, Christian (2003): Recht, Wirtschaft und Politik im Prozess der Konstitutionalisierung Europas. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. 2. Auflage, Leske+Budrich, Opladen. S. 183-218.
- Joppke, Christian (2001): The Evolution of Alien Rights in the United States, Germany, and the European Union. In: Aleinikoff, T. Alexander/Klusmeyer, Douglas (Hg.): Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. S. 36-62.
- Joppke, Christian (2002): Multicultural Citizenship. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): Handbook of Citizenship Studies. Sage, London et al. S. 245-258.
- Joppke, Christian (2003): Citizenship between De- and Re-Ethnicization. In: European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie, Vol. 44, 3/2003, S. 429-458.
- Joppke, Christian (2007): Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity. In: Citizenship Studies, Vol. 11, 1/2007. S. 37-48.
- Joppke, Christian (2010): The Inevitable Lightning of Citizenship. In: European Journal of Sociology, Vol. 51, 1/2010. S. 9-32.
- Kadelbach, Stefan (2003): Union Citizenship. Jean Monnet Working Paper, 9/03, NYU School of Law, Jean Monnet Center.
- Kadelbach, Stefan (2009): Unionsbürgerschaft. In: Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen: Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge. Springer, Berlin/Heidelberg. S. 611-656.
- Kasperek, Bernd (2010): Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Assoziation A, Berlin/Hamburg. S. 111-126.
- Kelsen, Hans (1929): Vom Wesen und Wert der Demokratie. 2., umgearbeitete Auflage. Mohr, Tübingen.
- Kemmerer, Alexandra (2010): Legitimationssubjekte: Staatsbürger und Unionsbürger. In: Franzius, Claudio/Mayer, Franz C./Neyer, Jürgen (Hg.): Strukturfragen der Europäischen Union. Nomos, Baden-Baden. S. 204-217.
- Kingreen, Thorsten (2005): Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit (§ 13). In: Ehlers, Dirk (Hg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage. S. 374-381.
- Kochenov, Dimitry (2003): The European Citizenship Concept and Enlargement of the Union. Romanian Journal of Political Science, Vol. 3, 2/2003, S. 71-97
- Kochenov, Dimitry (2006): European Integration and the Gift of Second Class Citizenship: The Absence of the Tools within the European Legal System to Combat Temporary Discrimination of European Citizens on the Basis of Nationality Institutionalized by the Acts of Accession. In: Murdoch University Electronic Journal of Law, Vol. 13, 1/2006, S. 209-224.

- Kochenov, Dimitry (2009a): Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link? In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, 2/2009. S. 197-223.
- Kochenov, Dimitry (2009b): Ius Tractum of many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights. In: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, 2/2009, S. 169-237.
- Kochenov, Dimitry (2010a): Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship. EUI Working Paper, RSCAS 2010/23, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Kochenov, Dimitry (2010b): The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17, 3/2010 S. 230-151.
- Kochenov, Dimitry (2011): Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters. In: Shaw, Jo (Hg.): *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?* EUI Working Paper, RSCAS 2011/62, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 11-16.
- Kochenov, Dimitry (2013): The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and the Moon? In: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 62, 1/2013. S. 97-136.
- Kochenov, Dimitry (2014): EU Citizenship without Duties. In: *European Law Journal*, Vol. 20, 4/2014, S. 482-498.
- Kochenov, Dimitry (2016): EU Citizenship and Withdrawals from the Union: How Inevitable Is the Radical Downgrading of Rights? LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 111/2016, London School of Economics, European Institute.
- Kofman, Eleonore (1995): Citizenship for some but not for others: spaces of citizenship in contemporary Europe. In: *Political Geography*, Vol. 14/ 2, S. 121-137.
- Kofman, Eleonore (2005): Citizenship, Migration and the Reassertion of National Identity. In: *Citizenship Studies*, Vol. 9, 5/2005, S. 453-467.
- Kostakopoulou, Theodora (1998): European citizenship and immigration after Amsterdam: Openings, silences, paradoxes. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 24, 4/1998. S. 639-656.
- Kostakopoulou, Theodora (1999): Nested "Old" and "New" Citizenships in the European Union: Bringing out the Complexity. In: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 5, 3/1999, S. 389-414.
- Kostakopoulou, Theodora (2001): *Citizenship, identity, and immigration in the European Union. Between past and future.* Manchester University Press, Manchester/New York.
- Kostakopoulou, Theodora (2002a): "Integrating" Non-EU Migrants in the European Union: Ambivalent Legacies and Mutating Paradigms. In: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 8, 2/2002. S. 181-201.
- Kostakopoulou, Theodora (2002b): Long-term resident third-country nationals in the European Union: normative expectations and institutional openings. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, 3/2002. S. 443-462.

