

EU-Recht

Vorgaben für das nationale Staatsangehörigkeitsrecht durch EMRK und Unionsrecht

Jörg Gundel

Abstract Deutsch

Während die Staaten nach dem allgemeinen Völkerrecht einen gewissen Ermessensspielraum bei der Wahl der Kriterien für die Verleihung und den Entzug der Staatsangehörigkeit haben, kann dieser Ermessensspielraum durch vertragliche Verpflichtungen eingeengt werden. In diesem Beitrag sollen die zusätzlichen Grenzen analysiert werden, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Recht der Europäischen Union ergeben, wie sie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des EuGH definiert sind.

Abstract English

While under general international public law States enjoy a certain discretion in choosing the criteria for granting and retreating their nationality, Treaty obligations may narrow down this discretion. This contribution aims to analyze the additional limits stemming from the European convention on human rights and the law of the European Union as defined by the case law of the European Court of Human Rights and the CJEU.

1. Einleitung: Die Staatsangehörigkeit als Fall einer Anknüpfung des internationalen Rechts an ein vom nationalen Recht definiertes Rechtsverhältnis

Die Staatsangehörigkeit als Band zwischen einer Person und einem Staat ist ein Phänomen, das das Völkerrecht und auch das Unionsrecht als gegeben voraussetzen, ohne die Voraussetzungen dieser Verbindung selbst zu definieren. Ihre Bestimmung bleibt im Ausgangspunkt in der Hoheit des jeweiligen Staates¹, wobei die konkurrierenden Grundmodelle einer Anknüpfung an die Abstammung (*ius sanguinis*) bzw. an den Ort der Geburt (*ius soli*) heute vielfach nicht mehr in Reinform, sondern in differenzierenden Kombinationsformen angewandt werden².

Dieser im Ausgangspunkt bestehende Blankettverweis auf das nationale Recht erscheint auf den ersten Blick erstaunlich, weil das Völkerrecht ebenso wie das

1 S. stellvertretend StIGH, GA v. 7.2.1923 – Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, Rec. Série B, No 4, S. 24; aus der Literatur s. in jüngerer Zeit z. B. *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 184 ff.; *Lepoutre*, Nationalité et souveraineté, 2020, S. 314 ff.; *Lagarde*, Les compétences de l'Etat en matière d'octroi et de déchéance de la nationalité, in: SFDI (éd.), Droit international et nationalité, 2012, S. 81 ff.

2 Dazu z. B. *de Groot/Vonk*, Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli, 65 NILR (2018), 319 ff.

Unionsrecht mit diesem Status erhebliche Konsequenzen verbinden: Völkerrechtlich begründet die Staatsangehörigkeit die Verpflichtung des Heimatstaats zur Aufnahme seiner Staatsangehörigen³, weiter z. B. sein diplomatisches Schutzrecht gegenüber anderen Staaten⁴, wobei diesem Bereich mit dem genuine link-Erfordernis die prominenteste und zugleich bis heute umstrittene Grenzziehung durch das Völkerrecht entstammt⁵. Auch das Unionsrecht knüpft mit dem Institut der Unionsbürgerschaft gemäß Art. 20 AEUV an die nationale Staatsangehörigkeit und damit an einen vom nationalen Recht definierten Status an, ohne eigenständige Anforderungen vorzusehen⁶; auch hier sind mit diesem Status weitreichende Rechtsfolgen verbunden, die die Mitgliedstaaten zu unorthodoxen Regelungen verleiten können⁷.

Die besondere politische Sensibilität der Materie wird in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen deutlich: So hat die Verleihung der Staatsangehörigkeit des Mutterstaates⁸ an die Angehörigen nationaler Minderheiten in Nachbarstaaten – bzw. auch schon die bloße Diskussion um solche Vorhaben – in jüngerer Zeit mehrfach zu politischen Konflikten geführt⁹; die Verleihung der Staatsangehörigkeit wird

- 3 Dazu *Kamto*, Nationalité et expulsion en droit international, in: Liber Amicorum Ernest Petrič, 2011, S. 223 ff.; *Klein*, Zum Recht der Einreise in das „eigene Land“, in: FS Hailbronner, 2013, S. 313 ff.; *Hailbronner*, Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals, *ZaöRV* 1997, 1 ff.; s. auch noch u. bei Fn. 12 u. Fn. 19.
- 4 S. *Denza*, Nationality and Diplomatic Protection, 65 NILR (2018), 463 ff.; *Vermeer-Künzli*, Nationality and diplomatic protection, in: Annoni/Forlati (eds.), The changing role of Nationality in International Law, 2013, S. 76 ff.
- 5 IGH, 6.4.1955 – Liechtenstein ./ Guatemala (Nottebohm), ICJ Reports 1955, 4 (23); zur Kritik s. *Sloane*, Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality, 50 Harvard Int. Law Journal (2009), 1 ff.; zu den gegenwärtigen Unsicherheiten über die Reichweite s. m.w.N. *Clerici*, Freedom of States to Regulate Nationality: European Versus International Court of Justice, in: Essays in Honour of Tullio Treves, 2013, S. 839 ff.; *Wagner*, Die Anerkennung von Staatsangehörigkeitsentscheidungen im Europäischen Rechtsraum, in: FS Isak, 2020, S. 453 (458 f.); *Pataut*, Contrôle de l'Etat ou protection de l'individu? Remarques sur l'effectivité de la nationalité, RCDIP 2021, 747 ff.
- 6 S. EuGH (GK), 2.3.2010 – Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010, I-1449, Tz. 39; zu dieser Leitentscheidung s. noch u. 3.2. mit Fn. 79 ff.
- 7 Zum „Verkauf“ der Staatsangehörigkeit von EU-Mitgliedstaaten als Schlüssel zur Unionsbürgerschaft s. u. 3.4.
- 8 Zu diesem Begriff, der in jüngerer Zeit durch die Bezeichnung als Kin-State abgelöst wird, s. z. B. *Hofmann*, Die Funktion des Kin-State gemäß dem Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hafner u. a. (Hrsg.), Minderheiten und Mutterstaaten: Schutz oder Intervention, 2015, S. 133 ff.
- 9 S. zur slowakischen Gesetzgebung, die auf die Möglichkeit des Erwerbs der ungarischen Staatsangehörigkeit durch Angehörige der ungarischen Minderheit mit der Rechtsfolge des Verlusts der slowakischen Staatsangehörigkeit reagiert: EGMR (3. Sektion), 21.5.2012 – Féher u. Dolnik ./ Slowakei; EuG, 10.9.2014 – Rs. T-650/13 (Lomnici/EP). Zur Diskussion um die Verleihung der österreichischen Staatsangehörigkeit an Südtiroler s. *Löwenstein*, Tiroler Doppelpass – Auch die österreichische Staatsangehörigkeit für die Nachfahren Andreas Hofers?, FAZ Nr. 286 v. 9.12.2017, S. 12; zuletzt *Ripperger*, Die Südtiroler bleiben Italiener – Österreichs Vorstoß für eine doppelte Staatsangehörigkeit ist vertagt, FAZ Nr. 14 v. 17.1.2020, S. 8.

hier teils auch offensiv im Konflikt um Territorien als Instrument der Landnahme eingesetzt.¹⁰ Weitere aktuelle Streitpunkte betreffen den Entzug der Staatsangehörigkeit bei Personen, die an terroristischen Aktivitäten teilgenommen haben¹¹, und in Gegenrichtung die Verpflichtung der Heimatstaaten zur Rückholung von im Ausland gestrandeten Staatsangehörigen, die oder deren Angehörige in solche Aktivitäten verstrickt waren¹².

- 10 S. *Milano*, The Conferral of Citizenship en masse by Kin-States: Creeping Annexation or Responsibility to Protect?, in: Palermo/Sabanadze (eds.), National Minorities in Inter-State Relations, 2011, S. 145 ff.; zur systematischen Ausgabe russischer Pässe an Einwohner der georgischen Regionen Abchasien und Südossetien s. *Peters*, Extraterritorial Nationalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty and Fair Principles of Jurisdiction, 53 GYIL (2010), 623 ff.; zuletzt *Harzl*, Passportizatsiya revisited: Extraterritorial naturalization in the cases of Abkhazia and South Ossetia, ArchVR 58 (2020), 73 ff.; zum entsprechenden Vorgehen Russlands in den besetzten Gebieten in der Ukraine s. FAZ Nr. 100 v. 30.4.2019, S. 5: „Neue Pässe in der Ostukraine“; für den Versuch einer Rechtfertigung der damit verbundenen Interventionsansprüche Rußlands s. *Geistlinger*, Der Schutz ihrer Landsleute im Ausland durch die Russländische Föderation unter besonderer Berücksichtigung der Ukraine, Friedens-Warte 2014, 181 ff.
- 11 S. dazu *Cloots*, The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterrorist Strategy, 23 EPL (2017), 57 ff.; *Guiorguieff*, Droit international et renforcement du droit de retrait de la nationalité face aux actes terroristes, RTDH 2016, 617 ff.; *Cipolletti*, La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale, Riv. dir. int. 2016, 117 ff.; *Van Waas*, Foreign Fighters and the Deprivation of Nationality: National Practices and International Law Implications, in: de Guttery/Capone/Paulussen (eds.), Foreign Fighters under International Law and Beyond, 2016, S. 469 ff.; *Lepoutre*, Le bannissement des nationaux, RCDIP 2016, 107 ff.; *Weber*, Bürger oder Exilant? Funktion und Wertbezug der Staatsangehörigkeit im Rahmen der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Vereinigungen, ZAR 2015, 138 ff.; zur Bewertung durch den EGMR s. u. 2.4.; zur entsprechenden Änderung des § 28 StAG durch Gesetz v. 4.8.2019, BGBl. I S. 1124, s. *Walter/Nedelcu*, Verlust der Staatsangehörigkeit als Maßnahme der Terrorismusbekämpfung: Welche Grenzen setzt das Völkerrecht?, Friedens-Warte 2020, 325 ff.; *Zimmermann/Eiken*, Reform des § 28 StAG und das Völkerrecht, NVwZ 2019, 1313 ff.
- 12 S. zur Frage der Rückholansprüche von in syrischen Gefangenenlagern gestrandeten IS-Angehörigen mit deutscher Staatsangehörigkeit bejahend VG Berlin, 10.7.2019 – VG 34 L 245/19, NVwZ 2019, 1302; bestätigend z. B. OVG Berlin-Brandenburg, 7.7.2020 – OVG 10 S 30/20; dazu *Schwander*, Die Pflicht zur Rückholung Deutscher aus dem vormaligen IS-Gebiet, NVwZ 2019, 1260 ff.; *Baumert*, Völker- und verfassungsrechtliche Fragen der Rückübernahme deutscher IS-Anhänger aus dem Ausland, NVwZ 2020, 110 ff.; *Grohmann*, Rückholansprüche von IS-Rückkehrern im Lichte nationaler und internationaler Rechtsprechungsentwicklungen, DÖV 2022, 164 ff. Das OVG Berlin-Brandenburg differenziert hier allerdings nach der Gefährdungslage in den verschiedenen Lagern in Syrien und verneint Ansprüche bei vertretbaren Lebensbedingungen, s. OVG Berlin-Brandenburg, 1.10.2020 – OVG 10 S 45/20; OVG Berlin-Brandenburg, 10.6.2020 – OVG 10 S 64/19. Gestützt werden die Ansprüche auf Art. 2 Abs. 2 GG, dessen Geltung sich freilich nicht auf Deutsche beschränkt – so der berechtigte Hinweis bei *Ungern-Sternberg*, Privilegierung eigener Staatsangehöriger im Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Kein Menschenrechtsschutz für Ausländer im Ausland?, in: FS Robbers, 2020, S. 865 ff. In anderen Staaten wurden justiz-

Für die hier vorgenommene Bestandsaufnahme der spezifisch europäischen – konventions- wie unionsrechtlichen – Vorgaben können dabei zwei Grundkonstellationen identifiziert werden: Es geht entweder um einen (möglicherweise zu) expansiven Umgang eines Staates mit seiner Staatsangehörigkeit – dazu zählt das erwähnte Beispiel der Verleihung an Angehörige nationaler Minderheiten in Nachbarstaaten –, oder aber um eine (möglicherweise zu) restriktive Handhabung, für die das Beispiel des Entzugs der Staatsangehörigkeit von Terroristen steht. In der ersten Konstellation werden sich aus der Perspektive des europäischen Menschenrechtsschutzes schwerlich Kriterien ableiten lassen; in diesem Feld geht es vor allem um die Reichweite des universell-völkergewohnheitsrechtlich geltenden genuine link-Erfordernisses. Das Unionsrecht kann dagegen auch Grenzen für eine „zu liberale“ Einbürgerungspolitik der Mitgliedstaaten setzen.¹³ In Bezug auf die zweite Konstellation eines möglicherweise zu restriktiven Umgangs mit der Staatsangehörigkeit enthalten EMRK und Unionsrecht dagegen parallel zueinander einschränkende Rahmenvorgaben.

