

Kapitel 6 Unionsrecht

Neben dem Völkerrecht können sich auch aus dem Europarecht Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums im Bereich der Ausbürgerung ergeben.

Wie in Kapitel 2 bereits dargelegt, vermittelt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU gem. Art. 9 S. 2 EUV bzw. Art. 20 I S. 2 AEUV zugleich die Unionsbürgerschaft.¹⁰⁵⁵ Diese Konstruktion bedingt, dass für den Verlust und Erwerb der Unionsbürgerschaft grundsätzlich das nationale Recht maßgeblich ist: Die Unionsbürgerschaft wird mit dem Erhalt der ersten Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats automatisch miterworben und geht umgekehrt mit dem Verlust der letzten Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verloren.¹⁰⁵⁶

Der derivative Charakter der Unionsbürgerschaft bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen, die sich auf den Bestand der Unionsbürgerschaft auswirken, völlig frei sind. Bereits kurz nach Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht hob der EuGH in seiner Entscheidung zur Sache *Michelletti* vom 7. Juli 1992 hervor, dass die Festlegung der Voraussetzungen des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit nach internationalem Recht zwar prinzipiell in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese von ihrer Zuständigkeit aber „unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen“ haben.¹⁰⁵⁷ In der Folgezeit war

1055 Die Unionsbürgerschaft tritt dabei gem. Art. 9 S. 3 EUV bzw. Art. 20 I S. 3 AEUV zur nationalen Staatsangehörigkeit ausdrücklich nur hinzu und ersetzt diese nicht.

1056 Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 58; ders., Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 9, Rn. 26. Der EuGH hält dazu fest: „Der Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist jedoch [...] eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass eine Person den Unionsbürgerstatus erlangen und behalten und sämtliche damit verbundenen Rechte in Anspruch nehmen kann. Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats hat somit für die betroffene Person den automatischen Verlust ihres Unionsbürgerstatus zur Folge.“, EuGH, C-673/20 – *Préfet du Gers*, ECLI:EU:C:2022:449, Rn. 57.

1057 EuGH, C-369/90 – *Michelletti*, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10. Die Position des EuGH zeichnete sich bereits in der vor Einführung der Unionsbürgerschaft erlangenen Entscheidung *Gullung* ab, in der der Gerichtshof betonte, dass die Mitgliedstaaten von ihren Befugnissen im Bereich staatsangehörigkeitsrechtlicher Angelegenheiten mit Blick auf Staatsangehörige mehrerer Mitgliedstaaten nicht

allerdings zunächst weitgehend unklar, welche konkreten Vorgaben sich aus dem Gebot zur Beachtung des Unionsrechts für die Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts ergeben.¹⁰⁵⁸ In Schönbergers Augen war der Verweis auf das Unionsrecht daher anfangs nicht mehr als eine „interpretationsoffene Leerformel“¹⁰⁵⁹. Inzwischen hat der EuGH, wie der folgende Abschnitt zeigt, aber in einer Reihe von Entscheidungen konkretisiert,¹⁰⁶⁰ welche Vorgaben sich aus dem Unionsrecht für mitgliedstaatliche Maßnahmen ergeben, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen. Insofern kann jedenfalls im Hinblick auf nationale Regelungen, die zum Verlust der Staatsangehörigkeit und damit mittelbar auch zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, von einer „Leerformel“ keine Rede mehr sein.

A. Die Rechtsprechungslinie des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft

Nach der *Michelletti*-Entscheidung sollte es knapp zwanzig Jahre dauern, bis der EuGH sich schließlich im Jahr 2010 in der Sache *Rottmann*¹⁰⁶¹ erstmals eingehender mit den europarechtlichen Vorgaben für mitgliedstaatliche Maßnahmen, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, befasste. Seitdem – insbesondere in den letzten Jahren – hatte der Gerichtshof immer wieder Gelegenheit, die in *Rottmann* aufgestellten Grundsätze mit Blick auf verschiedenste Verlustkonstellationen weiterzuentwickeln.

I. Die Entscheidung *Rottmann*

Ausgangspunkt der Rechtsprechungslinie des EuGH zu den Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht für staatliche Maßnahmen ergeben,

in einer Weise Gebrauch machen dürfen, die die europarechtlich vorgesehenen Freiheiten unterminiert, EuGH, C-292/86 – *Gullung*, ECLI:EU:C:1988:15, Rn. II ff. Siehe dazu Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (342 f.).

1058 Vgl. Schönberger, Unionsbürger, S. 283.

1059 Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 41.

1060 Der Präsident des EuGH *Koen Lenaerts* bezeichnet die Vorgehensweise des Gerichtshofs im Bereich der Unionsbürgerschaft als “stone-by-stone’ approach”, ders., International Comparative Jurisprudence 1 (2015), 1 (1 ff.); siehe auch Gatta, European Papers 9 (2024), 131 (133).

