

## 1. Nichtstaatlicher oder nachstaatlicher Charakter der Unionsbürgerschaft?

Augenfällig sind zunächst die Probleme der juristischen Analyse von Angehörigkeits- und Mitgliedschaftsbeziehungen in der Europäischen Union mit staatsbezogenen Kategorien. Wird der Staatsbezug der Begriffe Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft nicht seinerseits reflektiert und überlegt, wie sich Angehörigkeits- und Bürgerschaftsverständnisse entwickeln lassen, die gerade dem nichtstaatlichen Gebilde Europäische Union angemessen sind, so führt die Analyse der Unionsbürgerschaft zwangsläufig zu einer problematischen Alternative.

Entweder wird die Unionsbürgerschaft negativ charakterisiert, als *Nichtstaatsangehörigkeit*. Man arbeitet dann heraus, was sie von der Staatsangehörigkeit eines Staates unterscheidet<sup>42</sup>. Einer derartigen Analyse droht meist die Zirkelhaftigkeit. Denn sie hängt letztlich von der vorherigen Einstufung der Europäischen Union als staatliches oder nichtstaatliches Gebilde ab. Ist sie kein Staat,

<sup>42</sup> Vgl. C. Blumann, La citoyenneté de l'Union européenne (bientôt dix ans), in: FS Knut Ipsen, 2000, S. 3 (15); näher dazu unten § 21 I b, S. 435 f.

<sup>43</sup> Vgl. etwa S. Hobe: Der Staat 32 (1993), S. 254 ff.; U. Schneider, Die Rechte- und Pflichtstellung des Unionsbürgers, 1999, S. 13 ff., 48 ff., 117 ff.; ähnlich für das ältere Gemeinschaftsrecht schon H. Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht: DÖV 1983, S. 1 (10).

## 32 1. Teil: Die Bundesangehörigkeit als Grundbegriff des föderalen Verfassungsrechts

dann kann sie auch keine Staatsangehörigkeit haben. Das Ergebnis beruht dann auf vorgefaßten Begriffsdefinitionen, wie das in ähnlicher Weise häufig bei der Argumentation mit dem Souveränitätsbegriff der Fall ist. Derartige Negativanalysen tragen zur positiven Erfassung von Struktur und Gehalt der Angehörigkeits- und Mitgliedschaftsfragen in der Europäischen Union aber kaum etwas bei<sup>44</sup>.

Das Gegenstück zu dieser negativ staatsorientierten Betrachtungsweise ist eine Deutungsperspektive, die man als *nachstaatlich* bezeichnen kann. Der Abstand der Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit eines Staates wird hier als Ausdruck einer generellen Entwicklungstendenz verstanden, die die Bedeutung der Staatsangehörigkeit relativiert oder beseitigt und zunehmend einen vom Staat abgelösten menschenrechtlich fundierten internationalen Bürgerbegriff, eine „global citizenship“ herausbildet<sup>45</sup>. Anders als die negativ staatsorientierte Analyse versucht diese Deutung zwar eine Beschreibung des positiven Inhalts der Unionsbürgerschaft. Aber weil sie diese letztlich als Ausdruck eines menschenrechtlichen Universalstatus versteht, trägt sie zur dogmatischen Durchdringung dieses spezifischen Angehörigkeits- und Mitgliedschaftsverhältnisses im Ergebnis ebenfalls nur beschränkt bei. Denn Angehörigkeit ist immer der Zugehörigkeitsstatus zu einem begrenzten, partikularen Gebilde, sei es einem Staat oder einer Staatenverbindung. Will die Analyse hingegen von dieser ein- und ausgrenzenden Partikularität absehen, so verfehlt sie das Charakteristische von Angehörigkeitsbeziehungen<sup>46</sup>. Das Besondere von Angehörigkeit und Bürgerschaft ist gerade, daß sie innerhalb der jeweiligen Rechtsordnung einer bestimmten Personengruppe eine spezifische Stellung zuweisen. Man kann diese Bündelung unterschiedlicher Rechte und Pflichten bei einer bestimmten Personengruppe rechtspolitisch für falsch halten. Denn die Rechtsordnung könnte durchaus für die jeweiligen Sachbereiche – Aufenthalt, Wahlrechte, soziale Rechte etc. – gesondert festlegen, welcher Personenkreis die einzelnen Rechte und Pflichten haben soll, ohne dabei an den generellen Status der Staatsangehörigkeit anzuknüpfen. Sie verzichtete dann auf die Abkürzung, die darin liegt, daß diese Rechte und Pflichten insgesamt an einen allgemeinen Status angekopelt werden<sup>47</sup>. Solange die Rechtsordnung besondere Angehörigenrechte kennt und damit zwischen Angehörigen und Nichtangehörigen unterscheidet, ist es hingegen nicht möglich, einen spezifischen Angehörigkeits- und Mitglied-

<sup>44</sup> Grundsatzkritik: C. Tomuschat, Staatsbürgerschaft-Unionsbürgerschaft-Weltbürgerschaft, in: Drexl u. a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, S. 73 (84 ff.).

schaftsstatus mit Kategorien zu beschreiben, die unterschiedslos für alle Menschen gelten sollen.