2. Die Vorgaben der EMRK für das nationale Staatsangehörigkeitsrecht

2.1. Die geringe Bedeutung der Staatsangehörigkeit im System der EMRK

Das Völkervertragsrecht setzt Leitplanken für das nationale Staatsangehörigkeitsrecht vor allem unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten: Diese Bemühungen stehen vor allem im Zeichen des in Art. 15 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 proklamierten Rechts auf eine Staatsangehörigkeit; das gilt vor allem für das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit aus dem Jahr 1961¹⁴ und die Europaratskonvention zur Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1997¹⁵, deren Hauptanliegen jeweils die Vermeidung von Staatenlosigkeit ist.¹⁶

ziable Rückführungsansprüche überwiegend verneint, s. z. B. CE, 23.4.2019 AJDA 2019, 1644 m. krit. Anm. *Slama* (Einstufung als nicht justiziabler acte de gouvernement); zu entsprechend negativen Entscheidungen in Belgien und den Niederlanden s. m.w.N. *Spadaro*, Repatriation of family members of foreign fighters: right or State prerogative?, 70 ICLQ (2021), 251 ff.; s. auch *Robert*, Enfants de „dihadistes“ retenus en Syrie: vers une obligation de rapatriement en droit européen des droits de l'homme?, RTDH 2019, 779 ff.

13 Dazu noch u. 3.4. am Beispiel der „Goldenen Pässe“.

14 Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit v. 30.8.1961, BGBl. 1977 II S. 598; derzeit 78 Ratifikationen, s. <https://treaties.un.org> (Stand: 24.6.2022).

15 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (EuStAG) v. 6.11.1997, BGBl. 2004 II S. 578; ETS No 166; derzeit 21 Ratifikationen (Stand 24.6.2022); zu ihm z. B. *de Groot*, The European Convention on Nationality: a step towards a ius commune in the field of international law, 7 MJ (2000), 117 ff.; *Hall*, The European Convention on Nationality and the right to have rights, 24 ELRev. (1999), 586 ff., sowie in jüngerer Zeit *Batir*, Standard Setting in the Council of Europe on Nationality,

Im Text der EMRK findet sich dieses Anliegen allerdings nicht wieder: Generell spielt die Staatsangehörigkeit im System der EMRK nur eine sehr geringe Rolle, nachdem die meisten Gewährleistungen der Konvention unabhängig von der Nationalität gelten. Eine Ausnahme bildet Art. 16 EMRK, der die Einschränkung der politischen Betätigung von Ausländern erlaubt, aber nie größere Bedeutung erlangt hat und durch den EGMR auch sehr eng ausgelegt wird¹⁷; weniger explizit beschränkt sich die Wahlrechtsgarantie gemäß Art. 3 des 1. ZP auf eigene Staatsangehörige¹⁸. Deutlich wird die Unterscheidung allerdings in der Freizügigkeitsbestimmung des Art. 3 des 4. Zusatzprotokolls (Recht zum Aufenthalt im eigenen Land), die damit ein wesentliches Element der Staatsangehörigkeit nach dem allgemeinen Völkerrecht aufnimmt und zu einem Recht des Einzelnen ausbaut¹⁹. Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung zu dieser Bestimmung auch festgehalten, dass für die Bestimmung der Staatsangehörigkeit vom nationalen Recht auszugehen ist, eine autonom-konventionsrechtliche Begriffsbestimmung danach ausscheidet²⁰; zugleich ergibt sich aus der Rechtsprechung zu Art. 6 EMRK, dass die Staatsangehörigkeit und die auf sie bezogenen Verfahren zu den wenigen „Inseln“ der einseitigen Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt gehören, in denen die Existenz ziviler Rechte im Sinne dieser Bestimmung zu verneinen ist,²¹ so dass die Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK auf Streitigkeiten um die Staatsangehörigkeit nicht

in: Mouton/Kovács (eds.), *The Concept of Citizenship in International Law*, 2018, S. 347 ff.

- 16 Dazu z. B. *Owen*, *On the Right to have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights*, 65 NILR (2018), 299 ff.; *Marchadier*, *Le droit à une nationalité au service de l'éradication de l'apatridie*, JDI 2018, 1117 ff.; *Chan*, *The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend towards Recognition*, HRLJ 12 (1991), 1 ff.
- 17 S. EGMR (GK), 15.10.2015 – *Perinçek* ./ Schweiz, NJW 2016, 3353 m. Anm. *Meyer-Ladewig/Petzold*; s. auch *Gundel*, *Grundrechtsberechtigte*, in: Grabenwarter (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, 2. A. 2021, § 4 Rn. 16.
- 18 S. EGMR (3. Sektion), 21.5.2012 – *Féher u. Dolnik* ./ Slowakei, § 49; EGMR (3. Sektion), 31.5.2007 – *Makuc u. a.* ./ Slowenien, §§ 206, 208.
- 19 Auch die Forderung nach Rückholung von IS-Angehörigen durch ihre Heimatstaaten (s. o. Fn. 12) knüpft daran an; sie geht in den Konsequenzen aber darüber hinaus, weil das Rückkehrrecht dem Heimatstaat kein aktives Handeln jenseits der Ausstellung von Reisedokumenten abverlangt.
- 20 EGMR (GK), 23.1.2003 – *Slivenko u. a.* ./ Litauen, §§ 77 ff.; EGMR (1. Sektion), 9.10.2003 – *Fedorova* ./ Lettland; dazu *Ersbøll*, *The Right to a Nationality and the ECHR*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (eds.), *Human Rights in Turmoil*, 2007, S. 249 (255 ff.).
- 21 Hierzu gehören neben dem Steuerrecht und dem Wahlrecht das Aufenthaltsrecht von Ausländern und das Staatsangehörigkeitsrecht, s. *Gundel*, *Verfahrensgrundrechte*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte* Bd. VI/1, 2010, § 146 Rn. 36 ff.; s. auch *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Fn. 20), S. 249 (263 ff.); *Flauss*, *Naturalisation et droit international des droits de l'homme*, in: *Mélanges Jacqué*, 2009, S. 279 (286 ff.); *Zimmermann/Landefeld*, *Europäische Menschenrechtskonvention und Staatsangehörigkeitsrecht der Konventionsstaaten*, ZAR 2014, 97 (98).

anwendbar sind²². Schließlich enthält die EMRK keine eigenständige Gewährleistung einer bestimmten oder auch nur irgendeiner Staatsangehörigkeit²³; Überlegungen zur Aufnahme eines solchen Rechts in ein Zusatzprotokoll zur EMRK mündeten stattdessen in die Erarbeitung der Europarats-Konvention zur Staatsangehörigkeit²⁴, die anders als die EMRK keinen Beschwerdemechanismus vorsieht.

2.2. Das Recht auf Privatleben gemäß Art. 8 EMRK als Prüfungsmaßstab

Trotz dieses negativen Textbefunds hat der EGMR aber seit Ende der 1990er-Jahre festgehalten, dass durch die Verweigerung oder den Entzug einer Staatsangehörigkeit das Recht auf Privatleben gemäß Art. 8 EMRK berührt sein kann.²⁵ Der Gerichtshof hat dafür zunächst darauf abgestellt, dass die Entscheidung über die Staatsangehörigkeit den Aufenthaltsstatus im betroffenen Staat berühren kann²⁶; zehn Jahre später ist er dann aber einen Schritt weiter gegangen und hat die Berührung des Privatlebens unabhängig von solchen konkreten Konsequenzen in grundsätzlicher Weise damit begründet, dass die Staatsangehörigkeit einen Teil der sozialen Identität bildet.²⁷ Art. 8 EMRK wird damit einmal mehr zur Auf-

22 Insoweit kommt stattdessen Art. 8 EMRK i. V. m. Art. 13 EMRK zur Anwendung, s. u. bei Fn. 30.

23 Zu diesem Befund s. EGMR (4. Sektion), 12.1.1999 – Karashev ./ Finnland, Rec. 1999-II, S. 421 = NVwZ 2000, 301 (302); EGMR (GK), 23.1.2003 – Slivenko ./ Litauen, § 77 ff., sowie EGMR (2. Sektion), 13.11.2001 – Poenaru ./ Rumänien; EGMR (1. Sektion), 9.10.2003 – Fedorova ./ Lettland.

24 S. o. Fn. 15; zur Entwicklung s. z. B. § 7 des Sondervotums von Richter Pinto de Albuquerque zu EGMR (4. Sektion), 21.6.2016 – Ramadan ./ Malta.

25 S. erstmals EGMR (4. Sektion), 12.1.1999 – Karashev ./ Finnland, Rec. 1999-II, S. 403 (416) = NVwZ 2000, 301; weiter z. B. EGMR (3. Sektion), 13.7.2010 – Kuric u. a. ./ Slowenien, § 353; bestätigt durch EGMR (GK), 26.6.2012 – Kuric u. a. ./ Slowenien, Rec. 2012-IV, S. 1, § 339; dazu *Fulchiron*, *Réflexions sur les évolutions récentes du droit de la nationalité en Europe*, in: *Mélanges Soldatos*, 2012, S. 291 (302 f.); *ders.*, *Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité?*, in: *Mélanges Patrick Courbe*, 2012, S. 205 (215 f.); EGMR (4. Sektion), 11.10.2011 – Genovese ./ Malta; dazu *Marchadier*, *L'attribution de la nationalité à l'épreuve de la CEDH*, RCDIP 2012, 61 ff.; EGMR (4. Sektion), 21.6.2016 – Ramadan ./ Malta, NVwZ 2018, 387; dazu *Cipolletti*, *Il diritto alla cittadinanza e il rispetto della vita privata e familiare nella sentenza Ramadan v. Malta della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Riv. dir. int. 2016, 1195 ff.; *Marchadier*, *La perte de la nationalité devant la Cour européenne des droits de l'homme*, RCDIP 2017, 221 ff.