1061 EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104.

die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, ist die Entscheidung *Rottmann*. In *Rottmann* ging es um einen ursprünglich österreichischen Staatsangehörigen, der seine Ausgangsstaatsangehörigkeit durch eine Einbürgerung in Deutschland verloren hatte. Kurz nach Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit erfuhren die zuständigen Behörden allerdings, dass der Betroffene im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens ein gegen ihn in Österreich anhängiges Ermittlungsverfahren verschwiegen hatte. Daraufhin wurde die Einbürgerung von den deutschen Behörden rückwirkend zurückgenommen. Dem Betroffenen drohte mit dem Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit daher nicht nur der Verlust der Unionsbürgerschaft, sondern sogar die Staatenlosigkeit.¹⁰⁶²

In seiner Entscheidung verweist der EuGH zwar zunächst auf seine ständige Rechtsprechung, der zufolge die „Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt.“¹⁰⁶³ Sodann unterstreicht der Gerichtshof aber, dass der Umstand, dass ein Rechtsgebiet in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, nicht ausschließt, dass diese „in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹⁰⁶⁴ Was die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Rücknahme einer Einbürgerung, die zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, anbelangt, „liegt auf der Hand, dass [diese] ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.“¹⁰⁶⁵ Denn dem Betroffenen wird mit der Unionsbürgerschaft der Status entzogen, der dazu bestimmt ist, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“¹⁰⁶⁶, infolgedessen verliert er auch alle mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte.¹⁰⁶⁷

1062 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund des Falles nur EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 22 ff.

1063 Ibid., Rn. 39 m.w.N.

1064 Ibid., Rn. 41.

1065 Ibid., Rn. 42.

1066 Ibid., Rn. 43. Die Beschreibung der Unionsbürgerschaft als “grundlegende[r] Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten” findet sich erstmals in der Entscheidung *Grzelczyk*, EuGH, C-184/99 – *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, Rn. 31. Mittlerweile verwendet der EuGH sie in ständiger Rechtsprechung, siehe nur EuGH, C-413/99 – *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493, Rn. 82; C-34/09 – *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, Rn. 41; C-82/16 – *K.A.*, ECLI:EU:C:2018:308, Rn. 47.

1067 Ibid., Rn. 43 f.

Insofern haben die Mitgliedstaaten – hier greift der EuGH seine Feststellung in der Sache *Michelletti* auf¹⁰⁶⁸ – bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten, sofern diese den Bestand der Unionsbürgerschaft betreffen, das Unionsrecht zu beachten.¹⁰⁶⁹ Der Gerichtshof stellt jedoch sogleich klar, dass die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung grundsätzlich auch dann mit dem Unionsrecht vereinbar ist, wenn dies zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.¹⁰⁷⁰ Besondere Bedeutung misst der EuGH insoweit den einschlägigen völkerrechtlichen Vorschriften in Gestalt von Art. 8 II CRS und Art. 7 I u. III ECN bei, die – wie im vorigen Kapitel aufgezeigt – in Fällen des Einbürgerungsbetrugs die Ausbürgerung selbst dann gestatten, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird.¹⁰⁷¹

Allerdings fordert der Gerichtshof in solchen Fällen – und hier buchstäblich erstmals konkrete Anforderungen für mitgliedstaatliche Maßnahmen aus, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen – eine über die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach nationalem Recht hinausgehende Prüfung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der staatlichen Maßnahme.¹⁰⁷² Dabei ist aus Sicht des EuGH insbesondere zu prüfen, welche Auswirkungen der Verlust des Unionsbürgerstatus auf den Betroffenen und seine Familie hat, ob dieser im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes gerechtfertigt erscheint, wieviel Zeit seit dem Verstoß vergangen ist und ob der Betroffene die Möglichkeit hat, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit zurückzuerlangen.¹⁰⁷³

Die enorme Relevanz, die die Entscheidung *Rottmann* für den traditionell im Wesentlichen den einzelnen Staaten vorbehaltenen Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts hat, ist der Literatur nicht entgangen. Denn im Ergebnis bedeuten die Ausführungen des Gerichtshofs, dass die Mitgliedstaaten in Konstellationen, in denen der Verlust der Unionsbürgerschaft droht, nicht mehr nach Belieben walten können, sondern gewisse unionsrechtliche Beschränkungen beachten müssen.¹⁰⁷⁴ Die Konzeption des

1068 EuGH, C-369/90 – *Michelletti*, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10.

1069 Vgl. EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 45.

1070 Ibid., Rn. 51 ff.

1071 Vgl. ibid., Rn. 52.

1072 Ibid., Rn. 55.

1073 Ibid., Rn. 56.

1074 Siehe eingehend zu dieser Entscheidung und ihrer Bedeutung nur *Kahl*, JURA 33 (2011), 364 (366 f.); *Jessurun d’Oliveira/de Groot/Seling*, European Constitutional Law Review 7 (2011), 138 (138 ff.); *Schmahl*, in: *Jochum/Fritzemeyer/Kau* (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (343 ff.).

A. Die Rechtsprechungslinie des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft

EuGH läuft nämlich darauf hinaus, dass in Fällen, in denen der Bestand der Unionsbürgerschaft in Rede steht, neben der ohnehin nach nationalem Recht mit Blick auf den Staatsangehörigkeitsverlust erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung gegebenenfalls eine weitere Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden muss, die den Verlust der Unionsbürgerschaft und mit dieser verknüpfter Rechte in den Blick nimmt.¹⁰⁷⁵

II. Die Entscheidung *Tjebbes u.a.*

In seinem am 12. März 2019 ergangenen Urteil in der Sache *Tjebbes u.a.*¹⁰⁷⁶ greift der EuGH die zuvor in *Rottmann* aufgestellten Grundsätze auf und konkretisiert die Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht für staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustregelungen der Mitgliedstaaten ergeben, weiter.