Man erfährt deshalb über die Unionsbürgerschaft wenig, wenn sie als Nichtstaatsangehörigkeit beschrieben wird, und wenig mehr, wenn sie als eine Art Vorgriff auf eine universelle Weltbürgerschaft erscheint. Greift die erste Betrachtungsweise zu kurz, so greift die zweite gewissermaßen zu weit. Beide machen deutlich, daß eine Grundsatzreflexion über die Aussagekraft der staatsbezogenen Begriffe von Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft für die Unionsbürgerschaft der Europäischen Union nicht zu entbehren ist. Ihr ist nicht dadurch zu entgehen, daß man die staatsbezogenen Kategorien wahlweise für allein maßgeblich oder für in der Tendenz überholt erklärt.

## 294 2. Teil: Die Unionsbürgerschaft als Bundesangehörigkeit der Europäischen Union

scheint denn auch das zentrale Motiv aller derartigen Vorstellungen zu sein. So erreichte die Kommission in den neunziger Jahren eine beachtliche Zahl von Briefen, in denen gefragt wurde, wie man denn Unionsbürger werden könne, ohne die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats behalten oder annehmen zu müssen. In diesem Sinne erklärte etwa auch der Präsident des Internationalen Roma-Verbands, für die Roma sei „in Europa ... die einzige wirklich geeignete Staatsbürgerschaft die Unionsbürgerschaft“<sup>74</sup>. Bei der Idee einer unmittelbaren Unionsbürgerschaft für Drittstaatler geht es letztlich um einen europäischen Angehörigkeitsstatus, der die Mitgliedstaaten und ihre Staatsangehörigkeit gewissermaßen umgeht. Es gibt insoweit eine interessante Parallele in der rechtspolitischen Diskussion in der *Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*. Aufgrund des hohen

<sup>71</sup> Dazu und zu ähnlichen Konstellationen in den USA näher oben § 11 II 2, S. 176 ff.

<sup>72</sup> Vgl. zur Kritik auch B. Laubach, Bürgerrechte, S. 252 f.

<sup>73</sup> Kritisch dazu mit Recht K. Hailbronner, Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union: ZAR 2002, S. 83 (87).

<sup>74</sup> Vgl. dazu Dritter Bericht der Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM/2001/506 endg., 2.: Die Unionsbürgerschaft, mit Anm. 4.

## Kapitel 1: Die Unionsbürgerschaft als gestuftes Angehörigkeitsverhältnis 297

deutlich: Will der Bund die Zusammensetzung der Bundesangehörigen beeinflussen, so muß er auf das Staatsangehörigkeitsrecht der Gliedstaaten zugreifen. Es gibt in föderalen Systemen nicht Bundesangehörige an den Gliedstaaten vorbei, sondern nur in der Verknüpfung mit ihnen und ihrer Staatsangehörigkeit.

## 178 1. Teil: Die Bundesangehörigkeit als Grundbegriff des föderalen Verfassungsrechts

Diese allgemeine föderale Regel bestätigt sich wiederum bei der *Unionsbürgerschaft*. Denn ein *selbständiger Verzicht* auf die Unionsbürgerschaft ist *ausgeschlossen*. Niemand kann auf sie verzichten, wenn er zugleich die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union beibehalten will<sup>181</sup>. Und ebensowenig ist es vorstellbar, etwa Drittstaatsangehörigen eine selbständige Unionsbürgerschaft zu verleihen, die nicht mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verbunden wäre<sup>182</sup>. Gliedstaatsangehörigkeit und Bundesange-

### Kapitel 3: Die Bundesangehörigkeit als Rechtsbegriff

Auch die *Unionsbürgerschaft* ist deshalb ein Institut des Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts, obwohl ihr Erwerb und Verlust an den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates angekoppelt ist. *Stephen Hall* hat das sehr treffend folgendermaßen beschrieben<sup>191</sup>: