

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

### *1. Teil: Mobilität als traditionelle Anwendungsvoraussetzung der Unionsbürgerrechte*

#### A. Unionsbürgerrechte im Spiegel der Mobilität

Die Mobilität der Unionsbürger ist traditionelle Anwendungsvoraussetzung für den Genuss der Unionsbürgerrechte: Herkömmlich können sich die Mitgliedstaatsangehörigen als Unionsbürger nur dann auf die wichtigsten ihrer Unionsbürgerrechte berufen, wenn sie mobil sind, d. h. ihre Situation einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist. Für die Berufung auf die Grundfreiheiten müssen die Unionsbürger nicht nur mobil sein, sondern auch einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen. Seit Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 genießen auch nichterwerbstätige Unionsbürger ein Freizügigkeitsrecht. Um die Achse dieses Freizügigkeitsrechts hat der Gerichtshof die Unionsbürgerschaft zu einem „grundlegenden Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten“ entfaltet. Allerdings ist auch für die Anwendbarkeit des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts die Mobilität der Unionsbürger vorausgesetzt.

#### B. Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH

Die Mobilität als Anwendungsvoraussetzung der Grundfreiheiten und des unionsbürgerlichen Freizügigkeitsrechts hat in der Rechtsprechung des EuGH über die Jahre eine weite Auslegung erfahren. Beim tatsächlichen Grenzübertritt als Grundform des grenzüberschreitenden Elements ist nicht entscheidend, ob die Mobilität in der Vergangenheit oder in der Zukunft liegt. Selbst in Fällen, in denen der Unionsbürger nur gelegentlich oder noch nie mobil war, bejahte der Gerichtshof das Vorliegen der Anwendungsvoraussetzung: Der grenzüberschreitende Bezug bestand mitunter in einer anderen Staatsangehörigkeit als die des Aufenthaltsstaats. Die fehlende Definition und das fallweise Vorgehen des EuGH erschweren allerdings die Prognose darüber, ob im konkreten Fall ein grenzüberschreitendes Moment gegeben ist; darunter leidet die Rechtssicherheit.

## C. Problematik und Notwendigkeit

Aus der Mobilität als Anwendungsvoraussetzung folgt als weiteres Problem die Entstehung umgekehrter Diskriminierungen, d. h. die Schlechterstellung der eigenen Staatsangehörigen gegenüber EU-Ausländern, die sich auf die mitunter grosszügigeren Regelungen des Unionsrechts berufen können. Nach Ansicht des Gerichtshofs tragen die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Lösung der umgekehrten Diskriminierung. Dahingegen verlangen einige Stimmen in der Literatur eine unionsrechtliche Lösung mit der Begründung, dass das Problem durch das Unionsrecht verursacht werde. Eine einfache Lösung wäre die Aufgabe der Mobilität als Anwendungsvoraussetzung der Unionsbürgerrechte. Dieses Kriterium wird jedoch mitunter in der EU als föderal strukturiertes System für notwendig erachtet; damit werde die vertikale Kompetenzverteilung gewahrt. Im Hinblick auf die Unionsbürgerschaft kann das Mobilitätsanfordernis jedoch zu Recht auch hinterfragt werden. Schliesslich müssen die Unionsbürger die Freiheit haben, in ihrem Herkunftsstaat zu verbleiben, und dennoch den Schutz des Unionsrechts erfahren können. Mit der Entwicklung des Kernbestandsschutzes hat der Gerichtshof nun erkannt, dass die Unionsbürger in bestimmten Fällen auch in Sachverhalten ohne grenzüberschreitenden Bezug unionsrechtlich geschützt werden müssen.