- Kostakopoulou, Dora (2005): Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change. In: *The Modern Law Review Limited*, Vol. 68, 2/2005. S. 233-267.
- Kostakopoulou, Dora (2006): Thick, Thin and Thinner Patriotisms: Is This All There Is? In: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, 1/2006, S. 73-106.
- Kostakopoulou, Dora (2007): European Union Citizenship: Writing the Future. In: *European Law Journal*, Vol. 13, 5/2007. S. 623-646.
- Kostakopoulou, Dora (2011): European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link? In: Shaw, Jo (Hg.): *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?* EUI Working Paper, RSCAS 2011/62, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 21-26.
- Kostakopoulou, Dora (2012): One cannot promote free movement of EU citizens and restrict their political participation. In: Bauböck, Rainer/Cayla, Philippe/Seth, Catriona (Hg.): *Should EU Citizens Living in other Member States Vote There in National Elections?* EUI Working Paper, RSCAS 2012/32, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 27-30.
- Kostakopoulou, Dora/Carrera, Sergio/Jesse, Moritz (2009): Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU. In: Guild, Elspeth/Groenendijk, Kees/Carrera, Sergio (Hg.): *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Ashgate, Farnham. S. 167-186.
- Kotalakidis, Nikolaos (2000): *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft. Die Person und das Gemeinwesen*. Nomos, Baden-Baden.
- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press. Oxford.
- Kymlicka, Will (2002): *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Second Edition. Oxford University Press. Oxford.
- Kymlicka, Will/Norman, Wayne (1994): Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. In: *Ethics*, Vol. 104, 2/1994, S. 352-381.
- Lavenex, Sandra (2006): Die Rechte von Drittstaatsangehörigen im Konstitutionalisierungsprozess. In: Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (Hg.): *Die Europäische Union auf den Weg in den Verfassungsstaat*. Campus, Frankfurt/New York. S. 249-272.
- Lenaerts, Koen (2011): 'Civis europaeus sum': from the cross-border link to the status of citizen of the Union. In: *Online Journal on free movement of workers within the European Union*. 3/2011, S. 6-18, http://www.ru.nl/publish/pages/714306/issue_3.pdf [01.03.2017].
- Lenaerts, Koen (2015): EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach. In: *International Comparative Jurisprudence*, Vol. 1/2015. S. 1-10.
- Liebert, Ulrike (2008): The European Citizenship Paradoxon: Renegotiating Equality and Diversity in the New Europe. In: Hobson, Barbara/Lewis, Jane/Siim, Birte (Hg.): *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Edward Elgar, Northampton. S. 15-39.
- Linklater, Andrew (1996): Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian State. In: *European Journal of International Relations*, Vol. 2, 1/1996. S. 77-103.