26 Zur Entwicklung der Rechtsprechung zur Anwendbarkeit von Art. 8 EMRK s. *Raimondo*, *Citizenship-Related Cases in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in: Mouton/Kovács (Fn. 15), S. 373 ff.; *Marguénau*, *La nationalité et l'article 8 de la CEDH*, in: Dionisi-Peyrusse u. a. (éd.), *La nationalité: enjeux et perspectives*, 2019, S. 33 ff.; *Zimmermann/Landefeld* (Fn. 21), ZAR 2014, 97 (98 ff.).

27 So EGMR (4. Sektion), 11.10.2011 – Genovese ./ Malta, §§ 30, 33, im Ergebnis mit der Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 8 i. V. m. Art. 14 EMRK durch den Ausschluss der Weitergabe der Staatsangehörigkeit an im Ausland geborene nichteheliche Abkömmlinge, wobei der Beschwerdeführer als Unionsbürger in Malta ohnehin auf-

fanggewährleistung der EMRK für nicht ausdrücklich normierte Garantien²⁸. Damit sind auch – nachdem Art. 6 EMRK ausscheidet²⁹ – zumindest die Verfahrensgarantien des Art. 13 EMRK anwendbar³⁰, zugleich auch das akzessorische Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK³¹. Allerdings können nur willkürliche staatliche Entscheidungen zur Staatsangehörigkeit eine Verletzung von Art. 8 EMRK begründen³², was einen erheblichen Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten begründet; der EGMR prüft insoweit nur das Bestehen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage und entsprechender Verfahrensgarantien, sowie in einem zweiten Schritt die Schwere der Folgen der Entscheidung für den Betroffenen³³.

2.3. Erwerb und Entzug der Staatsangehörigkeit

Allerdings liegt eine deutliche Abstufung zwischen Streitigkeiten um den Erwerb bzw. den Verlust der Staatsangehörigkeit nahe: Grundsätzlich wird Art. 8 EMRK eher beim Verlust der Staatsangehörigkeit zur Anwendung kommen können, weil die Bestimmung keine Bestandteile einer persönlichen Identität schützen kann, die noch gar nicht bestehen; der Entzug der Staatsangehörigkeit erscheint in jedem Fall als der im Vergleich mit der Verweigerung der Zuerkennung stärkere Eingriff. Der EGMR erkennt dies im Ergebnis auch an, begründet dies aber auf den ersten Blick überraschend mit einem Erst-Recht-Schluss: Der Entzug habe ähnlich schwerwiegende, wenn nicht stärkere Wirkungen als die Verweigerung der Staatsangehörigkeit³⁴. Dieser Ausgangspunkt ist wohl dadurch zu erklären, dass die ers-

enthaltsberechtigt war; wiederholt in EGMR (5. Sektion), 25.6.2020 – Ghoumid u. a. ./ Frankreich, § 43; anders zuvor noch EGMR (5. Sektion), 23.5.2006 – Riener ./ Bulgarien, §§ 151 ff., wonach zwar auch die Verweigerung der Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in Ausnahmefällen einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK begründen kann, was im konkreten Fall aber wegen fehlender praktischer Konsequenzen verneint wurde.

28 S. zum Einsatz von Art. 8 EMRK als Ersatz für die in der EMRK fehlende Gewährleistung der Berufsfreiheit m.w.N. *Gundel*, Der Schutz der – in der EMRK nicht normierten – Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des EGMR und seine Konsequenzen für das Unionsrecht, DVBl. 2020, 1042 ff.; hier findet sich im Übrigen eine parallele Entwicklung der Begründung, die zunächst die tatsächlichen Folgen von Eingriffen in das Berufsleben für das Privatleben hervorhebt, um schließlich die grundsätzliche Bedeutung der Berufstätigkeit für die Persönlichkeit in den Mittelpunkt zu stellen.

29 S. o. Fn. 21.

30 S. *Gundel*, in: Merten/Papier (Fn. 21), § 146 Rn. 171.

31 Für ein Anwendungsbeispiel s. o. Fn. 27.

32 S. EGMR (4. Sektion), 21.6.2016 – Ramadan ./ Malta, § 84; EGMR (3. Sektion), 22.12.2020 – Usmanov ./ Rußland, § 53; EGMR (3. Sektion), 12.6.2018 – Alpeyeva u. Dzhalagoniya ./ Rußland, §§ 109 ff.; EGMR (5. Sektion), 30.1.2020 – Ahmadov ./ Aserbaidshan, §§ 46 ff.; dazu *Ferrero*, Anm. RGDI 2020, 378 ff.

33 Zu diesem zweistufigen Vorgehen s. z. B. EGMR (1. Sektion), 7.2.2017 – K2 ./ Großbritannien, §§ 49 ff.; EGMR (2. Sektion), 22.1.2019 – Mansour Said Abdul Salam Mubarak ./ Dänemark, §§ 62 ff.

34 EGMR (4. Sektion), 21.6.2016 – Ramadan ./ Malta, § 85; weiter EGMR (1. Sektion), 7.2.2017 – K2 ./ Großbritannien, HRLJ 2017, 138, § 49; EGMR (3. Sektion), 12.6.2018

ten Entscheidungen des Gerichtshofs Fälle der Verweigerung der Staatsangehörigkeit in atypischen Fällen betrafen, in denen die Position des Betroffenen als relativ stark zu bewerten war: Es handelte sich um Konstellationen der Staatennachfolge, in denen ein auf dem Territorium des Nachfolgestaats ansässiger Staatsangehöriger des Vorgängerstaats ohne Veränderung seiner tatsächlichen Situation in seinem angestammten Umfeld zum Ausländer wird.³⁵ In solchen Fällen, die im Gefolge des Zerfalls der Sowjetunion und der Republik Jugoslawien häufig Gegenstand von Entscheidungen des EGMR waren³⁶, ist Gegenstand des Streits zwar formal die Verleihung einer neuen Staatsangehörigkeit; in der Sache geht es aber darum, den zuvor durch die untergegangene Staatsangehörigkeit geschützten persönlichen Status quo im neuen Umfeld abzusichern.

Soweit keine solche Sondersituation vorlag, hat der EGMR die Verweigerung einer Einbürgerung im Einzelfall³⁷ bisher unter dem Gesichtspunkt anderer Gewährleistungen geprüft. Dabei hat insbesondere die Meinungsfreiheit in Fällen eine Rolle gespielt, in denen die Einbürgerung wegen extremistischer politischer Betätigung abgelehnt wurde: Der EGMR hat insoweit die Annahme eines Eingriffs in die Meinungsfreiheit aber abgelehnt, weil die Verweigerung der Einbürgerung keine nachteilige Reaktion, sondern nur die Vorenthaltung einer Vergünstigung bedeutete, auf die kein Anspruch bestand³⁸; im Hintergrund scheint der Gedanke durch, dass der Staat bei der Verleihung seiner Staatsangehörigkeit durch-

– Alpeyeva u. Dzhalagoniya ./ Rußland, § 108; EGMR (5.Sektion), 30.1.2020 – Ahmadov ./ Aserbaidshan, § 43.

- 35 Dazu z. B. Romay, State Succession and Nationality, in: Mouton/Kovács (Fn. 15), S. 169 ff.; Costamagna, Statelessness in the context of state succession, in: Annoni/Forlati (Fn. 4), S. 36 ff.; Ziemele, State succession and issues of nationality and statelessness, in: Edwards/Van Waas (eds.), Nationality and statelessness under international law, 2014, S. 217 ff.; Aumond, Nationalité des personnes physiques et succession d'Etats, in: SFDI (éd.), Droit international et nationalité, 2012, S. 385 ff.; Zimmermann, State Succession and the Nationality of Natural Persons – Facts and Possible Codification, in: Eisemann/Koskeniemi (eds.), La succession d'Etats, 2000, S. 611 ff.; Economidès, Les effets de la succession d'Etats sur la nationalité des personnes physiques, RGDI 1999, 577 ff.
- 36 Zugleich haben diese Fälle neue Bemühungen um einen normativen Rahmen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit in dieser besonderen Situation ausgelöst, die allerdings im Ergebnis wenig erfolgreich waren: Die von der ILC 1999 vorgelegten Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States, Yb. ILC 1999, vol. II, S. 19 ff., sind bisher nicht zu einem verbindlichen Text geworden; das Übereinkommen des Europarats über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge v. 19.5.2006 (CETS No 200, Ö BGBl. III Nr. 146/2010) wurde bisher nur von 7 Staaten ratifiziert (zu denen Deutschland nicht zählt); dazu z. B. Lagarde, Succession d'Etats, apatridie et nationalité, développements récents, in: Mélanges Jacques Foyer, 2008, S. 619 (624 ff.); Costamagna (Fn. 35), S. 36 (41 ff.).
- 37 Für die Anwendung von Art. 8 EMRK auf Regelungen zum gesetzlichen Erwerb der Staatsangehörigkeit s. dagegen EGMR (4. Sektion), 11.10.2011 – Genovese ./ Malta (o. Fn. 27).
- 38 S. EGMR (5. Sektion), 13.3.2017 – Boudelal ./ Frankreich (islamistische Betätigung); EGMR (4. Sektion), 13.1.2015 – Petropavlovskis ./ Lettland (Aktivist der russophonen Minderheit).

aus Anforderungen stellen und eine Mindestloyalität gegenüber seinen Werten und seiner Staatsraison fordern darf³⁹.

Was den Entzug einer bestehenden Staatsangehörigkeit angeht, sieht der EGMR die Rechtsfolge der Staatenlosigkeit jedenfalls in solchen Fällen nicht als Hindernis an, in denen die Einbürgerung zuvor durch falsche Angaben erlangt worden war⁴⁰. Als unproblematisch zulässig wird weiter der Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit bei Annahme einer weiteren Staatsangehörigkeit eingestuft⁴¹. Im Übrigen wird für die Gewichtung des Eingriffs darauf abgestellt, ob der Entzug konkrete Konsequenzen für das Aufenthaltsrecht oder den Lebensunterhalt des Betroffenen hat; das kann, muss aber nicht notwendig der Fall sein,⁴² insbesondere wenn familiäre Bindungen ein Aufenthaltsrecht auch als Ausländer begründen können.

2.4. Insbesondere der Entzug der Staatsangehörigkeit wegen terroristischer Aktivitäten

Für besondere Aufmerksamkeit haben in den letzten Jahren gesetzliche Regelungen verschiedener Vertragsstaaten zum Entzug der Staatsangehörigkeit wegen terroristischer Aktivitäten gesorgt⁴³. Der EGMR hat im Juni 2020 in einer vielbeachteten Entscheidung⁴⁴ den Entzug der durch Einbürgerung erlangten Staatsangehörigkeit wegen terroristischer Aktivitäten in Bezug auf eine Reihe von französischen Entscheidungen gebilligt und damit die Bewertung durch den französische Conseil constitutionnel bestätigt⁴⁵. Auch in einem Fall aus Großbritannien hatte der EGMR

39 S. EGMR (4. Sektion), 13.1.2015 – Petropavlovskis ./ Lettland, § 85: „La Cour estime qu’un Etat démocratique peut demander aux personnes qui souhaitent acquérir sa nationalité d’être loyales envers lui et, en particulier, envers les principes constitutionnels qui le fondent. (...) L’exigence de loyauté envers l’Etat et la Constitution à laquelle le droit letton subordonne l’octroi de la nationalité ne saurait être considérée comme une mesure punitive de nature à restreindre la liberté d’expression ou de réunion. Il s’agit plutôt d’un critère qui doit être rempli par tout individu qui cherche à obtenir la nationalité lettonne par naturalisation.“ Ähnlich für das deutsche Recht BVerwG, 2.12.2009 – 5 C 24.8, BVerwGE 135, 302 (306 f.).