### 2. Teil: Kernbestandsschutz nach der Rottmann-Judikatur

#### A. Rechtsprechung des EuGH

Eine der beiden Ausprägungen des Kernbestandsschutzes hat der Gerichtshof mit seiner Entscheidung in der Rs. *Rottmann* im Jahr 2010 entwickelt. In diesem bislang einzigen Judikat zum Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur entschied der Gerichtshof, dass die Situation eines Unionsbürgers wie jene von Herrn *Rottmann*, der sich wegen des Entzugs der Staatsangehörigkeit mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft konfrontiert sah, „ihrem Wesen und ihren Folgen nach“ in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. In seiner Entscheidung in der Rs. *Ruiz Zambrano* aus 2011 deutete der Gerichtshof diesen Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft nachträglich als eine Form des Kernbestandsschutzes nach Art. 20 AEUV. Mit der noch anhängigen Rs. *Tjebbes* wendet sich erstmals ein nationales Gericht mit Folgefragen zum Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur an den EuGH.

## B. Dogmatische Struktur

Grundsätzlich fällt die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Indessen hält der Gerichtshof seit der Rs. *Micheletti* in ständiger Rechtsprechung fest, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Unionsrecht zu beachten haben. Mit der *Rottmann*-Entscheidung hat der Gerichtshof diesen unionsrechtlichen Vorbehalt nun konkretisiert: Der Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur gemäss Art. 20 AEUV schützt die Unionsbürger vor nationalen Massnahmen, die zum Verlust der Staatsangehörigkeit und folglich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen; die Mitgliedstaaten haben hierbei insbesondere den Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu wahren. Dieser Einwirkungsanspruch des Unionsrechts rechtfertigt sich aufgrund des in Art. 20 AEUV statuierten Akzessorietätsgrundsatzes. Da eine Entscheidung über den Verlust der Staatsangehörigkeit zugleich eine Entscheidung über den Verlust der Unionsbürgerschaft ist, müssen die Mitgliedstaaten folgerichtig die Auswirkungen auf die unionsrechtlichen Rechtspositionen berücksichtigen.

Der Kernbestandsschutz setzt keine Mobilität des Unionsbürgers voraus. Vielmehr werden die Unionsbürger kraft ihres Unionsbürgerstatus auch in Sachverhalten ohne grenzüberschreitenden Bezug geschützt. Der Verlust der Unionsbürgerschaft stellt den notwendigen Unionsrechtsbezug her. Der Entscheidung in der Rs. *Rottmann* nicht eindeutig zu entnehmen ist, ob der Kernbestandsschutz auch vor Verlust der erstmalig erworbenen Unionsbürgerschaft schützt. Da der Gerichtshof die Beachtung des Unionsrechts jedoch mit der Folgewirkung der nationalen Massnahme begründete, müssen sich alle Unionsbürger auf den Kernbestandsschutz berufen können unabhängig davon, ob der Unionsbürger bereits vor der gegenständlichen Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft besessen hat. Der Kreis der schutzberechtigten Unionsbürger ist jedoch dahingehend zu präzisieren, dass bei mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit gewöhnlich kein Schutzbedarf besteht, da der Verlust einer dieser Staatsangehörigkeiten nicht zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.

Die Unionsbürger sind gemäss Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur vor Verlust der Unionsbürgerschaft geschützt, der auf den Verlust der Staatsangehörigkeit zurückzuführen ist. Aus welchen Gründen der Unionsbürger der Staatsangehörigkeit verlustig geht, kann für den Schutz nicht entscheidend sein. Desgleichen muss der Schutz unabhängig der Art und Wirkung des Verlusts gelten, sodass nicht massgeblich ist, ob der Unionsbürger die Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes oder aufgrund eines Ho-