- Linklater, Andrew (1998): The Idea of Citizenship and the Development of the Modern State. In: Preuss, Ulrich K./Requejo, Ferran (Hg.): European Citizenship, Multiculturalism, and the State. Nomos, Baden-Baden. S. 51-66.
- Linklater, Andrew (2002): Cosmopolitan Citizenship. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.) (2002): Handbook of Citizenship Studies. Sage, London et al. S. 317-332.
- Lister, Ruth (1997): Citizenship. Feminist Perspectives, Palgrave, Basingstoke.
- Lister, Ruth (1998): Citizenship and Difference. Towards a Differentiated Universalism. In: European Journal of Social Theory, Vol. 1, 1/1998. 71-90.
- Lock, Tobias (2014): Oops! We did it again – das Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt der EU, VerfBlog, 2014/12/18, <http://verfassungsblog.de/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt-der-eu> [12.06.2017].
- Lockwood, David (1974): For T. H. Marshall. In: Sociology, Vol. 8, 3/1974. S. 363-367.
- Lundberg, Erik (1995): Political Freedoms in the European Union. In: Rosas, Allan/Antola, Esko (Hg.): A Citizens' Europe. In search of a New Order. Sage, London et al. S. 113-134.
- Maas, Willem (2005): The Genesis of European Rights. In: Journal of Common Market Studies (JCMS), Vol. 43, 5/2005, S. 1009-1025.
- Maas, Willem (2006): Challenges of European Citizenship. Paper presented at the 102nd annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia PA, http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/5/1/1/0/pages151107/p151107-1.php, [01.03.2015].
- Maas, Willem (2007): Creating European Citizens. Rowman & Littlefield, Lanham.
- Maas, Willem (2008): Migrants, states, and EU citizenship's unfulfilled promise. In: Citizenship Studies, Vol. 12, 6/2008. S. 583-596.
- Maas, Willem (2009): Unrespected, Unequal, Hollow? Contingent Citizenship and Reversible Rights in the European Union. In: Columbia Journal of European Law, Vol. 15, 2/2009, S. 265-280.
- Mackert, Jürgen (1998): Jenseits von Inklusion/Exklusion. Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schließung. In: Berliner Journal für Soziologie, Vol. 8, 4/1998. S. 561-576.
- Mackert, Jürgen (2006): Staatsbürgerschaft. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (2000): Der soziologische Gehalt moderner Staatsbürgerschaft. Probleme und Perspektiven eines umkämpften Konzepts. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): Citizenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 9-42.
- Magnette, Paul (1998): European citizenship from Maastricht to Amsterdam: The narrow path of legitimation. In: Journal of European Integration, Vol. 21, 1/1998. S. 37-69.
- Magnette, Paul (2005): Citizenship: The History of an Idea. ECPR Press, Colchester.
- Mann, Michael (1987): Ruling Class Strategies and Citizenship. In: Sociology, Vol. 21, 3/1987, S. 339-354. In deutscher Übersetzung erschienen als: Mann, Michael (2000): Strategie der herrschenden Klasse und Citizenship. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): Citi-

- zenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 207-228.
- Mann, Michael (1998): Geschichte der Macht. Bd 3. Die Entstehung von Klassen und Nationalstaaten. Campus, Frankfurt/New York.
- Margiotta, Costanza/Vonk, Olivier (2010): Nationality law and European citizenship: the role of dual nationality. EUI Working Paper, RSCAS 2010/66, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Marhold, Hartmut (2011): Von der Währungsunion zur (gescheiterten) Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform, ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999-2008). In: integration, Vol. 34, 1/2011. S. 3-23.
- Marrero González, Guayasén (2016): 'BREXIT'. Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 23, 5/2016. S. 796-811.
- Marshall, Thomas H. (1965): Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T. H. Marshall. Anchor Books, New York. In deutscher Übersetzung erschienen als: Marshall 1992a.
- Marshall, Thomas H. (1992a): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. In: Marshall, Thomas H.: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 33-94.
- Marshall, Thomas H. (1992b): Nachgedanken zu *Wertprobleme des Wohlfahrtskapitalismus*. Die 'Bindestrichgesellschaft'. In: Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 131-146.
- Martiniello, Marco (1994): Citizenship of the European Union. A Critical View. In: Bauböck, Rainer (Hg.): From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe. Avebury, Aldershot et al. S. 29-47.
- Martiniello, Marco (1995): European citizenship, European identity and migrants: towards the post-national state? In: Miles, Robert/Thranhardt, Dietrich (Hg.): Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion. Pinter, London. S. 37-52.
- Maurer, Andreas (2004): Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente. Diskussionspapier Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Maurer, Andreas (2008): Europäisches Parlament. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Nomos, Baden-Baden. S. 53-60.
- McGauran, Katrin (2010): Managing migration. The development of EU migration management from 1975 to 2005. In: Bakondy, Vida/Ferfoglía, Simonetta/Jankovic, Jasmina/Kogoj, Cornelia/Ongan, Gamze/Pichler, Heinrich/Sircar, Ruby/Winter, René (Hg.): Viel Glück! Migration Heute – Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien: Mandelbaum Verlag, 106-141.
- Meehan, Elizabeth (1993): Citizenship and the European Community, Sage, London et al.
- Meehan, Elizabeth (1997): Staatsbürgerschaft und die Europäische Gemeinschaft. In: Kleger, Heinz (Hg.): Transnationale Staatsbürgerschaft. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 42-63.