40 So EGMR (4. Sektion), 21.6.2016 – Ramadan ./ Malta, §§ 89, 92.

41 S. EGMR (3. Sektion), 21.5.2012 – Féher u. Dolnik ./ Slowakei, § 42.

42 S. auch die Nachw. in Fn. 33; für einen Fall, in dem der EGMR einen unverhältnismäßigen Eingriff bejaht hat, s. EGMR (3. Sektion), 22.12.2020 – Usmanov ./ Rußland; dazu Ferrero, Anm. RGDIP 2021, 143 f.

43 S. bereits die Nachw. in Fn. 11.

44 EGMR (5. Sektion), 25.6.2020 – Ghomid u. a. ./ Frankreich, NVwZ 2021, 625 = JDI 2021, 243 m. Anm. Lepoutre = RCDIP 2021, 93 m. Anm. Lagarde; dazu Andriantsimbazovina, La déchéance de nationalité des auteurs d’actes terroristes et la Cour européenne des droits de l’homme, RFDA 2020, 1107 ff.; Ferrero, Anm. RGDIP 2020, 681 ff.; Sidhoum-Rahal, Déchéance de nationalité et menace terroriste contre les droits de l’homme: une notion émergente de la Cour européenne des droits de l’homme, in: Rev. sc. crim. 2021, 795 ff.; Sudre, La déchéance de nationalité à l’aune du terrorisme, JCP 2020, 1425.

45 Conseil constitutionnel, 23.1.2015 No 2014-439 QPC – M. Ahmed S., AJDA 2015, 1000 m. Anm. Pauvert = RCDIP 2015, 115 m. Anm. Lagarde auf Vorlage durch Conseil

im Jahr 2017 ebenso geurteilt⁴⁶; in beiden Fällen hatte der Gerichtshof für die Verneinung einer Verletzung von Art. 8 EMRK u. a. darauf abgestellt, dass die Betroffenen eine weitere Staatsangehörigkeit besaßen und damit nicht staatenlos wurden. Allerdings unterscheiden sich die Sachverhalte im Übrigen, weil der der Beschwerdeführer des britischen Fall schon vor der Entscheidung über den Entzug der Staatsangehörigkeit freiwillig in den Sudan ausgereist war und damit seine soziale Verankerung in Großbritannien gelöst hatte, während die Beschwerdeführer der französischen Fälle weiterhin – nun als geduldete Ausländer – in Frankreich leben⁴⁷; insofern kann die Entscheidung zu den Beschwerden gegen Frankreich durchaus als Erweiterung des Spielraums der Vertragsstaaten in solchen Fällen verstanden werden⁴⁸.

Teils wird in solchen Fällen allerdings eine konventionswidrige Umgehung des Rechts eigener Staatsangehöriger auf Wiedereinreise nach Art. 3 Abs. 2 des 4. ZP angenommen⁴⁹; dem wird man aber nicht folgen können, wenn die Gründe für den Entzug gewichtig genug sind, um der Prüfung am Maßstab des Art. 8 EMRK standzuhalten: Dann ist der Verlust des Einreiserechts nur die logische Folge der gerechtfertigten Trennung des Bandes der Staatsangehörigkeit, und kann nicht mehr eigenständig als Umgehung einer Garantie gewürdigt werden, deren Tatbestandsvoraussetzungen aus legitimen Gründen nicht mehr vorliegen⁵⁰. Der Verlust des mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Aufenthaltsrechts fließt bereits in die Bewertung der Maßnahme nach Art. 8 EMRK ein, so dass eine nochmalige Heranziehung für eine Erweiterung des Geltungsbereichs von Art. 3 Abs. 2 des 4. ZP inkonsequent wäre.

Weiter stellt sich die Frage eines Verstoßes gegen Art. 8 i. V. m. Art. 14 EMRK, soweit der Entzug der Staatsangehörigkeit nur bei Personen vorgesehen ist, die hierdurch nicht staatenlos werden, also mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen; die Ungleichbehandlung erscheint hier aber durch das Motiv der Vermeidung der Staatenlosigkeit gerechtfertigt.⁵¹ Unter diesem Gesichtspunkt sind auch Regelungen problematisch, die wie die französische Gesetzgebung die Möglichkeit des Entzug auf Staatsangehörige beschränken, die diesen Status zuvor

d'Etat, 31.10.2014, AJDA 2014, 2160; im Anschluss daran dann Conseil d'Etat, 8.6. 2016, AJDA 2016, 1758 mit den Schlussanträgen von rapporteur public Domino.

46 EGMR (1. Sektion), 7.2.2017 – K2 ./ Großbritannien, HRLJ 2017, 138 = RCDIP 2017, 381 m. Anm. *Lepoutre*.

47 S. *Lepoutre*, Anm. JDI 2021, 247 (250).

48 Dazu sehr kritisch *Lepoutre*, Anm. JDI 2021, 247 (250 ff.); s. aber schon zuvor EGMR (2. Sektion), 22.1.2019 – Mansour Said Abdul Salam Mubarak ./ Dänemark, §§ 62 ff.: Hier waren nach Verurteilungen wegen Terrorismus der Entzug der Staatsangehörigkeit und die daran anschließende Ausweisung des Betroffenen gebilligt worden, der allerdings in Dänemark auch nur vergleichsweise schwache soziale Bindungen hatte.

49 So *Walter/Nedelcu* (Fn. 11), Friedens-Warte 2020, 325 (332 ff.).

50 Die Umgehungsprüfung wäre als alternativer Weg sinnvoll, wenn der EGMR nicht den Maßstab des Art. 8 EMRK entwickelt hätte; so steht nun aber dieser – letztlich auch sachnähere – Prüfungsansatz zu Verfügung.

51 So zu Recht *Walter/Nedelcu* (Fn. 11), Friedens-Warte 2020, 325 (342); *Lepoutre*, Anm. RCDIP 2017, 383 (388).

durch Einbürgerung erhalten haben⁵²; der EGMR hat diesen Gesichtspunkt allerdings bisher nicht geprüft, und seine vorangehende Rechtsprechung lässt durchaus erkennen, dass im Fall einer Einbürgerung durch Einzelfallentscheidung strengere und vor allem stärker einzelfallbezogene Regelungen gelten können als im Fall des Erwerbs der Staatsangehörigkeit infolge gesetzlicher Regelungen⁵³.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Zuordnung der Staatsangehörigkeitsfragen zu Art. 8 EMRK zum einen plausibel begründet erscheint⁵⁴, und zum anderen der EGMR diesen Ansatz, der ein absolutes Recht auf eine Staatsangehörigkeit nicht begründen kann, mit der gebotenen Zurückhaltung handhabt⁵⁵.

3. Die Vorgaben des Unionsrechts

3.1. Die Anfänge: Unionsrecht und mehrfache Staatsangehörigkeit

Anders als die EMRK misst das Unionsrecht der Staatsangehörigkeit von vornherein besondere Bedeutung zu: Grundsätzlich eröffnet nur die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats die Teilnahme am Binnenmarkt⁵⁶. Diese von Anfang an bestehende Verbindung wurde durch die Schaffung der Unionsbürgerschaft mit dem Vertrag von Maastricht und die dort festgehaltene Akzessorietät dieses Status zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats (nun Art. 20 Abs. 1 AEUV)⁵⁷ nur bestätigt. Diese Abhängigkeit hat zuletzt der Brexit verdeutlicht, mit dem auch die in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Briten ihren Unionsbürgerstatus verloren haben⁵⁸.

Die Unterscheidung schlägt auch auf den Grundrechtsstatus durch: Die EU-Grundrechtecharta unterscheidet trotz ihrer grundsätzlichen Orientierung an der EMRK in einer Reihe von Bestimmungen deutlich zwischen Unionsbürgern und

52 Dazu *Walter/Nedelcu* (Fn. 11), *Friedens-Warte* 2020, 325 (340 ff.) unter Verweis auf EGMR (GK), 24.5.2016 – *Biao* ./ Dänemark, § 132.

53 S. einerseits das *Genovese-Urteil* (s. Fn. 27), andererseits die *Petropavlovskis-Entscheidung* (Fn. 39); der Entzug der Staatsangehörigkeit kann damit als Reaktion auf die Enttäuschung der mit der Einbürgerung verbundenen – und vom EGMR als legitim eingestuft – Loyalitätserwartung verstanden werden; zu dieser Parallele von Verleihung und Entzug s. auch *Andriantsimbazovina* (Fn. 44), *RFDA* 2020, 1107 (1110).

54 Kritisch dagegen – insbesondere zu der seit dem *Genovese-Urteil* (Fn. 27) hergestellten Verbindung von Staatsangehörigkeit und persönlicher Identität – *Weber* (Fn. 1), S. 208 ff.

55 Kritisch dazu das Sondervotum des Richters Pinto de Albuquerque zu EGMR (4. Sektion), 21.6.2016 – *Ramadan* ./ Malta.

56 Zur Einbeziehung der Familienangehörigen mit Drittstaaten-Staatsangehörigkeit, die diese Regel durchbricht, s. noch u. bei Fn. 65 ff.

57 Die in der Literatur vertretene Deutung als eigenständiger Status hat sich nicht durchgesetzt, s. m.w.N. *Weber* (Fn. 1), S. 221 f.; grundsätzlich zum Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft s. *van den Brink*, *A qualified defence of the primacy of nationality over European Union citizenship*, 69 *ICLQ* (2020), 177 ff.

58 Dazu noch u. 3.3.

Drittstaaten⁵⁹; auch das Verbot der Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 18 AEUV hebt diese Unterscheidung nicht auf, weil es sich nur auf die Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten bezieht⁶⁰. Aus dem Blickwinkel der EMRK hat der EGMR diese Differenzierung zwischen Unionsbürgern und Drittstaaten unter Berufung auf die Ziele der europäischen Integration grundsätzlich gebilligt⁶¹ und darüber hinaus festgehalten, dass die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angesichts des erreichten Integrationsstands jeweils nicht als Ausländer im Sinne des Art. 16 EMRK⁶² gelten.⁶³

Wohl aufgrund des mit der Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit verbundenen Verweises auf das nationale Recht musste sich die Unionsgerichtsbarkeit mit konkreten Fragen der Staatsangehörigkeit aber lange Zeit nicht befassen. Die ab den 1990er Jahren auftretenden ersten Streitfälle betrafen die Behandlung von Fällen doppelter Staatsangehörigkeit; hier hat der EuGH zunächst entschieden, dass bei doppelter Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats und eines Drittstaats für die Bestimmung der Rechte nach Unionsrecht unabhängig von der Effektivität die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats maßgeblich ist⁶⁴. Dieser Effekt wird allerdings durch die allgemeinen Anwendungsvoraussetzungen des Unionsrechts begrenzt: So können Unionsbürger, die zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines weiteren Mitgliedstaats besitzen, die von ihrer Unionsbürgerfreizügigkeit aber keinen Gebrauch gemacht haben, ihrem Drittstaaten-Ehepartner in ihrem Heimatstaat nicht den EU-rechtlichen Status des Partners eines Unionsbürgers vermitteln.⁶⁵ Es fehlt

59 S. dazu *Gundel*, in: Grabenwarter (Fn. 17), § 4 Rn. 11.

60 S. nachdrücklich EuGH, 4.6.2009 – Rs. C-22/08 u. 23/08 (Vatsouras u. Koupatantze/ARGE Nürnberg 900), Slg. 2009, I-4585, Tz. 52: „Diese Bestimmung betrifft in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallende Situationen, in denen ein Angehöriger eines Mitgliedstaats nur aufgrund seiner Staatsangehörigkeit gegenüber den Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats diskriminiert wird, findet aber keine Anwendung im Fall einer etwaigen Ungleichbehandlung zwischen Angehörigen der Mitgliedstaaten und Drittstaatsangehörigen.“ S. auch m.w.N. *Gundel*, in: Grabenwarter (Fn. 17), § 4 Rn. 14.

