



universität
wien

An den
Studienpräses
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
Universität Wien

**Institut für Staats- und Verwal-
tungsrecht**

Univ.-Prof. Dr. Franz Merli
Schottenbastei 10-16 (Juridicum)
A-1010 Wien

T +43-1-4277-35422
F +43-1-4277-835422
franz.merli@univie.ac.at

Wien, am 4. Juli 2017

Gutachten zur Dissertation „Akzente der Unionsbürgerschaft“ von Mag. Laura Pavlidis

I.

Die Unionsbürgerschaft gibt es nunmehr seit mehr als zwanzig Jahren, und dazu ist schon einiges an Literatur erschienen. Umso mehr interessiert, was eine Dissertation dem heute hinzufügen kann.

II.

Die Dissertation von Frau Pavlidis besteht aus 274 Seiten Text, der in sechs Kapitel unterteilt ist, sowie einem Vorwort, einer Inhaltsübersicht, einem Inhaltsverzeichnis, einem Abkürzungsverzeichnis, einem Literaturverzeichnis und einem abstract.

In dem mit „Einleitung & Forschungsleitfaden“ betitelten **ersten Kapitel** schildert die Autorin zunächst ihr Anliegen, der EU-Bürgerschaft „mit frischen Blick zu begegnen“ und ohne Anspruch auf Vollständigkeit ihr eigene „Akzente“ zu finden (3). Im Anschluss bietet sie einen Überblick über den Gedankengang der Arbeit, der den Leser durchaus fordert: Dem Text zu folgen ist wegen seiner Abstraktheit nicht immer ganz einfach, manches erschließt sich erst bei der Lektüre der folgenden Teile.

Das **zweite Kapitel** beginnt mit „Verheißungen des Bürgervokabulars“ im Allgemeinen und setzt fort mit einer „verheißungsvollen EU-Bürgerschaft“ im Speziellen. Es geht zunächst um die historische Entwicklung von der Antike über das Mittelalter bis in die Neuzeit, Visionen von Zugehörigkeit und Teilhabe, andererseits den Ausschluss von Nichtbürgern, verschiedene Bürgerrollen, den Zusammenhang mit Sozialordnung und Menschenbildern, Erwartungen, Freiheit, Gleichheit, Soli-



darität der Bürger und zugleich die Unterdrückung der Nicht-Bürger. Das ist schön geschrieben, und wüsste man es nicht besser, weckte es große Erwartungen.

Zur EU-Bürgerschaft referiert die Autorin zunächst die vielen Stimmen, die bezweifelten, ob sie überhaupt etwas Neues mit sich brächte, charakterisiert sie dann aber als Versprechen, das im Lauf der Zeit vor allem in der Rechtsprechung des EuGH „immense Wirkmacht“ (16) entwickelte. In der Folge zeigt sie an Rechtsprechungsbeispielen, in wie vielen Punkten die EU-Bürgerschaft noch immer hinter einer Staatsbürgerschaft zurückbleibt.

Die Gleichheitsverheißung, die sich aus dem Diskriminierungsverbot des Art 18 AEUV ergibt, wird nur zum Teil eingelöst, weil sie im Ergebnis nur für mobile, nicht aber auch für statische EU-Bürger gilt. Die Autorin zeigt in Anlehnung an kritische Stimmen in der Literatur, dass man den Text des Art. 18 AEUV in diesem Punkt anders hätte interpretieren können. Auch die Solidarität, die sich in der Teilhabe an Sozialleistungen ausdrückt, ist nur eine derivative, und als „undifferenzierte Solidarität für die [...] heterogene Gruppe der mobilen EU-Bürger*innen“ (27) ist sie weder selbstverständlich noch unproblematisch.

Die im zweiten Kapitel angedeuteten Ambivalenzen werden im **dritten Kapitel** mit den „komplexen Grundlagen“ der EU-Bürgerschaft erklärt: Gemeint sind die (wegen des Anknüpfens an die Mitgliedstaatsangehörigkeit) geteilten Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der Unionsbürgerrechte und die uneinheitliche Judikatur dazu, die Tatsache, dass der EuGH nicht über den Erwerb, sondern nur über Ausübung und Verlust der EU-Bürgerschaft befinden kann, die Wechselwirkungen der Bürgerrechte mit den Rechten von Drittstaatsangehörigen und der vertraglichen Unabgeschlossenheit der Unionsbürgerschaft.

Die Autorin macht treffende Bemerkungen zu allen diesen Punkten, verrätst allerdings manches stärker als nötig. Sie arbeitet mit einem Jurisdiktionsbegriff, der zwischen Zuständigkeit und Kompetenz schillert, betont – etwa bei der detailreichen Analyse der Ruiz Zambrano-Folgejudikatur – die Widersprüche und Brüche der Rechtsprechung stärker als die durchgehenden Linien und erleichtert einem dadurch die Lektüre nicht. Das Anknüpfen an die nationale Staatsangehörigkeit macht die Unionsbürgerschaft nicht schon „jedenfalls komplex“ (94). Wenn Bürgerrechte im Wesentlichen Inländergleichbehandlungsrechte sind, hängt ihr Inhalt eben von ihrer Anwendbarkeit und den im Anwendungsbereich bestehenden mitgliedstaatlichen Inländerrechten ab; deswegen müssen sie nicht weniger wert sein. Dass die Unionsbürgerschaft eben kein Recht auf Zuhausebleiben verleiht und damit die statischen EU-Bürger vernachlässigt, lässt sich vielleicht auch damit erklären, dass sich für sie ohnehin ihr Heimatstaat einsetzt und einsetzen muss, weil sie dort wählen können. Auch dass die Einbürgerung keinen Gegenstand der EuGH-Kontrolle bildet, muss weder eine „gewisser Zynismus“ (86) noch ein „Dilemma“ (95) sein, jedenfalls dann nicht, wenn man sie demokratischen Rechtsstaaten überlässt. Alle diese Erscheinungen gibt es auch in anderen Bereichen des EU-Rechts, etwa beim Anknüpfen an das Territorium der Mitgliedstaaten oder bei der mitgliedstaatlichen Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt und der unionsrechtlichen



Regelung ihrer Stellung auf diesem Arbeitsmarkt, und auch bei der Beschränkung von Grundfreiheiten fallen Regelungs- und Kontrollzuständigkeit oft auseinander. Dass Bürgerrechte Nichtbürgern nicht zustehen, müsste eigentlich auch nicht überraschen; eine „Ironie“ (123) läge eher in einem menschenrechtlichen Bürgerschaftsmodell, das keine Nichtbürger kennt.

Richtig ist aber, dass der bloß akzessorische Charakter der EU-Bürgerschaft Erwartungen aus dem Begriff „Bürger“ enttäuschen kann, und dass der EuGH mit der Rede von der EU-Bürgerschaft als dem grundlegenden Status diese Erwartungen bestärkt hat, ohne sie einlösen zu können, und dass dabei aus Einzelentscheidungen ein schwer auflösbares Dickicht von (möglichen) Regeln entstanden ist, das einerseits um (auch potentielle, frühere oder zukünftige und von Angehörigen begleitete) grenzüberschreitende Mobilität und andererseits um die Stabilität des Status als solchen und eines Aufenthalts in der Union insgesamt kreist.

Überzeugen kann die Schlussfolgerung in der (guten) Zusammenfassung, dass die geschilderten Bedingungen gegen ein einheitliches Bürgerbild und eine einzige Funktion der Unionsbürgerschaft sprechen, sondern Multifunktionalität und flexible Bürgerbilder nahelegen.

Diese Multifunktionalität bildet dann den Gegenstand des kurzen **vierten Kapitels**. Die Verfasserin rekapituliert zunächst die Erzählung von den Marktbürgern, denen Rechte eingeräumt wurden, um einen Markt zu schaffen und stärken, und die nach Maastricht echte politische Bürger geworden sind, deren Rechte nun nicht mehr an ökonomische Aktivitäten gebunden sind und Selbstzweck werden. Diese Gegenüberstellung relativiert sie dann auf verschiedene Weise: Sie verweist auf die Käuflichkeit mancher Mitgliedstaatsangehörigkeit und damit auch der Unionsbürgerschaft; umgekehrt auf die nichtökonomischen Zwecke und Wirkungen der Grundfreiheiten; auf die kollektiven Interessen, die der Unionsbürgerschaft zugrunde liegen und die sie fördert, und schließlich auf die kollektive Dimension individueller Rechte überhaupt. Im Ergebnis kann es keine eindeutige Zuordnung geben: Die Unionsbürgerschaft ist sowohl Selbstzweck für die Bürger als auch Mittel zur Stärkung der Union.

Im **fünften Kapitel**, dem Kern der Arbeit, wird es konkreter, denn nun geht es um einen konkreten Rechtsbereich, das Namensrecht. Die Autorin beginnt klugerweise mit einem Abschnitt, der an Beispielen aus der Rechtsprechung vor allem des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte die Bedeutung des Namens für die Identität von Menschen klar macht: Der Name ist etwas Wichtiges.

Dann beginnt die ausführliche Fallanalyse: rund 85 Seiten zu sieben Entscheidungen des EuGH, auf denen die Verfasserin das Fallgeschehen im Überblick und in Details darstellt; die Anerkennung von Namen, die in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurden, als gemeinsames Problem herauschält; die Anwendbarkeit des EU-Rechts und ihre (wechselnde) Abhängigkeit von der Mobilität der betroffenen Menschen erörtert; die hinter den Entscheidungen stehenden Ideen diskutiert (Gleichheit versus Freiheit, Harmonie versus Koordinierung, nationale versus unionale Gleichheit); die variierende Prüfdichte des EuGH und die unterschiedlichen Wirkungen seiner Entscheidungen auf die Namenskonflikte (Rechte auf Anerkennung oder auch auf Gestaltung des Namens und ihre Beschränkbarkeit) behandelt.