- Melchior, Josef (1999): Bringing the Citizen Back In: The Case of the IGC 1996, Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series, 63/1999, Institut für Höhere Studien,
- Melchior, Josef (2004): Assessing the Constitutional Treaty: A quest for Democracy. The Federal Trust for Education and Research. Online Paper 20/04, <http://www.fed-trust.co.uk/constitutionalpapers> [11.11.2013].
- Melchior, Josef (2008): Democratic Paradoxes and Deficits of EU Constitutional Politics: The Case of the Constitutional and Lisbon Treaties. IPW Working Paper 4/2008, Universität Wien, Institut für Politikwissenschaft.
- Metz, Almut (2005): Den Stier bei den Hörnern gepackt? Definition, Werte und Ziele der Europäischen Union im Verfassungsprozess. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Verl. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh. S. 49-58.
- Mindus, Patricia (2016): European Citizenship after Brexit. <https://ssrn.com/abstract=2842500>, [22.03.2017].
- Mittag, Jürgen/HÜLSKEN, Claudia (2009): Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament. In: integration, Vol. 32, 2/2009. S. 105-122.
- Muller, Karis (2004): Being 'European' in Gibraltar. In: Journal of European Integration, Vol. 26, 1/2004. S. 41-60.
- Müller-Graff, Peter-Christian (2008): Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts. In: integration, Vol. 31, 2/2008. S. 123-144.
- Nassehi, Armin/Schroer, Markus (1999): Integration durch Staatsbürgerschaft? Einige gesellschaftstheoretische Zweifel. In: Leviathan, Vol. 1, 1/1999. S. 95-112.
- Nassehi, Armin/Schroer, Markus (2000): Staatsbürgerschaft. Über das Dilemma eines nationalen Konzepts unter postnationalen Bedingungen. Holz, Klaus (Hg.): Staatsbürgerschaft. Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 31-52.
- Neisser, Heinrich (2008): Parlamentarisierungsprozesse im europäischen Integrationsverlauf. In: Schausberger, Franz (Hg.): Geschichte und Identität. Festschrift für Robert Kriechbaum zum 60. Geburtstag. Böhlau, Wien et al. S. 467-480.
- Neisser, Heinrich (2010a): Das Europäische Parlament als Fokus demokratischer Legitimität. In: Dialer, Doris/Lichtenberger, Eva/Neisser/Heinrich (Hg.): Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit. innsbruck university press, Innsbruck. S. 55-75.
- Neisser, Heinrich (2010b): Europäisierung durch Parlamentarisierung. In: Pfefferle, Roman/Schmidt, Nadja/Valchars, Gerd (Hg.): Europa als Prozess: 15 Jahre Europäische Union und Österreich. Festschrift für Peter Gerlich. LIT, Wien. S. 35-52.
- Nettesheim, Martin (2003): Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer? In: integration, Vol. 26, 4/2003. S. 428-439.
- Nettesheim, Martin (2011): Der „Kernbereich“ der Unionsbürgerschaft– vom Schutz der Mobilität zur Gewährleistung eines Lebensumfelds. In: JuristenZeitung, Vol. 66, 21/2011, S. 1030-1037.

- Neuman, Gerald A. (1992): "We Are the People": Alien Suffrage in German and American Perspective. In: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 13, 2/1992, S. 259-335.
- Nicolaïdis, Kalypso (2004): We, the Peoples of Europe... In: *Foreign Affairs*, Vol. 83, 6/2004. S. 97-110.
- Nowotny, Stefan (2008): Die vielen Gesichter des 'Civis'. Ist BürgerInnenschaft übersetzbar? In: *eipcp.net – Europäisches Institut für progressive Kulturpolitik*, <http://eipcp.net/transversal/0608/1218706584/de> [12.02.2009].
- O'Leary, Síofra (2011): Free Movements of Persons and Services. In: Craig, Paul/de Búrca, Gráinne (Hg.): *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford University Press, Oxford. S. 499-545.
- O'Leary, Síofra (1996): *European Union Citizenship: The Options for Reform*, London, Institute for Public Policy Research.
- O'Leary, Síofra (1999): Putting flesh on the bones of European Union Citizenship. *European Law Review*, 24/1999, S. 68-79.
- Olsen, Espen D. H. (2008): *Transnational European Citizenship: Tracing Conceptions of Citizenship in the European Integration Process*. PhD Thesis, European University Institute.
- Ong, Aihwa (1999): *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Duke University Press, Durham.
- Oosterom-Staples, Helen (2012): To What Extent Has Reverse Discrimination Been Reversed. In: *European Journal of Migration & Law*, Vol. 14, 2/2012, S. 151-172.
- Parsons, Talcott (2000): Gleichheit und Ungleichheit in modernen Gesellschaften: Zur Bedeutung sozialer Schichtung. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): *Citizenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft*. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 103-129.
- Perchinig, Bernhard (2006): EU citizenship and the status of third country nationals. In: Bauböck, Rainer (Hg.): *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam University Press, Amsterdam. S. 67-82.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006): *Das politische System der EU*. Facultas, Wien.
- Pöschl, Magdalena (2012): Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon. Anmerkungen zum Charta-Erkenntnis des VfGH. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, Vol. 67, 3/2012, 587-609.
- Preuß, Ulrich K. (1995): Problems of a Concept of European Citizenship. In: *European Law Journal*, Vol. 1, 3/1995. S. 267-281. In deutscher Übersetzung erschienen als: Preuß, Ulrich K. (1997): Probleme des Konzepts europäischer Staatsbürgerschaft. In: Kleger, Heinz (Hg.): *Transnationale Staatsbürgerschaft*. Campus, Frankfurt am Main/New York. S. 249-270.
- Preuß, Ulrich K. (1996): Two Challenges to European Citizenship. In: *Political Studies*, Vol. 44, 3/1996. S. 534-552.
- Preuss, Ulrich K. (1998): The Relevance of the Concept of Citizenship for the Political and Constitutional Development of the EU. In: Preuss, Ulrich K./Requejo, Ferran (Hg.): *European Citizenship, Multiculturalism, and the State*. Nomos, Baden-Baden. S. 11-27.
- Preuss, Ulrich K./Everson, Michelle/Koenig-Archibugi, Mathias/Lefebvre, Edwige (2003): Traditions of Citizenship in the European Union. In: *Citizenship Studies*, Vol. 7, 1/2003, S. 3-14.