heitsakts einer Behörde und ob mit Wirkung *ex tunc* oder mit Wirkung *ex nunc* verliert. Zudem muss der Kernbestandsschutz auf Fälle des sogenannten Quasi-Verlusts der Staatsangehörigkeit anwendbar sein, sodass die Mitgliedstaaten die unionsrechtlichen Grenzen nicht mit der Begründung umgehen können, dass die Staatsangehörigkeit niemals erworben wurde. Dieses weite Verständnis des Verlusttatbestandes rechtfertigt sich durch das Postulat der einheitlichen Anwendung und der effektiven Wirksamkeit des Kernbestandsschutzes.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann ein Eingriff in den Kernbestandsschutz gerechtfertigt sein. Der Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft ist mithin nicht absolut. Dass hingegen eine Entscheidung über den Verlust der Staatsangehörigkeit allein deshalb nicht möglich sein sollte, weil damit der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht, wäre mit der Achtung der nationalen Identität im Sinne des Art. 4 Abs. 2 EUV nicht vereinbar. Der Verlust der Staatsangehörigkeit, der zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, ist jedoch nur dann unionsrechtskonform, wenn der Mitgliedstaat mit seiner Entscheidung ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt. Hierbei kommt dem Mitgliedstaat ein weiter Ermessensspielraum zu, sodass grundsätzlich jeder völkerrechtlich zulässige Grund infrage kommt. Zusätzlich ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren, wobei im Besonderen die Folgen für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte zu berücksichtigen sind. Entsprechend gilt es, nicht nur die dem Verlustgrund inhärenten Faktoren wie etwa das Verschulden in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen – auch der Bedeutung der unionsrechtlichen Stellung für die betroffene Person ist anhand von Faktoren wie der Dauer des Bestandes der Unionsbürgerschaft und der Ausübung der Unionsbürgerrechte Rechnung zu tragen. Dem Unionsbürger ist überdies allenfalls eine Frist zur Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit einzuräumen. Schliesslich kann ein Eingriff in den Kernbestandsschutz nur dann gerechtfertigt sein, wenn die Unionsgrundrechte gewahrt bleiben.

### C. Bedeutung für andere Konstellationen

Die Unionsbürger verlieren ihre Unionsbürgerschaft nicht nur bei Verlust der Staatsangehörigkeit, sondern auch bei Austritt ihres Angehörigkeitsstaates aus der Europäischen Union. Da die Austrittsbestimmung des Art. 50 EUV keine materiell-rechtlichen Schranken vorsieht, steht der Kernbestandsschutz einem Austritt jedoch nicht entgegen. Im Falle einer

Sezession dürfte der Kernbestandsschutz bestenfalls ein Grund gegen ein automatisches Ausscheiden des Neustaates und für eine Verhandlungspflicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein.

Der Kernbestandsschutz würde an Bedeutung gewinnen, wäre auch der Erwerb der Unionsbürgerschaft davon erfasst. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs ist im Hinblick auf einen solchen Gewährleistungsgehalt unklar. Der Schutzbedarf lässt sich mit dem Akzessorietätsgrundsatz des Art. 20 AEUV begründen. Immerhin bestimmen die Mitgliedstaaten mit ihren Entscheidungen über die Verleihung der Staatsangehörigkeit, wer Unionsbürger ist und somit in den Genuss der Unionsbürgerrechte kommt. Mit der Erstreckung des Kernbestandsschutzes auf diese Konstellation wäre sowohl der Verlust als auch der Erwerb der Unionsbürgerschaft durch das Unionsrecht geschützt.

### *3. Teil: Kernbestandsschutz nach der Zambrano-Judikatur*

#### A. Rechtsprechung des EuGH

Eine weitere Form des Kernbestandsschutzes nach Art. 20 AEUV hat der Gerichtshof mit seiner Entscheidung in der Rs. *Ruiz Zambrano* aus dem Jahr 2011 herausgebildet. Gemäss Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur sind die Unionsbürger vor einem faktischen Ausreisezwang aus dem Unionsgebiet geschützt, indem der drittstaatsangehörigen Person, von der sie abhängig sind, ein Aufenthaltsrecht zu gewähren ist. In bislang elf Folgeentscheidungen hat sich der Kernbestandsschutz in der Rechtsprechung des Gerichtshofs gefestigt und konkretisiert.