Die Entscheidung betraf im Kern eine Regelung des niederländischen Staatsangehörigkeitsrechts, die den Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes für Staatsangehörige vorsah, die zehn Jahre ununterbrochen außerhalb der EU gelebt und in dieser Zeit weder eine Bestätigung ihrer niederländischen Staatsangehörigkeit veranlasst noch einen Reisepass oder Personalausweis beantragt hatten.¹⁰⁷⁷

Der Gerichtshof wiederholt zunächst seine bereits aus *Micheletti* und *Rottmann* bekannte Position, dass die Festlegung der Voraussetzungen des Verlusts der Staatsangehörigkeit völkerrechtlich besehen zwar grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese Tatsache aber nicht ausschließt, dass die Mitgliedstaaten „in Situationen, die unter das

1075 Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 45; so bereits Jessurun d’Oliveira in seiner gemeinsam mit de Groot und Seling veröffentlichten Besprechung der *Rottmann*-Entscheidung, ders./de Groot/Seling, European Constitutional Law Review 7 (2011), 138 (144). Das BVerwG spricht in seiner im Anschluss an die *Rottmann*-Entscheidung zu ebenjenem Fall ergangenen Urteil mit Blick auf den aufgrund des Wegfalls der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit eintretenden Verlusts der Unionsbürgerschaft von einem “überschießenden Rechtsverlust”, BVerwG, NVwZ 30 (2011), 760 (762, Rn. 23). Siehe dazu auch Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345).

1076 EuGH, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189.

1077 Siehe zu den Bestimmungen des niederländischen Staatsangehörigkeitsrechts und dem tatsächlichen Hintergrund der Ausgangsfälle nur EuGH, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 9ff.

Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹⁰⁷⁸ Sodann knüpft der EuGH an seine in *Rottmann* getroffenen Feststellungen an und streicht heraus, dass die Situation von Personen, die lediglich die Staatsangehörigkeit eines einzigen Mitgliedstaats besitzen und die daher durch den Verlust dieser Staatsangehörigkeit zugleich ihren Unionsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte verlieren, „ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht“ fällt.¹⁰⁷⁹

Der Gerichtshof hält Regelungen wie die niederländischen, wie insbesondere die völkerrechtlichen Bestimmungen zum Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund mehrjähriger Abwesenheit zeigten,¹⁰⁸⁰ zwar nicht für grundsätzlich unzulässig,¹⁰⁸¹ fordert aber – in Anknüpfung an *Rottmann* – in diesen Fällen von den jeweils zuständigen nationalen Stellen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Blick auf die Auswirkungen des Verlusts auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und gegebenenfalls seiner Angehörigen.¹⁰⁸²

Die eigentliche Bedeutung der *Tjebbes*-Entscheidung liegt aber nicht in diesen, bereits aus vorherigen Urteilen bekannten grundsätzlichen Erwägungen zur Auswirkung des Unionsrechts auf mitgliedstaatliche Befugnisse im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts, sondern in der nun folgenden Konkretisierung der unionsrechtlichen Vorgaben für die durchzuführende Verhältnismäßigkeitsprüfung. Der EuGH stellt nämlich klar, dass ein *ex lege* erfolgender Staatsangehörigkeitsverlust, der zugleich zum Wegfall der Unionsbürgerschaft führt, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, „wenn die relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu keinem Zeitpunkt eine Einzelfallprüfung der Folgen dieses Verlusts für die Situation der Betroffenen aus unionsrechtlicher Sicht erlaubten.“¹⁰⁸³ In diesen Fällen müssen die jeweils zuständigen nationalen Stellen aus Sicht des Gerichtshofs daher in der Lage sein, zumindest inzident die Folgen des Staatsangehörigkeitsverlusts für den Einzelnen und seine Familie zu prüfen und die Staatsangehörigkeit gegebenenfalls rückwirkend wiederherzustellen.¹⁰⁸⁴

1078 Ibid., Rn. 30.

1079 Ibid., Rn. 32.

1080 Ibid., Rn. 37.

1081 Siehe ibid., Rn. 33 ff.

1082 Ibid., Rn. 40.

1083 Ibid., Rn. 41.

1084 Ibid., Rn. 42 u. 44.

Was den Inhalt der vorzunehmenden Einzelfallprüfung anbelangt, fordert der EuGH die zuständigen nationalen Stellen einerseits dazu auf, sicherzustellen, dass ein Staatsangehörigkeitsverlust mit den Grundrechten der Charta, insbesondere dem Recht auf Achtung des Familienlebens gem. Art. 7 GrCH, in Einklang steht, andererseits zu berücksichtigen, welche aufenthaltsrechtlichen Folgen der Betroffene und seine Angehörigen aufgrund eines Verlusts zu gewärtigen hätten.¹⁰⁸⁵