- Reh, Christine (2009): The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union? In: *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 47, 3/2009. S. 625-650.
- Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann (1980): Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 8, 1/1980. S. 3-44.
- Reiter, Ilse/Christiane Rothländer (2006): Ausbürgerung. Politisch motivierter Staatsbürgerschaftsverlust im Austrofaschismus (Teil I). In: *juridikum*, 4/2006, S. 173-176.
- Reiter, Ilse/Christiane Rothländer (2007): Ausbürgerung. Politisch motivierter Staatsbürgerschaftsverlust im Austrofaschismus (Teil II: Die Wiener Ausbürgerungspraxis). In: *juridikum*, 1/2007, S. 21-25.
- Rieser-Angulo García, Yvonne (2012): Assoziationsabkommen der Europäischen Union. Überblick über die Auswirkungen auf das Fremdenrecht der Mitgliedstaaten anhand des EWG-Türkei-Abkommens. In: *SIK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, 2/2012. S. 4-16.
- Rosas, Allan (1995): Union Citizenship and National Elections. In: Rosas, Allan/Antola, Esko (Hg.): *A Citizens' Europe. In search of a New Order*. Sage, London et al. S. 135-155.
- Rosenberger, Sieglinde (2012): Inklusive Demokratie? Die politischen, sozialen und religiösen Rechte von Wohnbürgern ohne österreichische Staatsbürgerschaft. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hg.): *Die österreichische Demokratie im Vergleich*. Nomos, Baden-Baden. S. 383-402.
- Rostek, Karolina/Davies, Gareth: The impact of Union citizenship on national citizenship Policies. In: *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol. 10, 5/2006, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2006-005.pdf> [12.07.2016].
- Saage, Richard (2005): *Demokratiethorien. Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sassen, Saskia (2002): Towards Post-National and Denationalized Citizenship. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): *Handbook of Citizenship Studies*. Sage, London et al. S. 277-291.
- Sassen, Saskia (2003): The Repositioning of Citizenship. Emergent Subjects and Spaces for Politics. In: *CR: The New Centennial Review*, Vol. 3, 2/2003, S. 41-66.
- Sauerwald, Christine (1996): *Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Peter Lang, Frankfurt am Main et al.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Campus, Frankfurt am Main M./New York.
- Schewe, Christoph S./Gusy, Christoph (2009): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*. Nomos. Baden-Baden. S. 183-192.
- Schima, Bernhard (2009): Grundrechtsschutz. In: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hg.): *Der Vertrag von Lissabon*. Nomos, Baden-Baden. S. 325-342.
- Schmale, Wolfgang (2005): Menschenrechte und Menschenpflichten. Mensch sein als regulative Idee. In: Stagl, Justin/Reinhard, Wolfgang (Hg.): *Grenzen des Menschseins. Probleme einer Definition des Menschlichen*. Böhlau, Wien et al. S. 351-372.