#### B. Dogmatische Struktur

Der Gerichtshof begründete den Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV mit dem „grundlegenden Status“ der Mitgliedstaatsangehörigen und der praktischen Wirksamkeit der Unionsbürgerschaft. Insbesondere der *effet utile* als grundlegendes Auslegungsprinzip des Unionsrechts rechtfertigt den Schutz vor einem faktischen Ausreisezwang aus dem Unionsgebiet, da die Unionsbürger in Drittstaaten ihr Freizügigkeitsrecht – das „Kernrecht“ der Unionsbürgerschaft – nicht mehr ausüben können. Der Kernbestandsschutz wird dem durch den Vertrag von Lissabon verfolgten Bedeutungs-

zuwachs der Unionsbürgerschaft als selbstständiger und unabhängiger Status gerecht.

Der Kernbestandsschutz kommt subsidiär zur Anwendung: Art. 20 AEUV greift nur, sofern dem Drittstaatsangehörigen wegen Unanwendbarkeit oder Nichterfüllung materieller Voraussetzungen kein Aufenthaltsrecht gestützt auf eine andere Primär- oder Sekundärrechtsbestimmung zusteht. Darüber hinaus ist der Kernbestandsschutz in erster Linie im Angehörigkeitsstaat der Unionsbürger anwendbar. In Ausnahmefällen dürften sich die Unionsbürger jedoch auch in einem anderen Mitgliedstaat auf Art. 20 AEUV berufen können. In welchen Fällen die Unionsbürger für die Berufung auf Art. 20 AEUV nicht in ihren Herkunftsstaat zurückkehren müssen, könnte anhand der Unionsgrundrechte oder alternativ mithilfe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beurteilt werden.

Die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes setzt keine Mobilität des Unionsbürgers voraus. Der Unionsrechtsbezug ergibt sich stattdessen durch den Eingriff in den Kernbestandsschutz. Die unmittelbar Schutzberechtigten des Kernbestandsschutzes sind die Unionsbürger, wobei in erster Linie ihr Freizügigkeitsrecht geschützt wird. Entnimmt man dem Kernbestandsschutz ein Recht auf Aufenthalt im Unionsgebiet, ist dieses höchstensfalls indirekter Natur, indem es dem Freizügigkeitsrecht zu seiner praktischen Wirksamkeit verhilft.

Der Kernbestandsschutz umfasst mittelbar die Drittstaatsangehörigen, von denen die Unionsbürger in einer Weise abhängig sind, dass sie bei einer Verweigerung eines Aufenthaltsrechts für diese zur Ausreise aus dem Unionsgebiet faktisch gezwungen wären. Der Kreis der mittelbar Schutzberechtigten bestimmt sich mithin nach der Abhängigkeit der Unionsbürger; eine entsprechende Abhängigkeit kann nicht nur bei Kindern, sondern auch bei volljährigen Unionsbürgern vorliegen. Die Beweislast für das Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses liegt grundsätzlich bei der drittstaatsangehörigen Person.

Das Abhängigkeitskriterium kann nach dem Effet-utile-Prinzip oder im Lichte der Unionsgrundrechte ausgelegt werden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs folgt der Kernbestandsschutz grundsätzlich ersterer Auslegungsprämisse. Die Drittstaatsangehörigen sind schutzberechtigt, um die praktische Wirksamkeit der Unionsbürgerschaft zu sichern. Dahingegen genügt der Wunsch auf Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft im Sinne des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens für die mittelbare Schutzberechtigung nicht. In einer der Folgeentscheidungen erklärte der Gerichtshof jedoch die Unionsgrundrechte für die Beurteilung der Abhängigkeit minderjähriger Unionsbürger für relevant, sodass der