Die vom Gerichtshof in der *Tjebbes*-Entscheidung geforderte Einzelfallprüfung war zugleich eine klare Absage an die von Generalanwalt *Mengozzi* in seinen Schlussanträgen vertretene Auffassung, der zufolge auch bei einem zum Verlust der Unionsbürgerschaft führenden Wegfall der Staatsangehörigkeit keine individualisierte, sondern lediglich eine abstrakte bzw. typisierte unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich sei.¹⁰⁸⁶ Im Ergebnis bedeutet die Konzeption des Gerichtshofs daher, dass nationale Regelungen, die einen Wegfall der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes vorsehen, in Fällen in denen dadurch zugleich auch die Unionsbürgerschaft verloren geht, allenfalls unter sehr engen Voraussetzungen zulässig sind.¹⁰⁸⁷

Zwar wurde nach dem *Tjebbes*-Urteil in Teilen der Literatur zunächst bezweifelt, dass die Vorgaben des EuGH auch auf andere Fälle als den der Entscheidung zugrunde liegenden *ex lege*-Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund mehrjähriger Abwesenheit – wie etwa die kraft Gesetzes erfolgende Ausbürgerung von Terroristen nach § 28 I Nr. 2 StAG – übertragbar

1085 Ibid., Rn. 45 f. Insofern weist *Kau* zu Recht darauf hin, dass insbesondere der hohe Stellenwert, den der EuGH den aufenthaltsrechtlichen Folgen des Verlusts der Unionsbürgerschaft durch den Wegfall der Staatsangehörigkeit im Rahmen der vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsprüfung beimisst, den nationalen Handlungsspielraum erheblich einschränkt, *ders.*, in: Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, S. 199 (279, Rn. 135).

1086 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts *Mengozzi*, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, Rn. 60 ff. Siehe dazu *van Eijken*, EuConst 15 (2019), 714 (719 ff. u. 723 f.). Auch das BVerwG hielt es in einer vor *Tjebbes* ergangenen Entscheidung zum Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund einer Vaterschaftsanfechtung zunächst für ausreichend, die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht auf den konkreten Einzelfall, sondern auf das zugrundeliegende Gesetz selbst zu beziehen, BVerwG, Urteil vom 19. April 2018, Az. I C 1.17, Rn. 61.

1087 In den Augen *Swiders* läuft die Konzeption des EuGH faktisch auf ein Verbot des *ex lege* Verlusts der Staatsangehörigkeit bei dadurch eintretendem Verlust der Unionsbürgerschaft hinaus, *dies.*, CMLR 57 (2020), 1163 (1181). Vgl. auch Kokott, Sachs, Art. 16 GG, Rn. 23.

seien.¹⁰⁸⁸ Diese, schon damals nicht allseits geteilten,¹⁰⁸⁹ Zweifel wurden allerdings spätestens durch die im Folgenden dargestellten Entscheidungen endgültig ausgeräumt.

III. Die Entscheidung *Wiener Landesregierung*

Ein erster Hinweis, dass die in *Tjebbes u.a.* aufgestellten Grundsätze nicht nur für den Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund mehrjähriger Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Heimatstaates bzw. dem Gebiet der EU, sondern auch für andere Konstellationen gelten, findet sich im 2022 ergangenen Urteil *JY v. Wiener Landesregierung*¹⁰⁹⁰. Die Entscheidung betraf eine ehemals estnische Staatsangehörige, die ihre Ursprungsstaatsangehörigkeit angesichts einer Einbürgerungszusicherung durch Österreich, die den Erwerb der österreichischen Staatsangehörigkeit vom Nachweis der Aufgabe der estnischen abhängig machte, aufgegeben hatte. Diese Zusicherung wurde jedoch später aufgrund mehrerer straßenverkehrsrechtlicher Verwaltungsübertretungen widerrufen. Konkret ging es dabei unter anderem um einen Verstoß gegen die Pflicht zur Anbringung einer Begutachtungsplakette sowie zwei Fahrten in alkoholisiertem Zustand.¹⁰⁹¹

In seiner Entscheidung hebt der EuGH zunächst hervor, dass die Betroffene im konkreten Fall ihre Ursprungsstaatsangehörigkeit zwar auf eigenen Antrag hin verloren hatte, dass aber in Fällen, in denen die Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit Voraussetzung für den Erwerb einer neuen ist, nicht von einer freiwilligen Aufgabe der mit der Ursprungsstaatsangehörigkeit verknüpften Unionsbürgerschaft ausgegangen werden könne.¹⁰⁹² Sodann wiederholt der Gerichtshof seine aus *Rottmann* und *Tjebbes* bekannte Formel, der zufolge die „Festlegung der Voraussetzungen für den

1088 Vgl. *Thym*, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (424); *ders.*, A.-Drs. 19(4)315 D, S. 14 ff.; *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (217); *ders.*, in: *Cluth/Heusch* (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 31 u. 43; *Gnatzy*, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 22. Siehe auch *Berlit*, ZAR 40 (2020), 407 (411).

1089 Siehe nur *Wittmann*, der bereits in seiner schriftlichen Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres und Heimat davor warnte, die Vorgaben des EuGH nur auf die konkret entschiedene Konstellation zu beziehen, *ders.*, A.-Drs. 19(4)315 G, S. 13. Vgl. auch die Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags vom 29. Mai 2019, WD-Aktueller Begriff Europa, Nr. 04/19, S. 2.