61 S. z. B. EGMR, 18.2.1991 – Moustaqim ./ Belgien, Série A No 193, § 49 = EuGRZ 1993, 552 zur Ausweisung eines Drittstaatsers; dazu m.w.N. *Gundel*, in: Grabenwarter (Fn. 17), § 4 Rn. 14.

62 S. o. bei Fn. 17.

63 EGMR, 27.4.1995 – Piermont ./ Frankreich, Série A No 314 = RTDH 1996, 353 m. Anm. Flauss = InfAuslR 1996, 45 m. Anm. Stock; der EGMR vollzieht damit auf der Ebene der EMRK den Integrationsprozess der EU nach, s. dazu z. B. *Gundel*, Der wachsende Einfluss des EU-Rechts auf die Auslegung der EMRK – und seine strukturellen Grenzen, in: FS Scheuing, 2011, S. 58 (64 f.); *Tamme*, Die Durchsetzung von EU-Recht durch den EGMR, 2018, S. 537 ff.

64 Bei Unionsbürgern, die zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzen, zieht das EU-Recht die Trennlinie unabhängig von der Effektivität zugunsten der Unionsbürgerschaft; s. EuGH, 7.7.1992 – Rs. C-369/90 (Micheletti), Slg. 1992, I-4239; dazu *Ruzié*, Nationalité, effectivité et droit communautaire, RGDIP 1993, 107 ff.; *Jessurun d'Oliveira*, Case Note, 30 CMLRev. (1993), 623 ff.; s. auch monographisch *Vonk*, Dual Nationality in the European Union, 2012.

65 S. EuGH, 5.5.2011 – Rs. C-434/09 (Shirley McCarthy), Slg. 2011, I-3375; dazu *Shuibne*, Case note, 49 CMLRev. (2012), 349 ff.

hier ein grenzüberschreitender Sachverhalt zwischen den Mitgliedstaaten⁶⁶, das bloße Bestehen einer weiteren Staatsangehörigkeit reicht als Anknüpfungspunkt nicht aus⁶⁷, so dass diese Fälle weiter dem nationalen Recht unterliegen. Eine praktische Ausnahme davon ergibt sich nur durch die Ruiz Zambrano-Rechtsprechung des Gerichtshofs⁶⁸, nach der die Unionsbürgerschaft – völlig unabhängig vom Bestehen einer zweiten Staatsangehörigkeit oder einer anderen Form der Berührung anderer Mitgliedstaaten – dem Unionsbürger ein Aufenthaltsrecht auch gegenüber dem eigenen Heimatstaat sichert (sog. „Kernbestand der Rechte“ aus der Unionsbürgerschaft⁶⁹), womit im Ergebnis ein Aufenthaltsrecht für Familienangehörige aus Drittstaaten begründet wird, auf deren Beistand der Unionsbürger angewiesen ist.⁷⁰

Die Auswirkungen des Staatsangehörigkeitswechsels eines Unionsbürgers auf den Aufenthaltsstatus seiner drittstaatsangehörigen Familienangehörigen illustriert die Rs. Lounes⁷¹: Der Ausgangsfall betrifft einen Drittstaatsangehörigen, der mit einem Unionsbürger verheiratet ist, der die Staatsangehörigkeit des gemeinsamen Aufenthalts-Mitgliedstaats angenommen hat. Der EuGH sieht den betroffenen Unionsbürger dabei allein als Bürger seines (neuen) Heimatstaats an, obwohl er durch die Einbürgerung seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht verloren hatte: Das Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers in seinem neuen Heimatstaat leite sich

66 Anderes gilt in Fällen, in denen ein Unionsbürger mit seinem drittstaatsangehörigen Partner aus einem anderen EU-Mitgliedstaat in seinen Heimatstaat zurückkehrt; für diese Rückkehrer-Fälle s. erstmals EuGH, 7.7.1992 – Rs. C-370/90 (Surinder Singh), Slg. 1992, I-4265; dazu v. *Schwanenflügel*, Die Singh-Entscheidung des EuGH – Niederlassungsfreiheit des Ehegatten eines Gemeinschaftsbürgers aus einem Drittstaat, NVwZ 1993, 854 f.; *White*, A fresh look at reverse discrimination?, 18 ELRev. (1993), 527 ff.

67 A.A. *Fischer-Lescano*, Nachzugsrechte von drittstaatsangehörigen Familienmitgliedern deutscher Unionsbürger, ZAR 2005, 288 (294) unter Berufung auf EuGH, 2.10.2003 – Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Slg. 2003, I-11613; die dortigen Aussagen erscheinen zwar auf den ersten Blick einschlägig, betreffen aber bei näherer Betrachtung eine abweichende Fallgestaltung; ebenso EuGH, 5.5.2011 – Rs. C-434/09 (Shirley McCarthy), Tz. 51 f.

68 EuGH (GK), 8.3.2011 – Rs. C-34/09 (Ruiz Zambrano), Slg. 2011, I-1177 = EuR 2011, 540 m. Anm. *N. Graf Vitzthum*.

69 Tz. 42 des Urteils.

70 Das betraf im Ausgangsfall und in späteren Folgeurteilen minderjährige Unionsbürger, die auf die Betreuung durch ihre drittstaatsangehörigen Eltern angewiesen waren; bei volljährigen Unionsbürgern liegen die Hürden deutlich höher, s. EuGH (GK), 15.11.2011 – Rs. C-256/11 (Dereci u. a.), Slg. 2011, I-11315; EuGH, 27.2.2020 – Rs. C-836/18 (Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH), Tz. 39, 56 ff.; dazu *Germelmann/Gundel*, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2020, BayVBl. 2021, 617 (623).

71 EuGH (GK), 14.11.2017 – Rs. C-165/16 (Lounes), JZ 2018, 203 m. Anm. *Kämper/Rünzel* = NVwZ 2018, 137 = RCDIP 2018, 241 m. Anm. *Pataut*; dazu *Rigaux*, Anm. Europe 1/2018, 13 ff.; *Germelmann/Gundel*, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2017, BayVBl. 2018, 729 (734).

Über eine andere Konstellation mehrfacher Staatsangehörigkeit hat im Jahr 2014 das Gericht erster Instanz⁷⁴ entschieden: Danach kann die Union durch smart sanctions Doppelstaatern mit EU- und Drittstaats-Staatsangehörigkeit zwar den Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten, aber nicht die Einreise in ihren EU-Heimatstaat untersagen⁷⁵. Das Unionsrecht nimmt hier die völkerrechtliche Vorgabe des Rechts zur Einreise in den eigenen Heimatstaat auf, die Unionsbürger-Freizügigkeit wird dagegen suspendiert⁷⁶.

Gemäß Art. 20 AEUV verbleibt die Definitionskompetenz für die nationale Staatsangehörigkeit grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten: Auch ein Erwerb über ungewöhnliche Regelungen des jeweiligen nationalen Rechts wird vom Unionsrecht hingenommen⁷⁷, und spiegelbildlich unterliegt auch der Verlust zunächst dem na-

- 552

tionalen Recht⁷⁸. Die Grenzen dieser Autonomie der Mitgliedstaaten hat erstmals im Jahr 2010 die Entscheidung des Gerichtshofs in der Rs. Rottmann⁷⁹ verdeutlicht: Danach ist die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung durch einen EU-Mitgliedstaat am Maßstab der Unionsgrundrechte und insbesondere am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, wenn diese Entscheidung zugleich aufgrund der Akzessorietät der Unionsbürgerschaft zum Verlust dieses Status führt, weil der Betroffene nicht über die Staatsangehörigkeit eines weiteren EU-Mitgliedstaats verfügt; diese Voraussetzung war im Ausgangsfall erfüllt, weil die ursprüngliche (österreichische) Staatsangehörigkeit durch die Annahme der neuen (deutschen) Staatsangehörigkeit verlorengegangen war. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gibt hier aber nicht vor, dass die erschlichene Staatsangehörigkeit aufrechterhalten werden müsste⁸⁰; selbst die Einräumung einer Auslauffrist, in der sich der Betroffene um die Wiedererlangung seiner ursprünglichen Staatsangehörigkeit bemühen kann, ist nur eine in Betracht zu ziehende Möglichkeit, aber keine zwingende Konsequenz⁸¹. Die Ausführungen des EuGH deuten eher in Richtung einer Verpflichtung des bisherigen Heimatstaats zur Wiedergewährung seiner Staatsangehörigkeit⁸².

Die mit dem Rottmann-Urteil erfolgte Einbeziehung der nationalen Entscheidung über die Staatsangehörigkeit in eine unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung ist letztlich eine Konsequenz aus der Anerkennung der Unionsbürger-

43 CMLRev. (2006), 179 ff.; das irische Staatsangehörigkeitsrecht wurde im Anschluss dahin geändert, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit nach dem *ius soli* nur bei längerem Voraufenthalt eines Elternteils möglich ist, s. dazu *Weber* (Fn. 1), S. 253 f.

78 S. zu den Verlustgründen *de Groot/Vink*, A Comparative Analysis of Regulations on Involuntary Loss of Nationality in the European Union, in: Carrera/de Groot (eds.), *European Citizenship at the Crossroads*, 2015, S. 41 ff.

79 S. EuGH (GK), 2.3.2010 – Rs. C-135/08 (Rottmann), Slg. 2010, I-1449; dazu *Kahl*, Unionsbürgerschaft und nationale Staatsangehörigkeit – Souveränität unter unionsrechtlichem Vorbehalt?, *Jura* 2011, 364 ff.; *Pataut*, *Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique*, RTDE 2010, 617 ff.; *Corneloup*, *Réflexion sur l'émergence d'un droit de l'Union européenne en matière de nationalité*, JDI 2011, 491 ff.; *Heymann*, *De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt Rottmann)*, *Europe* 6/2010, 5 ff.; *Kochenov*, *Case note*, 47 CMLRev. (2010), 1831 ff.; *Hailbronner*, *Staatsangehörigkeit und Unionsrecht*, StAZ 2011, 1 ff.; *Berlit*, „Rottmann“ und die Option – schleichende Europäisierung des Staatsangehörigkeitsrechts?, in: FS Hailbronner, 2013, S. 283 ff.

80 Zum schwachen Schutz dieser Konstellation durch die EMRK s. bereits o. 2.3. bei Fn. 40.

81 S. die Abschlussentscheidung im Fall Rottmann: BVerwG, 11.11.2010 – 5 C 12/10, NVwZ 2011, 760; zur Unionsrechtskonformität der Rücknahme einer durch falsche Angaben erwirkten Einbürgerung s. auch Conseil d'Etat (fr.), 9.11.2019, AJDA 2018, 255.