Rechtsprechung eine Inkonsequenz anhaftet. Auch wenn sich eine ganzheitliche Auslegung des Abhängigkeitskriteriums aufgrund der Unionsbürgerschaft als „grundlegenden Status“ aufdrängt, besteht das Problem der begrenzten Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach Art. 51 Abs. 1 GRC.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Drittstaatsangehörigen schutzberechtigt, wenn sie die „rechtliche, finanzielle oder affektive Sorge“ für die Unionsbürger tragen. Eine rechtliche Abhängigkeit dürfte jedenfalls bei einer gesetzlichen Vertretung vorliegen, müsste wohl aber auch dann bejaht werden, wenn der Drittstaatsangehörige für den Unionsbürger tatsächlich sorgt, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein. Die finanzielle Abhängigkeit ist als erfüllt anzusehen, wenn der Unionsbürger für die Bestreitung seines Lebensunterhalts auf die finanzielle Unterstützung durch den Drittstaatsangehörigen angewiesen ist. Die Bedeutung der affektiven Abhängigkeit bleibt in der Rechtsprechung des EuGH vage. Unter dieser Abhängigkeitsform könnte das Familienleben im Sinne des Art. 7 GRC verstanden werden, wobei allerdings bei Fragen des Anwendungsbereichs des Unionsrechts die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte umstritten ist. Für die Schutzberechtigung des Drittstaatsangehörigen dürfte jedenfalls das Vorliegen eines dieser drei Abhängigkeitskriterien nicht genügen; vielmehr müssen die Unionsbürger wohl rechtlich oder finanziell und affektiv von diesem abhängig sein. Unter Umständen kann jedoch eine alternative Sorgemöglichkeit für den Unionsbürger der Schutzberechtigung entgegenstehen. Im Hinblick auf minderjährige Unionsbürger hat der Gerichtshof entschieden, dass der nicht von der Aufenthaltsverweigerung betroffene Elternteil für das Kind sorgen könnte, sofern dieser hierfür in der Lage und bereit ist sowie der Schutz des Kindeswohls dem nicht entgegensteht. Würde das Abhängigkeitskriterium ganzheitlich im Lichte der Unionsgrundrechte ausgelegt, würde sich der Kreis der schutzberechtigten Drittstaatsangehörigen erweitern und den Unionsbürgern für ihren Aufenthalt im Unionsgebiet ein familiäres Umfeld garantiert sein.

Den mittelbar schutzberechtigten Drittstaatsangehörigen ist in erster Linie ein Aufenthaltsrecht zu gewähren. Dieses Aufenthaltsrecht dürfte unabhängig ausreichender finanzieller Mittel im Sinne des Art. 7 Richtlinie 2004/38/EG bestehen und dessen Dauer von der Schutzbedürftigkeit des Unionsbürgers abhängen. Nach der *Ruiz-Zambrano*-Entscheidung ist dieses Aufenthaltsrecht mit einem Recht auf Erwerbstätigkeit zu verbinden. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes

ein Recht auf soziale Unterstützung für die vom Kernbestandsschutz erfassten Familien.

Ein Eingriff in den Kernbestandsschutz kann gerechtfertigt sein, sodass die Mitgliedstaaten einem schutzberechtigten Drittstaatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit das Aufenthaltsrecht verwehren können. Der Eingriff muss indessen verhältnismässig sein, wobei nicht nur die Folgen für den Drittstaatsangehörigen zu berücksichtigen sind, sondern auch der Umstand, dass die von ihnen abhängigen Unionsbürger zur Ausreise aus dem Unionsgebiet faktisch gezwungen wären und ihr Freizügigkeitsrecht nicht mehr ausüben könnten. Überdies gilt es, die Unionsgrundrechte, insbesondere die Rechte des Kindes nach Art. 24 GRC, zu wahren.