1090 EuGH, C-118/20 – *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34.

1091 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund *ibid.*, Rn. 13 ff.

1092 *Ibid.*, Rn. 35 f.

A. Die Rechtsprechungslinie des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft

Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt“, diese aber in „Situations, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹⁰⁹³

Es überrascht angesichts der mit *Rottmann* und *Tjebbes* begründeten Rechtsprechungslinie wenig, dass der EuGH auch den Widerruf einer Einbürgerungszusicherung im Falle eines damit verbundenen endgültigen Verlusts der Unionsbürgerschaft nur dann für zulässig hält, wenn dieser auf legitimen Gründen fußt und verhältnismäßig ist.¹⁰⁹⁴ Der Gerichtshof hält Regelungen, die wie die dem Verfahren zugrundeliegende österreichische Vorschrift die Vermeidung von Mehrstaatigkeit bezeichnen und daneben die Einordnung in die Rechtsordnung des einbürgernden Staates gewährleisten sollen, nicht für prinzipiell unzulässig.¹⁰⁹⁵ Allerdings kommt ein Widerruf der Einbürgerungszusicherung nur dann in Betracht, wenn mit Blick auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und gegebenenfalls seiner Angehörigen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.¹⁰⁹⁶ Dabei ist auf die individuelle Situation des Betroffenen abzustellen und neben den Auswirkungen des Widerrufs der Einbürgerungszusicherung auf das Familien- und Berufsleben insbesondere auch die Schwere des zum Widerruf führenden Rechtsverstoßes zu berücksichtigen.¹⁰⁹⁷

Was zum Verlust der Unionsbürgerschaft führende Entscheidungen, die mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit begründet werden, anbelangt, hebt der Gerichtshof hervor, dass hier eine enge Auslegung zu erfolgen hat.¹⁰⁹⁸ Eine hinreichend schwerwiegende Störung der öffentlichen Ordnung kommt daher als Rechtfertigung für eine Maßnahme, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, nur dann in Betracht, wenn „außer der Störung der sozialen Ordnung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“¹⁰⁹⁹ Ebenso strenge Anforderungen gelten auch für den Schutz der öffentlichen Sicherheit, die begrifflich „sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaates umfasst, so dass die Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie die Ge-

1093 Ibid., Rn. 37.

1094 Ibid., Rn. 51.

1095 Ibid., Rn. 53 ff.

1096 Ibid., Rn. 58.

1097 Ibid. 59 ff.

1098 Ibid., Rn. 68.

1099 Ibid., Rn. 69.

fährdung des Überlebens der Bevölkerung ebenso wie die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen“ diese berühren können.¹¹⁰⁰

Die von der Betroffenen im Ausgangsverfahren begangenen Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung blieben hinter diesen Anforderungen weit zurück und genügten dem EuGH daher nicht, um einen zum Verlust der Unionsbürgerschaft führenden Widerruf der Einbürgerungszusicherung zu rechtfertigen.¹¹⁰¹

IV. Die Entscheidungen *X v. Udlændinge- og Integrationsministeriet* und *S.Ö. u.a. v. Stadt Duisburg*

Die im Vorigen dargestellte Rechtsprechungslinie hat der EuGH gerade erst jüngst in den Entscheidungen *Udlændinge- og Integrationsministeriet*¹¹⁰² und *Stadt Duisburg*¹¹⁰³ abermals bestätigt.

In der Entscheidung *Udlændinge- og Integrationsministeriet* vom 5. September 2023 ging es um eine dänisch-amerikanische Mehrstaaterin, die ihre seit Geburt bestehende dänische Staatsangehörigkeit mit Vollendung des 22. Lebensjahrs aufgrund einer Regelung des dänischen Staatsangehörigkeitsgesetzes kraft Gesetzes verloren hatte. Die dänischen Behörden stellten sich auf den Standpunkt, dass die Betroffene keine hinreichend enge Bindung zu Dänemark vorweisen könne und eine ausnahmsweise Genehmigung der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit schon deswegen

1100 Ibid.

1101 Ibid., Rn. 70 ff. Dass einem solchen Vorgehen die Unverhältnismäßigkeit geradezu auf die Stirn geschrieben steht, betonte schon Generalanwalt Mengozzi in seinen Schlussanträgen in der Sache *Tjebbes*: „So würde sich in einem extremen – und, wie ich hoffe, rein hypothetischen – Fall, in dem das Recht eines Mitgliedstaats die Rücknahme der Einbürgerung eines Einzelnen mit der Folge des Verlusts der Unionsbürgerschaft wegen einer Übertretung der Regeln der Straßenverkehrsordnung vorschreibe, die Unverhältnismäßigkeit dieser Maßnahme an dem Missverhältnis zwischen der geringen Schwere des Rechtsverstoßes und der dramatischen Folge des Verlusts des Unionsbürgerstatus zeigen.“, Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, Rn. 88.

1102 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626.

1103 EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345.

A. Die Rechtsprechungslinie des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft

nicht in Betracht käme, weil die Betroffene die nach dänischem Recht für den Antrag auf Beibehaltung geltende Frist versäumt habe.¹¹⁰⁴

Die am 25. April 2024 ergangene Entscheidung *Stadt Duisburg* betraf eine Reihe deutscher Verfahren, in denen es um ursprünglich türkische Staatsangehörige ging, die im Zuge des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit zunächst aus der türkischen Staatsangehörigkeit entlassen worden waren, diese aber jeweils später wiedererworben hatten. Aus Sicht der deutschen Behörden führte der Wiedererwerb der türkischen Staatsangehörigkeit nach §§ 17 I Nr. 2; 25 I S. 1 StAG a.F. kraft Gesetzes zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.¹¹⁰⁵

In beiden Entscheidungen greift der EuGH seine ständige Rechtsprechung auf, der zufolge „die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt, die Tatsache, dass für ein Rechtsgebiet die Mitgliedstaaten zuständig sind, [aber nicht ausschließt], dass die betreffenden nationalen Vorschriften in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹¹⁰⁶ Sodann hebt der Gerichtshof erneut hervor, dass die Situation von Unionsbürgern, die lediglich die Staatsangehörigkeit „eines einzigen Mitgliedstaats besitzen und die durch den Verlust dieser Staatsangehörigkeit auch mit dem Verlust des durch Art. 20 AEUV verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte konfrontiert werden, [...] ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht [fällt].“¹¹⁰⁷ „Infolgedessen“, schreibt der Gerichtshof weiter, „haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.“¹¹⁰⁸

Im Rahmen der insofern erforderlichen unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung sind dabei insbesondere die Auswirkungen des Verlusts der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit und des damit einhergehenden

1104 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund der Entscheidung EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 10 ff.

1105 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund der Entscheidung EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 10 ff.

1106 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 28; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 34.

1107 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 30; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 36.

1108 Ibid.

Verlusts der Unionsbürgerschaft auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und ggf. seiner Angehörigen zu berücksichtigen.¹¹⁰⁹

Der Gerichtshof bestätigt in beiden Entscheidungen seine bereits in der Rechtssache *Tjebbes* vertretene Auffassung, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Einzelfallprüfung gebietet, im Rahmen derer die zuständigen nationalen Stellen nicht nur eine individualisierte Prüfung der Auswirkungen des Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen durchzuführen haben, sondern darüber hinaus auch in der Lage sein müssen, die Beibehaltung bzw. rückwirkende Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.¹¹¹⁰

Mit Blick auf den nach deutschem Recht bis Juni 2024 vorgesehenen automatischen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer ausländischen hält der EuGH fest, dass das Vorabgenehmigungsverfahren zur Beantragung der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 II StAG a.F. zwar grundsätzlich den unionsrechtlichen Anforderungen genügt.¹¹¹¹ Gleichzeitig betont der Gerichtshof allerdings, dass dieses Verfahren so ausgestaltet sein muss, dass es den Betroffenen auch tatsächlich einen effektiven Zugang zu den Beibehaltungsregelungen gewährt.¹¹¹²

Im Ergebnis bestätigt der EuGH damit, dass nationale Regelungen die einen rein automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen, nicht

1109 Vgl. EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 38; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 42. Dabei sind nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere die Auswirkungen auf das Familien- und Berufsleben des Betroffenen im Zusammenhang mit den einschlägigen Verbürgungen der Grundrechtecharta in den Blick zu nehmen, EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 54 f.; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 50 f.

1110 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 39 f.; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 43 f. Dabei stellte der EuGH klar, dass diesen Anforderungen nicht Genüge getan ist, wenn das nationale Recht lediglich die Möglichkeit der Wiedereinbürgerung vorsieht und zwar selbst dann, wenn diese unter erleichterten Voraussetzungen erfolgt, EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 57. Im Falle defizitärer Verfahren zur Prüfung von Beibehaltungsanträgen muss zudem sichergestellt sein, dass eine inzidente Einzelfallprüfung und ggf. rückwirkende Wiederherstellung der Staatsangehörigkeit auch im Zuge der Beantragung von Reise- oder sonstigen Dokumenten, die die Staatsangehörigkeit bescheinigen, möglich ist, EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 62.

1111 EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 46 u. 55.

1112 Ibid., Rn. 47, 56 ff. u. 65.

B. Die Rechtsprechung des EuGH als Verstoß gegen die europarechtl. Kompetenzordnung?

mit dem Unionsrecht vereinbar sind, wenn durch die Anwendung solcher Regelungen der Fortbestand der Unionsbürgerschaft gefährdet wird.¹¹¹³

B. Die Rechtsprechung des EuGH als Verstoß gegen die europarechtliche Kompetenzordnung?

Die Rechtsprechung des EuGH ist in Teilen der Literatur auf erheblichen Widerspruch gestoßen. Dem Gerichtshof wird dabei insbesondere vorgeworfen, dass er die Kompetenzordnung zwischen Mitgliedstaaten und Union – wie sie etwa in der Erklärung Nr. 2 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht zum Ausdruck komme¹¹¹⁴ – missachte, wenn er den Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts, für das diese allein zuständig seien, Beschränkungen auferlege.¹¹¹⁵

Diese Fundamentalkritik erscheint jedoch deutlich überzogen: Der EuGH stellt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Staatsangehörigkeitsrecht ausdrücklich nicht in Abrede, sondern stellt lediglich fest, dass diese bei der Ausübung der ihnen zukommenden Kompetenzen – soweit