82 S. Tz. 61 ff. des Rottmann-Urteils; dazu z. B. *Marchadier*, *L'eupéanisation du droit à la nationalité*, in: Doumbé-Billé (dir.), *La régionalisation du droit international*, 2012, S. 361 (367).

rechte als EU-Grundrechte (Art. 39–40, 45 Abs. 1, 46 GRC)⁸³: Der Entzug dieser Rechte durch Aberkennung der zugrundeliegenden nationalen Staatsangehörigkeit berührt notwendig auch die EU-Grundrechtssphäre.

Ihre Fortsetzung hat die Rottmann-Rechtsprechung im Jahr 2019 mit dem Urteil des Gerichtshofs in der Rs. Tjebbes⁸⁴ gefunden: In diesem Fall war eine Regelung des niederländischen Rechts betroffen, nach der die niederländische Staatsangehörigkeit, wenn sie neben derjenigen eines Drittstaats besteht, nach einem zehnjährigen Aufenthalt außerhalb der Union automatisch erlischt. Der EuGH hält dazu fest, dass die Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben ist, dass diese Regelungen aber aufgrund der Verbindung zur Unionsbürgerschaft dennoch im Anwendungsbereich des Unionsrechts⁸⁵ und damit auch des EU-Grundrechtsschutzes liegen. Das Anliegen einer Verringerung mehrfacher Staatsangehörigkeit und der Beendigung von Staatsangehörigkeitsbeziehungen, die keine tatsächliche Grundlage mehr haben, wird vom Gerichtshof als legitimer Belang anerkannt; jedoch verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Einzelfallprüfung, die auch im Nachgang zu einem kraft Gesetzes eingetretenen Verlust erfolgen kann, dann aber ggf. auch die rückwirkende Wiederherstellung der Staatsangehörigkeit ermöglichen muss⁸⁶. Die Entscheidung ist in der Literatur teils als Übergriff auf die mitgliedstaatlichen Kompetenzen beanstandet worden⁸⁷, sie folgt jedoch durchaus der Logik des Unionsrechts: Der Verweis der Unionsbürgerschaft auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ist kein Blankoscheck, sondern bezieht dieses Institut in den Anwendungsbereich des Unionsrechts ein, woraus notwendig auch die Anwendbarkeit der EU-Grundrechte folgt⁸⁸. Zugleich bleibt der Eingriff aber auch begrenzt: Der EuGH postuliert kein absolutes Verbot eines Verlusts der Unionsbürgerschaft, sondern nimmt diese Konsequenz hin, wenn sich für den Verlust der Staatsangehörigkeit sachli-

83 S. parallel zur EU-Grundrechtskontrolle des Entzugs des nationalen Wahlrechts, mit dem auch das Unionsbürger-Wahlrecht zum Europäischen Parlament verlorengeht: EuGH, 6.10.2015 – Rs. C-650/13 (Delvigne), EuR 2016, 176 m. Anm. Gundel.

84 EuGH (GK), 12.3.2019 – Rs. C-221/17 (Tjebbes u. a.), NVwZ 2019, 709 = JZ 2019, 461; dazu Caiola, Est modus in rebus: la perte de la citoyenneté de l'Union européenne, le principe de proportionnalité et la nécessité de l'examen individuel des conséquences, RAE 2019, 153 ff.; Miny/Bouhon, Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen, RTDH 2019, 719 ff.; Rigaux, Retrait de la nationalité d'un Etat membre: recherche d'un équilibre entre les prérogatives des Etats membres et les exigences du droit de l'Union, Europe 5/2019, 7 ff.; Swider, Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes, 57 CMLRev. (2020), 1163 ff.; Weber, Freundliche Übernahme? Die Einhegung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, JZ 2019, 449 ff.

85 Tz. 30 des Urteils mit Verweis auf die Rottmann-Entscheidung des EuGH (Fn. 79).

86 Tz. 41 f. des Urteils.

87 S. z. B. Weber (Fn. 84), JZ 2019, 449 (451 f.); in Gegenrichtung kritisch Swider (Fn. 84), 57 CMLRev. (2020), 1163 ff.

88 S. das bekannte Bild bei Lenaerts, In Vielfalt geeint – Grundrechte als Basis des europäischen Integrationsprozesses, EuGRZ 2015, 353 (354), wonach die Unionsgrundrechte dem EU-Recht wie ein Schatten folgen.

che Gründe finden. Dazu dürfte z. B. die Regel des Verlusts der Staatsangehörigkeit bei freiwilliger Annahme einer Drittstaats-Staatsangehörigkeit (§ 25 StAG) zählen, die insbesondere im Verhältnis zwischen Deutschland und der Türkei immer wieder Probleme aufgeworfen hat⁸⁹.

Einen Lackmustest für die Rottmann-Doktrin bildet die Rs. JY⁹⁰, über die die Große Kammer des EuGH im Januar 2022 auf Vorlage des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs entschieden: Auch hier handelte es sich um einen geplanten Wechsel der Staatsangehörigkeit zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten, die Betroffene hatte auf ihre ursprüngliche estnische Staatsangehörigkeit verzichtet und zugleich die Zusicherung der Erteilung der österreichischen Staatsangehörigkeit erhalten, die aber im Anschluss wegen zwischenzeitlich erfolgter Gesetzesverstöße widerrufen wurde. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens war damit staatenlos und somit auch keine Unionsbürgerin mehr. Während im Fall Rottmann der Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit infiziert war, so dass die Aufrechterhaltung des dadurch erreichten Status schwerlich zu rechtfertigen wäre, waren der Anlass für den Widerruf im Fall JY geringere Gesetzesverstöße ohne Zusammenhang mit der Einbürgerung; der Gerichtshof hat vor diesem Hintergrund die Verhältnismäßigkeit des Widerrufs verneint⁹¹, so dass der Aufnahmemitgliedstaat an seine Zusicherung gebunden bleibt.

3.3. Insbesondere zum Verlust der Unionsbürgerschaft durch Ausscheiden des Heimatstaats aus der Union: Brexit und Unionsbürgerschaft

Die Rottmann-Rechtsprechung des Gerichtshofs ist in der Literatur auch herangezogen worden, um den Verlust der Unionsbürgerschaft der britischen Staatsangehörigen als Konsequenz des Brexit in Frage zu stellen, die sich aus der Akzessorität der Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ergibt⁹²:

89 S. dazu EuGH, 21.10.2020 – Rs. C-720/19 (GR) zum Fall einer türkischen Staatsangehörigen, die im Rahmen ihrer Einbürgerung in Deutschland die türkische Staatsangehörigkeit aufgegeben, diese wenig später aber erneut angenommen hatte, womit nach § 25 StAG die zuvor erworbene deutsche Staatsangehörigkeit wieder erlosch: Der EuGH thematisiert diesen Befund – nach dessen Bewertung das vorliegende Gericht allerdings auch nicht gefragt hatte – nicht, hält jedoch fest, dass durch diese Vorgänge ein zuvor erworbenes Aufenthaltsrecht nach ARB 1/80 nicht erlischt: Die nun wieder ausschließlich türkische Staatsangehörige kann sich weiter auf den vor der Einbürgerung erreichten Aufenthaltsstatus berufen.

90 EuGH (GK), 18.1.2022 – Rs. C-118/20 (JY).

91 Tz. 58 ff. des Urteils.

92 S. Lübke, Die Auswirkungen des Brexit auf die Personenfreizügigkeit, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel (Hrsg.), Brexit, 2. A. 2020, § 11 Rn. 24 ff.; s. auch noch zur Lage der EU-Bediensteten mit britischer Staatsangehörigkeit EuG, 5.5.2020 – T-18/19 (Brown/Kommission); dazu Michel, Anm. Europe 12/2020, 17 f.: Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist ein Entlassungsgrund, auf dessen Geltendmachung die Kommission aber im März 2018 verzichtet hat. Bedienstete, die zuvor zur Vermeidung dieser Rechtsfolge die belgische Staatsangehörigkeit erworben haben, verlieren dadurch allerdings die Auslandszulage, weil sie nun die Staatsangehörigkeit ih-

Es handle sich danach um einen unverhältnismäßigen Eingriff, weil der Entzug keine notwendige Begleiterscheinung des Brexit sei – die Union könnte den Status danach einseitig aufrechterhalten; zugleich werde gegen das völkerrechtliche Verbot einer willkürlichen Entziehung der Staatsangehörigkeit verstoßen⁹³. Auf den ersten Blick kann man dazu einwenden, dass die Unionsbürgerschaft keine Staatsangehörigkeit im klassischen Sinne ist⁹⁴; jedoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit ihr ebenso wie bei der Staatsangehörigkeit Rechte wie Aufenthaltsrecht und Wahlrecht verbunden sind, deren Verlust als schwerer Eingriff wahrgenommen werden kann. Dennoch wird die Analogie zur Rottmann-Konstellation im Ergebnis nicht durchgreifen können: Im dortigen Fall war der Verlust der Unionsbürgerschaft Folge des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts, das am Maßstab des Art. 4 Abs. 3 EUV gemessen und damit auch einer unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterworfen werden kann. Im Fall des Brexit beruht der Verlust dagegen auf der Akzessorietätsanordnung des Art. 20 Abs. 1 AEUV, die keinen Ansatz für eine Relativierung durch Verhältnismäßigkeitserwägungen bietet; dementsprechend hatte der EuGH in der Rottmann-Konstellation auch nicht den isolierten Fortbestand der Unionsbürgerschaft vorgesehen – dem entspräche die Aufrechterhaltung der Unionsbürgerschaft britischer Staatsangehöriger nach dem Ausscheiden Großbritanniens –, sondern auf eine Prüfung des Erhalts oder der Wiederherstellung der zugrundeliegenden nationalen Staatsangehörigkeit abgestellt. Auch völkerrechtliche Maßstäbe werden aus unionsrechtlicher Sicht die primärrechtliche Anordnung des Art. 20 Abs. 1 AEUV nicht in Frage stellen können. Während mehrere Nichtigkeitsklagen zu dieser Problematik an den hohen Zulässigkeitschürden des Art. 263 Abs. 4 AEUV gescheitert sind⁹⁵, ist diese Frage schließlich aber auf Vorlage eines französischen Gerichts vor den EuGH gelangt, der im Juni 2022 den automatischen Charakter des Verlusts der Unionsbürgerschaft bestätigt hat⁹⁶.

res Dienstortes haben; das Gericht hat diese Konsequenz gebilligt (ein Rechtsmittel gegen das Urteil ist anhängig als Rs. C-675/20 P). Zur Nutzung der Möglichkeiten des Erwerbs der Staatsangehörigkeit von EU-Mitgliedstaaten durch britische Staatsangehörige im Gefolge des Brexit s. auch *Jesserun d'Oliveira*, Brexit, nationality and union citizenship: bottom up and top down, in: Liber amicorum Christian Kohler, 2018, S. 201 ff.

93 So *Worster*, Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship, 15 International Organizations Law Review (2018), 341 ff. Nach dieser Konzeption bleiben alle britischen Staatsangehörigen Unionsbürger, die diesen Status bereits innehatten, während der Erwerb der britischen Staatsangehörigkeit nach dem Vollzug des Brexit nicht mehr zur Unionsbürgerschaft führt.