#### 4. Teil: Allgemeiner Gewährleistungsgehalt des Kernbestandsschutzes

##### A. Kernbestandsschutz als Schutz eines Kernbestands?

Aufgrund der offenen Judikaturformel des Gerichtshofs ist der allgemeine Gewährleistungsgehalt des Kernbestandsschutzes nur schwer erkennbar. In der Literatur wird mitunter die Begründung eines neuen ungeschriebenen Aufenthaltsrechts im Unionsgebiet erkannt. Die Mehrheit geht jedoch von einem Schutz bestehender Unionsbürgerrechte aus, wobei sich die Meinungen dahingehend unterscheiden, ob der Kern(bestand) eines Unionsbürgerrechts geschützt wird oder der Kernbestand der Unionsbürgerrechte im Sinne eines Bündels der wesentlichen Rechte.

Aus semantischer Sicht lassen sich beide Ansichten vertreten. Ein Vergleich der beiden Grundsatzentscheidungen lässt vermuten, dass der Gerichtshof in *Ruiz Zambrano* seine Begründung in *Rottmann* um den Begriff des „Kernbestands“ erweiterte, um aufzuzeigen, dass der Unionsbürger bei einem faktischen Ausreisezwang aus dem Unionsgebiet nicht wie im Falle des Verlusts der Unionsbürgerschaft alle Unionsbürgerrechte verliert, sondern nur einen Teil davon. Nach den bislang bekannten Judikaturlinien zum Kernbestandsschutz besteht dessen Zweck im Schutz vor der rechtlichen Verwehrung aller Unionsbürgerrechte (*Rottmann*-Judikatur) und der faktischen Verwehrung wichtigster Unionsbürgerrechte, in erster Linie des Freizügigkeitsrechts (*Zambrano*-Judikatur). Davon abstrahiert ist der Kernbestandsschutz im Allgemeinen als ein Schutz vor der rechtlichen oder faktischen Verwehrung eines Unionsbürgerrechts, mehrerer oder aller Uni-



Unionsbürgerrechte zu verstehen – ohne dass hierzu notwendigerweise nach einem „Kernbestand“ von Unionsbürgerrechten zu suchen wäre.

## B. Dogmatische Struktur

Entsprechend dem Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur und dem Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur ist dieser Schutz gemäss Art. 20 AEUV auch auf Sachverhalte ohne grenzüberschreitenden Bezug anwendbar, d. h. die Unionsbürger müssen für die Berufung auf diesen Schutz nicht mobil sein. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs schützt der Kernbestandsschutz die Unionsbürgerrechte in ihrer Gesamtheit (*Rottmann*-Judikatur) sowie das Freizügigkeitsrecht (*Zambrano*-Judikatur). Für die politischen Rechte und das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz nach Art. 22 bis Art. 24 AEUV besteht in der Regel kein Schutzbedarf, da die jeweilige Bestimmung selbst vor Verwehrung des Rechts schützen dürfte. Dahingegen würde der Kernbestandsschutz an Bedeutung gewinnen, würden das allgemeine Diskriminierungsverbot und die Unionsgrundrechte davon erfasst sein. Der Unionsrechtsbezug würde sich allein durch Verwehrung dieser Unionsbürgerrechte ergeben, sodass sich nichtmobile Unionsbürger auf den Kernbestandsschutz berufen könnten, um sich gegen umgekehrte Diskriminierungen zu wehren oder Unionsgrundrechte geltend zu machen. Für die nahe Zukunft ist eine solche Anreicherung des Kernbestandsschutzes aufgrund der Rückwirkung auf die föderale Machtbalance jedoch nicht zu erwarten.

Der Kernbestandsschutz ist als ein Verwehrungsverbot zu verstehen: Die Unionsbürger sind vor einer rechtlichen oder faktischen Verwehrung im Sinne eines rechtlichen oder faktischen Verlusts ihrer Unionsbürgerrechte geschützt. Damit verlangt der Kernbestandsschutz eine höhere Eingriffsintensität als die Grundfreiheiten und das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht. Entsprechend dem Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur und nach der *Zambrano*-Judikatur ist der Kernbestandsschutz nicht absolut gewährleistet; Eingriffe sind einer Rechtfertigung zugänglich. Auf der Rechtfertigungsebene ist den mitgliedstaatlichen Interessen entsprechend Rechnung zu tragen.