1113 Vgl. Gatta, European Papers 9 (2024), 131 (142). Siehe auch Kokott, Sachs, Art. 16 GG, Rn. 23; Kau, in: Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, S. 199 (280, Rn. 137). Etwas anderes gilt jedoch, wie der Gerichtshof mit Blick auf den sog. Brexit entschieden hat, für die Sonderkonstellation des automatischen Verlusts der Unionsbürgerschaft aufgrund des Austritts eines Mitgliedstaats aus der Union, EuGH, C-673/20 – *Préfet du Gers*, ECLI:EU:C:2022:449, Rn. 59 u. 62. Siehe dazu Dłogowski/Traudt, Post-BREXIT headaches, Jean Monnet Saar-Blog vom 26. September 2023. Vgl. auch Khan/Schäffer, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 21 AEUV, Rn. II; eingehend Neier, Kernbestandsschutz, S. 87 ff.

1114 Dieser Erklärung zufolge wird „die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt“, ABl. 1992, C 191/98. Den Aspekt der Missachtung dieser Erklärung durch die Rechtsprechung des EuGH hervorhebend Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 478; ders., JZ 74 (2019), 449 (451).

1115 Siehe dazu Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 478 ff.; ders., in: Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum, § 3, Rn. 78 f.; ders., JZ 74 (2019), 449 (451 u. 454); Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, H., Rn. 504; Gnatzy, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 22; Plappert, EuR 55 (2020), 364 (372 f.); Jessurun d’Oliveira/de Groot/Seling, European Constitutional Law Review 7 (2011), 138 (147 ff.). Eine vorsichtige Kritik mit Blick auf Rottmann findet sich bereits bei Tewocht, ZAR 30 (2010), 143 (144 f.).

dadurch unionsrechtlich verliehene und geschützte Rechtspositionen betroffen sind – das Unionsrecht zu beachten haben.¹¹¹⁶

Insoweit betritt der Gerichtshof allerdings keineswegs juristisches „Neuland“, sondern vertritt eine Position, die sowohl im Völker- als auch im Europarecht anerkannt ist. So können sich aus völkerrechtlichen Verträgen selbstverständlich Beschränkungen von in die nationalstaatliche Zuständigkeit fallenden Befugnissen ergeben, ohne dass damit eine Verschiebung der Kompetenzen als solcher auf die internationale Ebene verbunden wäre.¹¹¹⁷ Dieser Gedanke spiegelt sich letztlich auch in Art. 1 der 1930 Hague Convention und Art. 3 der ECN wider, die beide die Zuständigkeit der Staaten für das Staatsangehörigkeitsrecht unterstreichen, zugleich aber betonen, dass nationale Bestimmungen nur insoweit von anderen Staaten anzuerkennen sind, als sie mit den völkerrechtlichen Regeln in diesem Bereich in Einklang stehen.¹¹¹⁸

Ähnlich sieht es im Europarecht aus. Denn auch hier gibt es Bereiche, wie etwa das Bildungs- und Gesundheitswesen oder die Strafrechtspflege die weitgehend den Mitgliedstaaten vorbehalten sind. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, in diesen Bereichen nach Belieben – und damit auch entgegen unionsrechtlicher Vorgaben – zu walten.¹¹¹⁹ An der grundsätzlichen Kompetenzverteilung ändert sich hierdurch freilich nichts. Von einem radikalen Eingriff in das unionsrechtliche Kompetenzgefüge, das mit der Rechtsprechung des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft verbunden wäre, kann insofern keine Rede sein. Ausgerechnet Weber, der sich mittlerweile zu einem scharfen Kritiker dieser Rechtsprechung gewandelt hat, hielt in einer früheren Veröffentlichung mit Blick auf diese Gemengelage selbst treffend fest: „Das reine Kompetenzargument verkennt, dass die Mitgliedstaaten auch durch die Ausübung der bei ihnen

1116 EuGH, C-135/08 – Rottmann, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 48.

1117 Siehe *de Witte*, in: Garben/Govaere (Hrsg.), *The Division of Competences*, S. 59 (62).

1118 Art. 1 der 1930 Hague Convention lautet: „It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality.“ Art. 3 ECN ist quasi gleichlautend.

1119 Davies, in: Shaw (Hrsg.) *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/62, S. 5 (6). Eingehend dazu *de Witte*, in: Garben/Govaere (Hrsg.), *The Division of Competences*, S. 59 (59 ff.).

verbleibenden Kompetenzen die Ziele der Union nicht beeinträchtigen dürfen.“¹¹²⁰

Dogmatischer Aufhänger dieser Pflicht zur Berücksichtigung des Unionsrechts – selbst in Bereichen, die eigentlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen – ist Art. 4 III EUV.¹¹²¹ Art. 4 III EUV normiert den Grundsatz der Loyalität bzw. Unionstreue, der den Mitgliedstaaten unter anderem Maßnahmen verbietet, die die Verwirklichung der aus den Verträgen folgenden Ziele der Union gefährden könnten.¹¹²² Bezogen auf die mit der nationalen Staatsangehörigkeit verknüpfte Unionsbürgerschaft folgt daraus, dass zumindest ein Minimum an unionsrechtlicher Kontrolle gewährleistet sein muss, damit die Mitgliedstaaten den Unionsbürgerstatus und die mit diesem verbundenen Unionsbürgerrechte nicht einseitig durch nationale Maßnahmen, die den Bestand der Unionsbürgerschaft betreffen und damit in das Unionsrecht hineinwirken, unterlaufen können.¹¹²³