94 Zum nur ergänzenden Charakter der Unionsbürgerschaft s. z. B. *Carlier*, Les statuts juridiques alternatifs ou complémentaires à la nationalité, in: SFDI (Fn. 1), S. 301 (308 ff.); *Marchadier*, in: Doumbé-Billé (Fn. 82), S. 361 (371 ff.).

95 S. u. a. EuG, 14.7.2020 – Rs. T-627/19 (Shindler u. a./Kommission); dazu *Simon*, Anm. Europe 10/2020, 17; EuG, 8.6.2021 – Rs. T-198/20 (Shindler u. a./Rat); EuG, 8.6.2021 – Rs. T-231/20 (Price/Rat); EuG, 8.6.2021 – Rs. T-252/20 (Silver u. a./Rat).

96 EuGH (GK), 9.6.2022 – Rs. C-673/20 (EP/Préfet du Gers).

3.4. Unionsrechtliche Vorgaben auch für die Zuerkennung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit?

Die Eröffnung einer indirekten Inhaltskontrolle über das nationale Staatsangehörigkeitsrecht durch die Anknüpfung der Unionsbürgerschaft erlaubt es auch, einer missbräuchlichen Vergabe der Staatsangehörigkeit, mit der vor allem die Unionsbürgerschaft und damit das Aufenthaltsrecht in anderen Mitgliedstaaten vermittelt werden soll, unter Berufung auf das Gebot der Unionstreue gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV Grenzen zu setzen⁹⁷. Den Anlass dafür gibt die Praxis mehrerer Mitgliedstaaten, die im Gefolge der Euro-Finanzkrise den Verkauf der eigenen Staatsangehörigkeit an Drittstaatsangehörige zum Geschäftsmodell entwickelt haben⁹⁸ – wobei der eigentliche Reiz dieses Angebots regelmäßig nicht im Recht zum Aufenthalt im betroffenen Mitgliedstaat, sondern in der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Freizügigkeit in der Union liegen dürfte.

Die EU-Kommission hat hier zunächst auf die Aufnahme von Regelungen gedrungen, die über Investitionszusagen oder Einbürgerungsgebühren hinaus eine tatsächliche Verbindung zwischen dem Neubürger und seinem neuen Heimatstaat sicherstellen sollten⁹⁹; schließlich hat sie im Oktober 2020 Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta und Zypern wegen der dort geltenden Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit eingeleitet.¹⁰⁰

97 Für einen Anspruch auf Verleihung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats wird das Unionsrecht – anders als zumindest in besonderen Konstellationen die EMRK (s. o. 2.3.) – dagegen kaum je einen Ansatz bieten: Dass eine solche Entscheidung durch Art. 4 Abs. 3 EUV geboten sein könnte, ist schwer vorstellbar, und eine Grundrechtsprüfung parallel zu Art. 8 EMRK müßte an der fehlenden Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts scheitern; s. auch *Marchadier*, in: Doumbé-Billé (Fn. 82), S. 361 (371 ff.); *Fulchiron*, in: *Mélanges Patrick Courbe* (Fn. 25), S. 205 (219 f.).

98 Zu solchen nationalen Regelungen, die die Einbürgerung gegen Geldleistungen oder Investitionen im Inland vorsehen („Investment Citizenship“), s. *Barbou des Places*, *La nationalité et la citoyenneté de l'Union pour le prix d'une porsche? L'Union européenne aux prises avec le ius pecuniae*, AFDI 2018, 492 ff.; *Besson*, *Investment Citizenship and Democracy in a Global Age: Towards a Democratic Interpretation of International Nationality Law*, 29 SZIER (2019), 525 ff.; *Carrera*, *The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters*, 21 MJ (2014), 406 ff.; *ders.*, *How Much does EU Citizenship Cost?*, in: *Carrera/de Groot* (eds.), *European Citizenship at the Crossroads*, 2015, S. 293 ff.; *Cipolletti*, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, Riv. dir. int. 2014, 463 ff.; *Hilpold*, *Die verkaufte Unionsbürgerschaft*, NJW 2014, 1071 ff.; *Parker*, *Commercialising Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes*, 55 JCMS (2017), 332 ff.

99 S. den Kommissionsbericht „Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union“, COM (2019) 12 final v. 23.1.2019, S. 7 f.

100 Pressemitteilung IP/20/1925 der EU-Kommission v. 20.10.2020; dazu *Lepoutre*, *Citoyenneté européenne: clôture des ventes*, Rec. Dalloz 2020, 2337; *Cambien*, *Les programmes d'acquisition de la citoyenneté par investissement et les procédures d'infraction contre Chypre et Malte*, JDE 2021, 410 ff.; *Berger*, *Staatsbürgerschaft als Ware – von Goldenen Pässen und der Europäischen Union*, ZaöRV 2021, 1033 ff.; *Bohnert/Rom*, „Golden Passports“ Revisited – Zur Debatte um die Unionsrechtskonformität von mitgliedstaatlichen Einbürgerungsregelungen für Investoren, ZfRv 2021, 196 ff.

4. Ergebnisse

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist im Ausgangspunkt weiterhin Ausdruck der nationalen Souveränität des jeweiligen Staates, der den Kreis seiner Staatsangehörigen definiert. Für das Staatsangehörigkeitsrecht der EU-Mitgliedstaaten gilt allerdings, dass es dem doppelten Zugriff von Unionsrecht und EMRK unterliegt. Für beide Felder gilt, dass die staatliche Normierung der Erwerbsvoraussetzungen nur geringen äußeren Bindungen unterliegt, während der Verlust des einmal bestehenden Status einer schärferen Prüfung unterworfen wird. Der Maßstab beider Systeme unterscheidet sich freilich entsprechend ihrer Zielsetzung: Während die EMRK auf den Schutz individueller Rechte ausgerichtet ist, dient die Unionsbürgerschaft des EU-Rechts auch dem Zusammenhalt der Union; aus dem Unionsrecht können demgemäß auch Schranken für die Verleihung der nationalen Staatsangehörigkeit abgeleitet werden, die ein „Staatsangehörigkeits-Shopping“ verhindern. Insgesamt sind die Beschränkungen der nationalen Souveränität in der Gestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts durch EMRK und Unionsrecht damit zwar durchaus spürbar; sie bleiben in ihrer Reichweite aber doch beschränkt und stellen die Maßgeblichkeit des nationalen Rechts in diesem Feld nicht grundsätzlich in Frage.

Literaturverzeichnis

- Andriantsimbazovina, J.*, La déchéance de nationalité des auteurs d'actes terroristes et la Cour européenne des droits de l'homme, in: RFDA 2020, S. 1107 ff.
- Aumond, F.*, Nationalité des personnes physiques et succession d'Etats, in: SFDI (éd.), Droit international et nationalité, Pedone: Paris, 2012, S. 385 ff.
- Barbou des Places, S.*, La nationalité et la citoyenneté de l'Union pour le prix d'une porsche? L'Union européenne aux prises avec le ius pecuniae, in: AFDI 2018, S. 492 ff.
- Batir, K.*, Standard Setting in the Council of Europe on Nationality, in: Mouton/Kovács (eds.), The Concept of Citizenship in International Law, Nijhoff: Leiden, 2018, S. 347 ff.
- Baumert, M.*, Völker- und verfassungsrechtliche Fragen der Rückübernahme deutscher IS-Anhänger aus dem Ausland, in: NVwZ 2020, S. 110 ff.
- Berger, J.*, Staatsbürgerschaft als Ware – von Goldenen Pässen und der Europäischen Union, in: ZaöRV 2021, S. 1033 ff.
- Berlit, U.*, „Rottmann“ und die Option – schleichende Europäisierung des Staatsangehörigkeitsrechts?, in: FS Hailbronner, C.F. Müller: Heidelberg, 2013, S. 283 ff.
- Besson, S.*, Investment Citizenship and Democracy in a Global Age: Towards a Democratic Interpretation of International Nationality Law, in: 29 SZIER (2019), S. 525 ff.
- Bohnert, S./Rom, E.*, „Golden Passports“ Revisited – Zur Debatte um die Unionsrechtskonformität von mitgliedstaatlichen Einbürgerungsregelungen für Investoren, in: ZfRV 2021, 196 ff.
- Caiola, A.*, Est modus in rebus: la perte de la citoyenneté de l'Union européenne, le principe de proportionnalité et la nécessité de l'examen individuel des conséquences, in: RAE 2019, S. 153 ff.
- Cambien, N.*, Les programmes d'acquisition de la citoyenneté par investissement et les procédures d'infraction contre Chypre et Malte, in: JDE 2021, S. 410 ff.

- Carlier, J.-Y.*, Les statuts juridiques alternatifs ou complémentaires à la nationalité, in: SFDI (éd.), *Droit international et nationalité*, Pedone: Paris, 2012, S. 301 ff.
- Carrera, S.*, The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters, in: 21 MJ (2014), S. 406 ff.
- Carrera, S.*, How Much does EU Citizenship Cost?, in: Carrera/de Groot (eds.), *European Citizenship at the Crossroads*, Wolf: Oisterwijk, 2015, S. 293 ff.
- Chan, J.*, The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend towards Recognition, in: HRLJ 12 (1991), S. 1 ff.
- Cipolletti, C.*, Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese, in: Riv. dir. int. 2014, S. 463 ff.
- Cipolletti, C.*, Il diritto alla cittadinanza e il rispetto della vita privata e familiare nella sentenza Ramadan v. Malta della Corte europea dei diritti dell'uomo, in: Riv. dir. int. 2016, S. 1195 ff.
- Cipolletti, C.*, La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale, in: Riv. dir. int. 2016, S. 117 ff.
- Clerici, R.*, Freedom of States to Regulate Nationality: European Versus International Court of Justice, in: Essays in Honour of Tullio Treves, Asser: Den Haag, 2013, S. 839 ff.
- Cloots, E.*, The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterrorist Strategy, in: 23 EPL (2017), S. 57 ff.
- Corneloup, S.*, Réflexion sur l'émergence d'un droit de l'Union européenne en matière de nationalité, in: JDI 2011, S. 491 ff.
- Costamagna, F.*, Statelessness in the context of state succession, in: Annoni/Forlati (eds.), *The changing role of Nationality in International Law*, Routledge: London/New York, 2013, S. 36 ff.
- de Groot, G.-R.*, The European Convention on Nationality: a step towards a ius commune in the field of international law, in: 7 MJ (2000), S. 117 ff.
- de Groot, G.-R./Vonk, O.*, Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli, in: 65 NILR (2018), S. 319 ff.
- Denza, E.*, Nationality and Diplomatic Protection, in: 65 NILR (2018), S. 463 ff.
- Economidès, C.*, Les effets de la succession d'Etats sur la nationalité des personnes physiques, in: RGDI 1999, S. 577 ff.
- Fischer-Lescano, A.*, Nachzugsrechte von drittstaatsangehörigen Familienmitgliedern deutscher Unionsbürger, in: ZAR 2005, S. 288 ff.
- Flauss, J.-F.*, Naturalisation et droit international des droits de l'homme, in: Mélanges Jean Paul Jacqué, Dalloz: Paris, 2009, S. 279 ff.
- Fulchiron, H.*, Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité?, in: Mélanges Patrick Courbe, Dalloz: Paris, 2012, S. 205 ff.
- Fulchiron, H.*, Réflexions sur les évolutions récentes du droit de la nationalité en Europe, in: Mélanges Panayotis Soldatos, Bruylant: Brüssel, 2012, S. 291 ff.
- Geistlinger, M.*, Der Schutz ihrer Landsleute im Ausland durch die Russländische Föderation unter besonderer Berücksichtigung der Ukraine, in: Friedens-Warte 2014, S. 181 ff.
- Germelmann, F./Gundel, J.*, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2017, in: BayVBl. 2018, S. 729 ff.
- Germelmann, F./Gundel, J.*, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2020, in: BayVBl. 2021, 617 ff.
- Grohmann, N.-H.*, Rückholansprüche von IS-Rückkehrern im Lichte nationaler und internationaler Rechtsprechungsentwicklungen, in: DÖV 2022, S. 164 ff.

