# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 13

Einleitung 15

Kapitel 1: Ursprünge der Unionsbürgerschaft 21

A. Europabürgerschaft als Utopie und gescheiterter Entwurf 21
I. Utopien einer europäischen Bürgerschaft 21
1. Europäische Legislative und „fraternité européenne" 21
2. Das Bürgerrecht einer paneuropäischen Nation 25
II. Gescheiterte Entwürfe einer föderalen Europastaatsbürgerschaft 28
1. Projekte der Widerstandsbewegungen 28
a) Europa als föderale und freiheitliche Demokratie 28
b) Entwürfe einer Europabürgerschaft 30
2. Das folgenreiche Scheitern 36
a) Alternativen zu Churchills „common citizenship" 37
b) Der Haager Kongress anstelle von Generalständen 41
c) Das erste Europäische Parlament und seine Bürgerschaft 43
d) Die EMRK als Ersatz einer politischen Integration 47
B. Europabürgerschaft als Prozess 50
I. Herausbildung einer Gemeinschaftsbürgerschaft 50
1. Die umstrittene Finalität der Marktgründung 51
a) Absage an die politische Integration 51
b) Die politische Integration als Fernziel 53
2. Gemeinschaftspfade einer europäischen Bürgerschaft 56
a) Ausrichtung der EWG auf Rechte des Einzelnen 56
b) Wahrnehmung eines Demokratiedefizits 61
c) Zuschreibung kollektiver Identität 67
II. Konstitutionalisierung der Unionsbürgerschaft 72
1. Unionsbürgerschaft als Teil einer Politischen Union 73
2. Die Rückkehr eines umstrittenen Konzepts 74
a) Kontinuitätslinien 75
b) Perspektiven 79

Kapitel 2: Unionsbürgerschaft als föderale Rechtsbeziehung 82

A. Leitbilder 82
I. Die Rechtsbeziehung als Bürger 82
1. Nationalstaatliche Zugehörigkeitskategorien 82
a) Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrechte 82
b) Ein interdisziplinäres und umstrittenes Konzept 87
2. Verknüpfte Mitgliedschaften 89
3. Weltbürgerrecht 92
II. Unionsbürger als Angehörige, Rechtsinhaber, Weltbürger 96
1. Unionsbürgerschaft als Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft 96
2. Föderale Angehörigkeit und komplementäre Bürgerrechte 98
3. Kosmopolitische Unionsbürgerschaft 101
B. Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit in der Rechtsprechung 104
I. Einfluss auf die Staatsangehörigkeit 105
1. Vorgaben hinsichtlich der Exklusion 106
a) Staatsangehörige ohne Unionsbürgerschaft 106
b) Ansässige „Nichtbürger" und Grundrechte 109
c) Entzug infolge Freizügigkeit 111
2. Grenzen der Inklusion 114
a) Rechtsmissbrauch 115
b) Ineffektive Staatsangehörigkeit 116
c) Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen 117
II. Unionsbürgerschaft als grundlegende Rechtsstellung 122
1. Individualrechtliche Konzeption des „status civitatis" 122
2. Ergänzung der Staatsbürgerrechte 125
III. Föderale Unionsbürgerschaft und interne Sachverhalte 126
1. Kontinuität des rein internen Sachverhalts 127
2. Unionsrechtsbezug kraft Staatsangehörigkeit oder Freizügigkeit 127
3. Unionsbürgerschaft und umgekehrte Diskriminierung 130
a) Zugriff der Unionsbürgerschaft auf interne Sachverhalte? 130
b) Lösungen jenseits der Unionsbürgerschaft 133
IV. Unionsbürgerschaft als Integrationsnorm 135
1. Anerkennung der Staatsangehörigkeit und Völkerrecht 136
2. Der Verweis auf den gleichen Status 140
3. Ausschluss von Drittstaatsangehörigen 142
a) Unionsbürgerschaft als Exklusionsnorm 142
b) Ansätze der Universalisierung 143
c) Zwischen sozialer Schließung und offener Republik 147