Die Autorin entwickelt eine kunstvolle Technik zur Diskussion dieser Punkte, indem sie alle in Betracht kommenden Sachverhaltselemente variiert und immer neue Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Fälle aufgreift, ein kreatives Spiel, scharfsinnig, intelligent, gelegentlich auch redundant, das interessante Beobachtungen erlaubt, Inkonsistenzen und Begründungslücken offenlegt, manchmal andere Erklärungsmöglichkeiten für einzelne Fälle anbietet, letztlich aber kein Ergebnis liefert: Wer sich auch nur eine Liste von entscheidungsrelevanten Kriterien für die jeweilige Weichenstellung erwartet, wird enttäuscht.

Als „Zwischenresümee“ bietet die Verfasserin dafür Bürgerbilder an. „So kryptisch die namensbezogene EU-Bürgerschaftsjudikatur mitunter anmutet, lässt sie jedoch darauf schließen, welche Funktion der EuGH der EU-Bürgerschaft zuschreibt und welche Bürgerfigur er zeichnet“ (252). Den Namensfällen mit Freizügigkeitsbezug ordnet sie eine mobilitäts- und integrationsfördernde Funktion und deshalb ein „ansatzweise [...] kollektivistisches Bürgerbild“ (255) im Rahmen eines „eurozentrischen“ Vorverständnisses zu (258) und stellt ihnen – allerdings nur auf der Grundlage einer einzigen Entscheidung – eine „anthropozentrische“ Lesart gegenüber, die das individuelle Interesse stärker gewichtet und auf ein „autonom individualistisches Bürgerbild“ zugeschnitten ist (262). Der Rechtsprechung liegen also divergierende Ziele und Bürgerbilder zugrunde.

Die Schlussbetrachtungen des **sechsten Kapitels** rekapitulieren die Arbeit und schließen mit den Worten (274): „Die abstrakt angelegte, auf Relationen ausgerichtete Suche nach Akzenten der EU-Bürgerschaft ist also auf komplex zusammenspielende Funktionsbedingungen und Funktionen gestoßen, die ein fixes Bürgerbild ausschließen und hat daher ein flexibles Bürgerbild gefunden.“

III.

Die Arbeit ist ungewöhnlich: Sie erlaubt, in den Kopf einer neugierigen und im besten Sinne eigensinnigen Autorin zu schlüpfen und mitzuerleben, wie sie ein neues Feld entdeckt, die Fundstücke hin- und herwendet und über ihren Zusammenhang nachdenkt, und vielleicht wird man auch Zeuge einer Enttäuschung über das Gefundene.

Die Arbeit ist stark: in der Selbstständigkeit und Unbefangenheit des Zugriffs auf das Thema, der sich durch vorgefasste Begrifflichkeiten und Konventionen nicht beirren und durch die Vielfalt der Meinungen nicht verwirren lässt; in der Souveränität, mit der die Autorin die deutsch- und englischsprachige Literatur, die dem Thema Grundsätzliches abgewinnen will, verarbeitet; in der Sprachmächtigkeit und der Fähigkeit, hinter sprachliche Kulissen zu blicken; in der Intelligenz und der Unterscheidungskraft der Fallanalyse; in ungewöhnlichen Fragen und treffenden Beobachtungen; in der konsequenten Ablehnung harmonisierender Scheinkompromisse; in der systematischen Entfaltung von Ambivalenz; in der Einbettung der namensrechtlichen Erkenntnisse in das Gesamtbild und die Gesamtkonstruktion der Unionsbürgerschaft.



Die Arbeit hat auch Schwächen: Sie trägt einen schwer verständlichen Titel; sie zeigt Unionsbürgerschaft „[v]on mobilitätsvermittelnder Gleichheit über egalitätsthroughbrechender Mobilität zu mobilitätshemmender Egalität; von zugunsten der Allgemeinheit abverlangter Selbstaufgabe über Identität weiter zur Selbstverwirklichung bis hin zur Neuerfindung; vom Individuum zum Kollektiv, dann wieder retour und zurück; hin und her zwischen unionalen und nationalen Zielen“ (267); und sie lässt uns damit etwas ratlos zurück.

Vielleicht liegt ihr Ertrag aber gerade in der Erkenntnis, dass die Unionsbürgerschaft auch nach zwanzig Jahren judikativer Stärkung und wissenschaftlicher Analyse hinter ihrem Begriff zurückbleiben muss: Wie man sie dreht und wendet, eine ganze Bürgerschaft kann sie so, wie sie konstruiert ist, nicht werden. Diese nicht immer willkommene Einsicht zu fördern, ist auch ein wichtiges Verdienst der Arbeit.

Insgesamt bewerte ich sie daher mit **sehr gut**.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Merli'.

(F. Merli)