- Guiorguieff, J.*, Droit international et renforcement du droit de retrait de la nationalité face aux actes terroristes, in: RTDH 2016, S. 617 ff.
- Gundel, J.*, Verfahrensgrundrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte Bd. VI/1, C.F. Müller: Heidelberg, 2010, § 146.
- Gundel, J.*, Der wachsende Einfluss des EU-Rechts auf die Auslegung der EMRK – und seine strukturellen Grenzen, in: FS Scheuing, Nomos: Baden-Baden, 2011, S. 58 ff.
- Gundel, J.*, Der Schutz der – in der EMRK nicht normierten – Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des EGMR und seine Konsequenzen für das Unionsrecht, in: DVBl. 2020, S. 1042 ff.
- Gundel, J.*, Grundrechtsberechtigte, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, Nomos: Baden-Baden, 2. A. 2021, § 4.
- Hailbronner, K.*, Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals, in: ZaöRV 1997, S. 1 ff.
- Hailbronner, K.*, Staatsangehörigkeit und Unionsrecht, in: StAZ 2011, S. 1 ff.
- Hall, S.*, The European Convention on Nationality and the right to have rights, in: 24 ELRev. (1999), S. 586 ff.
- Harzl, B.*, Passportizatsiya revisited: Extraterritorial naturalization in the cases of Abkhazia and South Ossetia, in: ArchVR 58 (2020), S. 73 ff.
- Heymann, J.*, De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de la nature de l'Union européenne (à propos de l'arrêt Rottmann), in: Europe 6/2010, S. 5 ff.
- Hilpold, P.*, Die verkaufte Unionsbürgerschaft, in: NJW 2014, S. 1071 ff.
- Hofmann, R.*, Die Funktion des Kin-State gemäß dem Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Hafner u. a. (Hrsg.), Minderheiten und Mutterstaaten: Schutz oder Intervention, Hermagoras: Klagenfurt, 2015, S. 133 ff.
- Hofstötter, B.*, A cascade of rights, or who shall care for little Catherine?, in: 30 ELRev. (2005), S. 548 ff.
- Jesserun d'Oliveira, H.*, Brexit, nationality and union citizenship: bottom up and top down, in: Liber amicorum Christian Kohler, Gieseke: Bielefeld, 2018, S. 201 ff.
- Kahl, W.*, Unionsbürgerschaft und nationale Staatsangehörigkeit – Souveränität unter unionsrechtlichem Vorbehalt?, in: Jura 2011, S. 364 ff.
- Kamto, M.*, Nationalité et expulsion en droit international, in: Liber Amicorum Ernest Petrič, The European Faculty of Law: Nova Gorica, 2011, S. 223 ff.
- Klein, E.*, Zum Recht der Einreise in das „eigene Land“, in: FS Hailbronner, C.F. Müller: Heidelberg, 2013, S. 313 ff.
- Kunoy, B.*, A Union of National Citizens: the Origins of the Court's Lack of Avant-Gardisme in the Chen Case, in: 43 CMLRev. (2006), S. 179 ff.
- Lagarde, P.*, Les compétences de l'Etat en matière d'octroi et de déchéance de la nationalité, in: SFDI (éd.), Droit international et nationalité, Pedone: Paris, 2012, S. 81 ff.
- Lagarde, P.*, Succession d'Etats, apatridie et nationalité, développements récents, in: Mélanges Jacques Foyer, Economica: Paris, 2008, S. 619 ff.
- Lenaerts, K.*, In Vielfalt geeint – Grundrechte als Basis des europäischen Integrationsprozesses, in: EuGRZ 2015, S. 353 ff.
- Lepoutre, J.*, Le bannissement des nationaux, in: RCDIP 2016, S. 107 ff.
- Lepoutre, J.*, Citoyenneté européenne: clôture des ventes, in: Rec. Dalloz 2020, S. 2337.
- Lepoutre, J.*, Nationalité et souveraineté, Dalloz: Paris, 2020.
- Lübke, J.*, Die Auswirkungen des Brexit auf die Personenfreizügigkeit, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel (Hrsg.), Brexit, Nomos: Baden-Baden, 2. A. 2020, § 11.

- Marchadier, F.*, L'attribution de la nationalité à l'épreuve de la CEDH, in: RCDIP 2012, S. 61 ff.
- Marchadier, F.*, L'eupéanisation du droit à la nationalité, in: Doumbé-Billé (dir.), La régionalisation du droit international, Bruylant: Brüssel, 2012, S. 361 ff.
- Marchadier, F.*, La perte de la nationalité devant la Cour européenne des droits de l'homme, in: RCDIP 2017, S. 221 ff.
- Marchadier, F.*, Le droit à une nationalité au service de l'éradication de l'apatridie, in: JDI 2018, S. 1117 ff.
- Marguénaud, J.-P.*, La nationalité et l'article 8 de la CEDH, in: Dionisi-Peyrusse u. a. (éd.), La nationalité: enjeux et perspectives, 2019, S. 33 ff.
- Milano, E.*, The Conferral of Citizenship en masse by Kin-States: Creeping Annexation or Responsibility to Protect?, in: Palermo/Sabanadze (eds.), National Minorities in Inter-State Relations, Nijhoff: Leiden/Boston, 2011, S. 145 ff.
- Miny, X./Bouhon, F.*, Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen, in: RTDH 2019, S. 719 ff.
- Owen, D.*, On the Right to have Nationality Rights: Statelessness, Citizenship and Human Rights, in: 65 NILR (2018), S. 299 ff.
- Parker, O.*, Commercialising Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes, in: 55 JCMS (2017), S. 332 ff.
- Pataut, É.*, Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique, in: RTDE 2010, S. 617 ff.
- Pataut, É.*, Contrôle de l'Etat ou protection de l'individu? Remarques sur l'effectivité de la nationalité, in: RCDIP 2021, S. 747 ff.
- Peters, A.*, Extraterritorial Nationalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty and Fair Principles of Jurisdiction, in: 53 GYIL (2010), S. 623 ff.
- Rigaux, A.*, Retrait de la nationalité d'un Etat membre: recherche d'un équilibre entre les prérogatives des Etats membres et les exigences du droit de l'Union, in: Europe 5/2019, S. 7 ff.
- Robert, L.*, Enfants de „dijhadistes“ retenus en Syrie: vers une obligation de rapatriement en droit européen des droits de l'homme?, in: RTDH 2019, S. 779 ff.
- Romay, K.*, State Succession and Nationality, in: Mouton/Kovács (eds.), The Concept of Citizenship in International Law, Nijhoff: Leiden, 2018, S. 169 ff.
- Ruzié, D.*, Nationalité, effectivité et droit communautaire, in: RGDIP 1993, S. 107 ff.
- Sander, V.*, Staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der Terrorismus- und Exteremismusbekämpfung, Nomos: Baden-Baden, 2021.
- Schwander, T.*, Die Pflicht zur Rückholung Deutscher aus dem vormaligen IS-Gebiet, in: NVwZ 2019, S. 1260 ff.
- Sidhoum-Rahal, D.*, Déchéance de nationalité et menace terroriste contre les droits de l'homme: une notion émergente de la Cour européenne des droits de l'homme, in: Rev. sc. crim. 2021, S. 795 ff.
- Sloane, R.*, Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality, in: 50 Harvard Int. Law Journal (2009), S. 1 ff.
- Spadaro, A.*, Repatriation of family members of foreign fighters: right or State prerogative?, in: 70 ICLQ (2021), S. 251 ff.
- Sudre, F.*, La déchéance de nationalité à l'aune du terrorisme, in: JCP 2020, S. 1425.
- Swider, K.*, Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes, in: 57 CMLRev. (2020), S. 1163 ff.

- Tamme, P.*, Die Durchsetzung von EU-Recht durch den EGMR, Duncker und Humblot: Berlin, 2018.
- Ungern-Sternberg, A.*, Privilegierung eigener Staatsangehöriger im Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Kein Menschenrechtsschutz für Ausländer im Ausland?, in: FS Robbers, Nomos: Baden-Baden, 2020, S. 865 ff.
- van den Brink, M.*, A qualified defence of the primacy of nationality over European Union citizenship, in: 69 ICLQ (2020), S. 177 ff.
- Van Waas, L.*, Foreign Fighters and the Deprivation of Nationality: National Practices and Internationale Law Implications, in: de Guttry/Capone/Paulussen (eds.), Foreign Fighters under International Law and Beyond, Asser: Den Haag, 2016, S. 469 ff.
- Vermeer-Künzli, A.*, Nationality and diplomatic protection, in: Annoni/Forlati (eds.), The changing role of Nationality in International Law, Routledge: London, 2013, S. 76 ff.
- von Schwandenflügel, M.*, Die Singh-Entscheidung des EuGH – Niederlassungsfreiheit des Ehegatten eines Gemeinschaftsbürgers aus einem Drittstaat, in: NVwZ 1993, S. 854 f.
- Vonk, O.*, Dual Nationality in the European Union, Nijhoff: Leiden, 2012.
- Wagner, L.-J.*, Die Anerkennung von Staatsangehörigkeitsentscheidungen im Europäischen Rechtsraum, in: FS Isak, Sramek: Wien, 2020, S. 453 ff.
- Walter, Ch./Nedelcu, P.*, Verlust der Staatsangehörigkeit als Maßnahme der Terrorismusbekämpfung: Welche Grenzen setzt das Völkerrecht?, in: Friedens-Warte 2020, S. 325 ff.
- Weber, F.*, Bürger oder Exilant? Funktion und Wertbezug der Staatsangehörigkeit im Rahmen der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Vereinigungen, in: ZAR 2015, S. 138 ff.
- Weber, F.*, Staatsangehörigkeit und Status, Mohr Siebeck: Tübingen, 2018.
- Weber, F.*, Freundliche Übernahme? Die Einhegung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, in: JZ 2019, S. 449 ff.
- White, R.*, A fresh look at reverse discrimination?, in: 18 ELRev. (1993), S. 527 ff.
- Worster, W.*, Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship, in: 15 International Organizations Law Review (2018), S. 341 ff.
- Ziemele, I.*, State succession and issues of nationality and statelessness, in: Edwards/Van Waas (eds.), Nationality and statelessness under international law, CUP: Cambridge, 2014, S. 217 ff.
- Zimmermann, A.*, State Succession and the Nationality of Natural Persons – Facts and Possible Codification, in: Eisemann/Koskeniemi (eds.), La succession d'Etats, Kluwer: Alphen aan den Rijn, 2000, S. 611 ff.
- Zimmermann, A./Eiken, J.*, Reform des § 28 StAG und das Völkerrecht, in: NVwZ 2019, S. 1313 ff.
- Zimmermann, A./Landefeld, S.*, Europäische Menschenrechtskonvention und Staatsangehörigkeitsrecht der Konventionsstaaten, in: ZAR 2014, S. 97 ff.