5. Teil: Unionsbürgerstatus statt Mobilität als Anwendungsvoraussetzung des Kernbestandsschutzes

A. Vom Mobilitätsmodell zum Statusmodell

Das entscheidend Neue des Kernbestandsschutzes ist die Abkehr von der Mobilität als traditionelle Anwendungsvoraussetzung der Unionsbürgerrechte. Mit dem Kernbestandsschutz ist der Schritt vom Mobilitätsmodell hin zum Statusmodell vollzogen, wobei sich eine solche Entwicklung durch die Aufweichungen des Mobilitätskriteriums in der EuGH-Rechtsprechung bereits angedeutet hat. Nach dem Statusmodell werden die Unionsbürger nicht der Mobilität wegen, sondern des Status wegen geschützt. In diesem Sinne schützt der Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV die Unionsbürger kraft ihres Unionsbürgerstatus. Der Kernbestandsschutz und damit das Statusmodell beschränkt sich allerdings bislang auf die Ausnahmefälle der *Rottmann*- und *Ruiz-Zambrano*-Judikatur.

B. Zur Beschränkung auf Ausnahmefälle

Hinter der Beschränkung des Kernbestandsschutzes auf Ausnahmefälle dürfte die Achtung der föderalen Machtbalance stehen. Denn je grosszügiger der Kernbestandsschutz ausgelegt wird, desto weiter dehnt sich der Anwendungsbereich des Unionsrechts zulasten der mitgliedstaatlichen Kompetenzen aus. Die Frage, ob das vertikale Machtgleichgewicht noch gewahrt oder bereits verletzt ist, hängt jedoch wohl vom Standpunkt des Betrachters ab, d. h. welche Bedeutung dieser der Unionsbürgerschaft beimisst und ob dem Schutz der Unionsbürgerschaft oder der Aufrechterhaltung mitgliedstaatlicher Regelungsfreiräume Vorrang einzuräumen ist. Daher ist die Beschränkung des Kernbestandsschutzes auf Ausnahmefälle grundsätzlich ebenso gut vertretbar wie eine Ausweitung auf neue Konstellationen und Unionsbürgerrechte. Eine solche Ausweitung birgt jedoch die Gefahr weiterer Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf den konkreten Gewährleistungsgehalt. Die Aufgabe des Mobilitätskriteriums als alternative Lösung ist aufgrund der Rückwirkung auf das vertikale Machtgleichgewicht für die nahe Zukunft gleichwohl nicht zu erwarten.

### C. Implikationen der Beschränkung auf Ausnahmefälle

Aus der Beschränkung des Kernbestandsschutzes auf Ausnahmefälle folgt die bleibende Dominanz des Mobilitätsmodells: Nach wie vor müssen die Unionsbürger in der Regel mobil sein, um sich auf die Unionsbürgerrechte berufen zu können. Daher hat die Entwicklung des Kernbestandsschutzes nicht zum Ende der umgekehrten Diskriminierung geführt. Zudem bleibt die nationale Staatsangehörigkeit von grundlegender Bedeutung: Immer noch bestimmen sich der Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft nach dem Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit. Die nationale Staatsangehörigkeit ist der primäre Angehörigkeitsstatus für die Unionsbürger, da deren Angehörigkeitsstaat der primäre Verpflichtete des Kernbestandsschutzes nach der *Zambrano*-Judikatur ist. Schliesslich gewährt der Kernbestandsschutz nur in aussergewöhnlichen Situationen Rechte für den Einzelnen, sodass die Unionsbürgerschaft im innerstaatlichen Bereich nur ausnahmsweise zur Staatsbürgerschaft hinzutritt.