Kapitel 3: Unionsbürgerschaft als Status der gleichen Freiheit 149

A. Leitbilder 149
I. Der Bürger als Inhaber von gleichen Freiheitsrechten 149



1. Vormoderne Bürgerrechte 150
2. Begründung bürgerlicher Freiheit in Abgrenzung zum Untertan 151
a) Gleichsetzung von Untertan und Bürger 151
b) Konsensuale Ordnung der Civil Society 153
3. Antike und moderne Freiheit des Bürgers 154
II. Gleiche Freiheit der Unionsbürger 157
1. Gleiche Unionsbürgerrechte 157
2. Das Individuum als Fluchtpunkt der Integration 159
3. Politische Freiheit der Unionsbürger 160
B. Die freiheits- und gleichheitsrechtliche Rechtsprechung 162
I. Das ausgestaltbare Bürgerrecht auf Freizügigkeit 163
1. Der konstitutive Gehalt des Artikel 18 Abs. 1 EG 163
a) Zögerliche Anerkennung 164
b) Rechtliche Begründung 166
c) Das beredte Schweigen des EuGH 169
2. Die verbleibende Bedeutung des Vorbehalts 170
a) Sekundärrechtliche Begründung des Schutzbereichs? 171
b) Sozialvorbehalte als konkretisierende Eingriffe 172
c) Insbesondere: Ausgestaltungsvorbehalt des Unionsgesetzgebers 173
II. Freizügigkeitsbeeinträchtigungen 175
1. Aufenthaltsbeendigung als Diskriminierung 177
2. Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit 179
a) Recht auf Inländerbehandlung kraft Artikel 17 EG 179
b) Artikel 12 EG i.V.m. Zielen und Politiken 181
c) Das Freizügigkeitsrecht als besonderer Gleichheitssatz 185
3. Beschränkungen 189
a) Benachteiligung grenzüberschreitender Mobilität 189
b) Belastungen des Freiheitsrechts aus Artikel 18 EG 191
4. Reichweite des Freizügigkeitsrechts 194
a) Kompetenzordnung 194
b) Mittelbare Beeinträchtigungen 196
c) Zusammenhang mit Freizügigkeitsrecht 198
d) Wesensmäßige Staatsbürgerrechte? 203
III. Rechtfertigende Gründe 205
1. Allgemeine Anforderungen 206
2. Ordre public 208
3. Sekundärrechtliche Aufenthaltsvorbehalte 210
a) Zulässige Maßnahmen 210
b) Abschließender Tatbestand 211
c) Verhältnismäßige Anwendung 212
4. Sekundärrechtliche Diskriminierungsvorbehalte 215
a) Vereinbarkeit mit Artikel 18 Abs. 2 EG 215
b) Verhältnismäßige Anwendung 217

5. Ungeschriebene Beeinträchtigungsmöglichkeiten 218
a) Unmittelbare Privilegierung Staatsangehöriger 219
b) Legitime mittelbare Diskriminierungen und Beschränkungen 221
c) Unionsbürgerrecht und Allgemeinwohlinteresse 222
IV. Unionsbürgerfreizügigkeit und gleiche Freiheit der Unionsbürger 222
1. Die Ausstrahlungswirkung des Artikel 18 EG 223
a) Subsidiäre Abrundung der Grundfreiheiten 223
b) Schlussstein der Freizügigkeitskonstruktion 226
2. Gleichheit der Unionsbürger 229
a) Gleichbehandlung bei Ausübung der Freizügigkeit 229
b) Föderale Grenzen 231
c) Extraterritoriale Grenzen 231
3. Das Verhältnis zur „gemeinsamen Ordnung von Grundwerten" 233
a) Teilhabe an den Grundrechtsordnungen der Mitgliedstaaten 233
b) Unionsbürgerschaft und Unionsgrundrechte 236
4. Grundrechtliche Konzeption der Unionsbürgerfreizügigkeit 239

Kapitel 4: Unionsbürgerschaft als Schlüssel zu Kohäsion und Vielfalt 245

A. Leitbilder 245
I. Anreicherung der „politischen Löwenhaut" des Staatsbürgers 245
1. Begründungen sozialer Bürgerrechte 246
a) Europäische Wohlfahrtsstaatlichkeit 246
b) Marshalls Social Citizenship 248
c) Soziale Rechte und Demokratie 250
2. Begründungen kultureller Bürgerrechte 251
II. Unionsbürgerstatus, Sozialbürgerschaft und kulturelle Vielfalt 254
1. Unionsbürgerschaft und soziale Rechte 254
2. Unionsbürgerschaft und kulturelle Rechte 258
B. Einfluss der Rechtsprechung auf soziale Sicherheit 262
I. Öffnung der mitgliedstaatlichen Solidargemeinschaften 263
1. Grundsatz der sozialen Inklusion 263
2. Erhalt des Niveaus sozialer Sicherheit 266
3. Gesellschaftliche Integration 268
a) Integrationskriterien der Rechtsprechung 268
b) Die Abstufungen des Unionsgesetzgebers 271
4. Begrenzbare Einwanderung in die Grundsicherung 274
a) Aufenthaltsbeendigung nicht nur bei Sozialmissbrauch 274
b) Verzögerte Inklusion und Territorialitätsprinzip 276
c) Sozialhilfebezug und Daueraufenthaltsrecht 277
II. Export von Sozialleistungen 279
1. Artikel 18 EG und koordinierendes Sozialrecht 280
a) Abrundung des Sekundärrechts 280
b) Sekundärrecht als Grenze des Sozialexports 282