- Schmidt, Manfred G. (2000): *Demokratietheorien*. 3. Auflage. Leske+Budrich, Opladen.
- Schönberger, Christoph (2005): *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Schrauwen, Annette (2008): *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: any Change at all?* In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25, 1/2008, S. 55-64.
- Schrauwen, Annette (2013): *Granting the Right to Vote for the European Parliament to Resident Third-Country Nationals: Civic Citizenship Revisited*. In: *European Law Journal*, Vol. 19, 2/2013, S. 201-218.
- Schuck, Peter (2002): *Liberal Citizenship*. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): *Handbook of Citizenship Studies*. Sage, London et al. S. 131-144.
- Seeger, Sarah (2008): *Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon*. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Nomos, Baden-Baden. S. 63-98.
- Shachar, Ayelet (2011): *Earned Citizenship: Property Lessons for Immigration Reform*. In: *Yale Journal of Law and the Humanities*, Vol. 23, 1/2011, S. 110-158.
- Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer (2014) (Hg.): *Should Citizenship be for Sale?* EUI Working Paper, RSCAS 2014/01, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer/Bloemraad, Irene/Vink, Maarten: *Introduction: Citizenship – Quo Vadis?* In: Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer/Bloemraad, Irene/Vink, Maarten (Hg.): *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford University Press, Oxford. S. 3-11.
- Shaw, Josephine (1997): *Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?* Jean Monnet Working Paper, 6/97, NYU School of Law. Jean Monnet Center.
- Shaw, Jo (2007a): *E.U. Citizenship and Political Rights in an Evolving European Union*. In: *Fordham Law Review*, Vol. 75, 5/2007, S. 2549-2579.
- Shaw, Jo (2007b): *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of European Political Space*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Shaw, Jo (2008): *How 'European' are European Parliament elections?* Paper prepared for the Workshop of the European Parliament Constitutional Affairs Committee on Citizenship and Electoral Procedure, 25/26 March 2008, Brussels.
- Shaw, Jo (2011a)(Hg.): *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?* EUI Working Paper, RSCAS 2011/62, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 33-42.
- Shaw, Jo (2011b): *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*. In: Craig, Paul/de Búrca, Gráinne (Hg.): *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford University Press, Oxford. S. 575-609.
- Shaw, Jo (2011c): *Concluding thoughts: Rottmann in context*. In: Shaw, Jo (Hg.): *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?* EUI Working Paper, RSCAS 2011/62, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, S. 33-42.
- Shaw, Jo (2016): *Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain*. *German Law Journal*, Vol 17, Brexit Supplement/2016. S. 99-105.

- Siim, Birte (2000): *Gender and Citizenship. Politics and Agency in France, Britain and Denmark*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, Rogers M. (2002): *Modern Citizenship*. In: Isin, Engin/Turner, Bryan (Hg.): *Handbook of Citizenship Studies*. Sage, London et al. S. 105-115.
- Somers, Margaret R. (1994): *Rights, Relationality, and Membership: Rethinking the Making and Meaning of Citizenship*. In: *Law & Social Inquiry*, Vol. 19, 1/1994, S. 63-114.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1994): *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*. University of Chicago Press, Chicago.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1998): *Toward a Postnational Model of Membership*. In: Shafir, Gershon (Hg.): *The Citizenship Debates*. University of Minnesota Press, Minneapolis, S. 189-217.
- Spaventa, Eleanor (2008): *Seeing the Wood Despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects*. In: *Common Market Law Review*, Vol. 45, 1/2008, S. 13-45.
- Spiro, Peter J. (2016): *At Home in Two Countries. The Past and Future of Dual Citizenship*. New York University Press, New York.
- Streinz, Rudolf (2003): *Europarecht*. 6. Auflage. C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Swider, Katja (2011): *Pre-Accession Changes to Residence-based Naturalisation Requirements in Ten New EU Member States*. EUI Working Paper, RSCAS 2011/18, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Terhechte, Jörg Philipp (2008): *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?* WHI-Working Paper 3/2008, Humboldt-Universität zu Berlin, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht.
- Tomkin, Jonathan (2011): *Citizenship in Motion. The Development of the Freedom of Movement for Citizens in the Case-law of the Court of Justice of the European Union*. In: Guild, Elspeth/Minderhoud, Paul (Hg.): *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. S. 25-45.
- Torpey, John (2000): *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Turack, Daniel C. (1972): *The Passport in International Law*. D.C. Heath and Company, Lexington et al.
- Turner, Bryan (2009): *T.H. Marshall, social rights and English national identity*. In: *Citizenship Studies*, Vol. 13/1, S. 65-73.
- Turner, Bryan S. (1990a): *Outline of a Theory of Citizenship*. In: *Sociology*, 24/2, S. 189-217. In deutscher Übersetzung erschienen als: Turner 2000.
- Turner, Bryan S. (1990b): *Periodization and Politics in the Postmodern*. In: Turner, Bryan (Hg.): *Theories of Modernity and Postmodernity*. Sage, London et al. S. 1-13.
- Turner, Bryan S. (2000): *Grundzüge einer Theorie der Staatsbürgerschaft*. In: Mackert, Jürgen/Müller, Hans-Peter (Hg.): *Citizenship – Soziologie der Staatsbürgerschaft*. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden. S. 229-263.

- Turner, Bryan S. (2001): The erosion of citizenship. In: *British Journal of Sociology*. Vol. 52, 2/2001, S. 189-209.
- Valchars, Gerd (2006): *Defizitäre Demokratie. Staatsbürgerschaft und Wahlrecht im Einwanderungsland Österreich*. Braumüller, Wien.
- Valchars, Gerd (2008): *Lost in Transition: Citizenship transnationalized*. Konferenzbeitrag im Rahmen der IMISCOE Cluster B3 Konferenz „Substate, supranational and national citizenship“, Universität Edinburgh, 15./16. Mai 2008.
- van Eijken, Hanneke (2014): *European citizenship and the constitutionalisation of the European Union*. PhD Thesis, Utrecht University.
- Vertovec, Steven/Cohen, Robin (2002): Introduction: Conceiving Cosmopolitanism. In: Vertovec, Steven/Cohen, Robin (Hg.): *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context, and Practice*. Oxford University Press, Oxford. S. 1-22.
- Vink, Maarten (2005): *Limits of European Citizenship. European Integration and Domestic Immigration Policies*. Palgrave, Basingstoke.
- Vink, Maarten P./de Groot, Gerard-René (2010a): *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*. EUI Working Paper, RSCAS 2010/08, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Vink, Maarten P./de Groot, Gerard-René (2010b): *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, 5/2010, S. 713-734.
- Volkandt, Sarah (2009): *Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag – eine Gegenüberstellung ausgewählter Aspekte beider Verträge*. Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 9.
- von Beyme, Klaus (2001): *Citizenship and the European Union*. In: Eder, Klaus/Giesen, Bernhard (Hg.): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*. Oxford University Press, New York. S. 61-85.
- von Bogdandy, Armin (2009): *Grundprinzipien*. In: von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen (Hg.): *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Springer, Berlin/Heidelberg. S. 13-71.
- Wallace Goodman, Sara (2010): *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. EUI Working Paper, RSCAS 2010/07, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Warleigh, Alex (2001): *Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship*. In: Bellamy, Richard/Warleigh, Alex (Hg.): *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London/New York. S. 19-40.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1994): *Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union*. Bertelsmann, Gütersloh.
- Weigl, Michael (2008): *Identitätspolitische Konsequenzen des Abschieds von der Verfassung*. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Nomos, Baden-Baden. S. 213-233.