2. Sozialexport allein kraft Artikel 18 EG 283
a) Export von Renten und Entschädigungsleistungen 284
b) Indirekter Sozialexport infolge einer Steuervergünstigung 286
c) Teilhabe an der Förderung einer Auslandsausbildung 288
III. Soziale Unionsbürgerschaft 292
1. Unionsbürgerstatus und soziale Garantien des Unionsrechts 292
2. Spannungsverhältnis zu den staatlichen Solidargemeinschaften 294
3. Legitimitätsgrenzen einer Sozialbürgerschaft durch Richterrecht 296
C. Einfluss der Rechtsprechung auf kulturelle Vielfalt 300
I. Sprachenvielfalt und Recht auf Korrespondenz mit der EU 300
II. Inländerbehandlung und kulturelle Vielfalt 303
1. Formale Gleichheit neuer Minderheiten 303
2. Teilhabe am Schutz einheimischer Minderheiten 304
a) Inländerbehandlung und Chancengleichheit von Minderheiten 304
b) Minderheitenrechte als Rechtfertigungsgründe 305
III. Anerkennung des Namens als Teil kultureller Identität 307
1. Unionsbürgerrecht auf Differenz? 307
2. Die kulturelle Dimension des Prinzips gegenseitiger Anerkennung 309

Kapitel 5: Unionsbürger als Demokraten 315

A. Leitbilder 316
I. Der Bürger als politisches Subjekt 316
1. Das Bürgerideal der polis 316
2. Ursprünge des neuzeitlichen Aktivbürgers 317
a) Partizipation als Schutz der Bürgerrechte 317
b) Autonomie und Identität des citoyen 319
3. Bürgerbegriff und Demokratiekonzeptionen 321
a) Begründungen politischer Partizipation 321
b) Assoziation und Deliberation der Bürger 325
II. Unionsbürgerschaft und demokratische Legitimität 327
1. Funktionale und intergouvernementale Alternativen 327
2. Staats- und Unionsbürger als Aktivbürger 329
3. Demokratische Gesellschaft und Identität der Unionsbürger 333
B. Unionsbürgerschaft und Demokratie in der Rechtsprechung 336
I. Wahlrecht zum Europäischen Parlament 336
1. Der Konventionsmaßstab einer „effective political democracy" 337
2. Das Leitbild des Unionsbürgerparlaments im Streit 340
a) Gibraltar: Inklusion von Drittstaatsangehörigen 340
b) Aruba: Exklusion von Unionsbürgern 343
3. Europawahlrecht und demokratische Unionsbürgerschaft 346
a) Demokratieverständnis 346
b) Föderale Legitimation 349
c) Legitimationssubjekt 351

II. Aktivbürgerrechte der Rechtsgemeinschaft 357
1. Beschwerderecht zum Bürgerbeauftragten 358
2. Recht auf transparente Entscheidungsfindung 360
a) Herausbildung eines Transparenzgrundsatzes 361
b) Informationsrecht und demokratische Verantwortlichkeit 365
III. Demokratische Unionsbürgergesellschaft 369
1. Teilhabe an der Demokratie des Wohnsitzstaats 370
a) Politische Grundrechte 370
b) Wahlrechte 371
c) Öffnung der politischen Willensbildungsprozesse 375
2. Transnationalisierung der Völker 376
a) Europäisierung der Nationen durch Individualrechte 376
b) Einfluss der europäischen Zivilgesellschaft auf die EU 381
3. Unionsbürgersinn 385
a) Konstruktion eines Gemeinsamkeitsglaubens 385
b) Föderale Anerkennung zwischen Anderen 388

Schlussbetrachtung 394

Literaturverzeichnis 404