- Weil, Patrick (2001): Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen. In: Conrad, Christoph/Kocka, Jürgen (Hg.): Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Edition Stiftung Körber, Hamburg. S. 63-91.
- Weiler, Joseph H. H. (1995): Der Staat 'über alles'. Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Jean Monnet Working Paper, 7/95, NYU School of Law, Jean Monnet Center.
- Weiler, Joseph H. H. (1996a): European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order. In: Political Studies, Vol 44, 5/1995, S. 517-533.
- Weiler, Joseph H. H. (1996b): The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996. Jean Monnet Working Paper, 3/96, NYU School of Law, Jean Monnet Center.
- Weiler, Joseph H. H. (1999): The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration. Cambridge University Press, Cambridge
- Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Wiener, Antje (1996): Rethinking Citizenship: The quest for place-oriented participation in the EU. In: Oxford International Review, Vol. VII, 3/1996, S. 44-51.
- Wiener, Antje (1997): Making Sense of the New Geography of Citizenship: Fragmented Citizenship in the European Union. In: Theory and Society, Vol. 26, 4/1997, S. 529-560.
- Wiener, Antje (1998): 'European' Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State. Westview Press, Boulder.
- Wiener, Antje (2001): Zur Verfassungspolitik jenseits des Staates. Die Vermittlung von Bedeutung am Beispiel der Unionsbürgerschaft. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 8, 1/2001, S. 73-104.
- Wiener, Antje (2005): Bürgerschaft in neuen Grenzen: Zur sozialen Konstitution politischer Ordnung in Europa. In: Huget, Holger/Kambas, Chryssooula/Klein, Wolfgang (Hg.): Grenzüberschreitungen: Differenz und Identität im Europa der Gegenwart. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 221-263.
- Wiesbrock, Anja (2012): Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship? In: European Journal of Migration & Law, Vol. 14, 1/2012, S. 63-94.
- Williams, Melissa S. (2007): Nonterritorial boundaries of citizenship. In: Benhabib, Seyla/Shapiro, Ian/Petranovich, Danilo (Hg.): Identities, Affiliations, and Allegiances. S. 226-256.
- Wind, Marlene (2009): Post-National Citizenship in Europe: The EU as a "Welfare Rights Generator"? In: Columbia Journal of European Law, Vol. 15, 2/2009, S. 239-264.
- Young, Iris Marion (1989): Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. In: Ethics, Vol. 99, 2/1989. S. 250-274.
- Zapata Barrero, Ricard (1998): Thinking about European Citizenship from the Perspective of a Potential Euro-foreigner. In: Preuss, Ulrich K./Requejo, Ferran (Hg.): European Citizenship, Multiculturalism, and the State. Nomos, Baden-Baden. S. 151-168.
- Zoll, Rainer (2000): Was ist Solidarität heute? Suhrkamp, Frankfurt am Main.

7 Abstract

Das Interesse dieser Arbeit gilt der Entstehung und Analyse der gegenwärtigen europäischen Citizenship-Architektur; jenem Gefüge nationaler, supranationaler und mitunter subnationaler Citizenships, die in gegenseitigen Abhängigkeits- und Bedingungsverhältnissen zueinander stehen und das als Folge des Zusammenspiels von nationaler und europäischer Rechtsetzung und Rechtsprechung, von nationaler und europäischer Citizenship-Politik und Citizenship-Praxis zu verstehen ist.

Dabei steht ein Verständnis von Citizenship im Vordergrund, das auf die politisch-rechtliche Beziehung zwischen Person und Gemeinwesen, auf Mitgliedschaft und Mitgliedschaftsrechte Einzelner gegenüber einer politischen Einheit, einer *Polity*, abzielt. Die Arbeit geht dabei von der Annahme aus, dass sich ein solcher Rechtsstatus mit mitgliedschaftlicher Bedeutung nicht notwendigerweise ausschließlich innerhalb und von Staaten, sondern strukturell offen in unterschiedlichen Polityformationen realisieren lässt. Sie untersucht Citizenship-Politik auf europäischer Ebene, befasst sich entsprechend mit jenen politischen Handlungen, Vorgängen und Debatten, die auf die Erzeugung und Entstehung von europäischer Citizenship abzielen oder eine solche zum Inhalt haben. Die Arbeit nimmt sowohl die Rechtsetzung als auch die Rechtsprechung in den Blick und umfasst Maßnahmen und Politiken, die explizit als Citizenship- oder Bürgerschaftspolitik betrieben werden, sowie jene, die der Sache nach als solche zu verstehen sind; der deutliche Fokus liegt dabei auf substantiellen Rechten, relevante identiätspolitische Maßnahmen werden allerdings nicht ausgeklammert.

Die Arbeit zeichnet die schrittweise Entwicklung europäischer Citizenship vor und nach Maastricht nach. Sie beschreibt den Wechsel vom Konzept einer Marktbürgerschaft, hin zu dem einer Gemeinschaftsbürgerschaft und stellt den langen Prozess ihrer primärrechtlichen Installierung als Unionsbürgerschaft sowie die darauffolgende Weiterentwicklung bis zur Gegenwart dar. Darauf aufbauend beschäftigt sich die Arbeit im Detail mit dem derzeitigen rechtlichen Setting, stellt kritisch die Eigen- und Besonderheiten der Unionsbürgerschaft, ihre Reichweite und ihren Inhalt, ihre Wahrnehmung und Bedeutung, ebenso wie Lücken und Unzulänglichkeiten dar, und beschreibt und analysiert schließlich das entstandene europäische Citizenship-Gefüge sowie mögliche zukünftige Entwicklungen.