1120 Weber, Staatsangehörigkeit und Status, S. 223; siehe zur Begrenzung mitgliedstaatlicher Befugnisse im Bereich der bei diesen verbleibenden Zuständigkeiten auch Hatje, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 AEUV, Rn. 5; Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345). Diesem Befund steht auch die oben erwähnte Erklärung Nr. 2 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht nicht entgegen, denn dieser kommt gegenüber dem Vertrag als solchem, der unter anderem die Unionsbürgerschaft und die mit dieser verbundenen Rechte ausbuchstabiert, nur untergeordnete Bedeutung zu, Zimmermann, EuR 30 (1995), 54 (56). In diese Richtung auch Davies, der hervorhebt, dass es sich bei der Erklärung um ein vergleichsweise „schwaches“ rechtliches Instrument handelt, ders. in: Shaw (Hrsg.) EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, S. 5 (6). Zimmermann sieht den Hauptzweck der Erklärung darin, die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft zu einer Staatsangehörigkeit im völkerrechtlichen Sinne zu verhindern, EuR 30 (1995), 54 (56).

1121 Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345); Hatje, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 AEUV, Rn. 5; Kahl, JURA 33 (2011), 364 (369 f.); vgl. auch Giegerich, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 9, Rn. 29. Von einer Beschränkung durch die „obligation of loyalty“ gegenüber der damaligen Europäischen Gemeinschaft spricht bereits Hailbronner, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), Acquisition and Loss of Nationality, Vol. I, S. 35 (91).

1122 Siehe dazu nur Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 164; Herdegen, Europarecht, § 6, Rn. 17.

1123 Vgl. Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345). Siehe dazu auch Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 44 f.; Becker, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 15; Katalakidis, Unionsbürgerschaft, S. 316; Weber, Staatsangehörigkeit und Status, S. 224 f. Mit dem Loyalitätsgrundsatz unvereinbar wären daher etwa nationale Vorschriften, die den Verlust der Staatsangehörigkeit für Personen vorsehen, die lediglich von ihrem unionsrechtlich gewährleisteten Freizügigkeitsrecht

Über dieses Mindestmaß an Kontrolle geht das Prüfprogramm des EuGH nicht hinaus. Der Gerichtshof setzt den Mitgliedstaaten mit Blick auf nationale Verlustvorschriften, die den Wegfall der Unionsbürgerschaft nach sich ziehen, nur äußerste Grenzen, bei deren Bestimmung er insbesondere den ihrerseits recht großzügigen Vorgaben des Völkerrechts große Bedeutung beimisst.¹¹²⁴ Im Ergebnis betreffen die Vorgaben des EuGH daher weniger die Frage des „ob“ eines zum Wegfall der Unionsbürgerschaft führenden Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit, sondern beschränken sich vielmehr im Wesentlichen auf prozessuale Aspekte und damit das „wie“ einer solchen Maßnahme.¹¹²⁵

C. Bedeutung für terrorismusbezogene Verlustregelungen

In der Zusammenschau wird deutlich, dass der EuGH den Staaten mit Blick auf Ausbürgerungen, die zum Wegfall der Unionsbürgerschaft führen, einen ausgesprochen weiten Handlungsspielraum belässt. Bei der Bestimmung der Grenzen dieses Spielraums stellt der Gerichtshof maßgeblich auf die völkerrechtlichen Bestimmungen zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit ab. Da das Völkerrecht der Ausbürgerung von Terroristen, wie im vorigen Kapitel dargelegt, nicht grundsätzlich entgegensteht,¹¹²⁶ spricht einiges dafür, dass der EuGH entsprechende nationalstaatliche Regelungen für prinzipiell zulässig erachten würde.¹¹²⁷

Gebrauch gemacht und sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben, *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 45; *Hailbronner*, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, S. 35 (93). Art. 4 III EUV gilt indes nicht nur für Aus-, sondern auch für Einbürgerungen. So verstieße es bspw. auch gegen den Grundsatz der Unionstreue, wenn einzelne Mitgliedstaaten durch zu großzügige Einbürgerungsbestimmungen eine gemeinsame Einwanderungspolitik der Union unmöglich machen, siehe *Giegerich*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, § 9, Rn. 29; *Hatje*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 20 AEUV, Rn. 5.

1124 Siehe dazu nur die Ausführungen des Gerichtshofs in EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 52 f.; C-221/17 – *Tjebes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 37; C-118/20 – *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34, Rn. 55; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 40 f.

1125 So treffend *Gatta*, European Papers 9 (2024), 131 (133).

1126 Wohl aber der Verweigerung der Rücknahme bzw. Ausweisung ausgebürgerter Personen.

1127 In diese Richtung auch Basis von *Rottmann* auch *Krohne*, Ausbürgerung, S. 173.

Weitere Voraussetzung der Unionsrechtskonformität wäre allerdings, dass eine entsprechende Verlustregelung Raum für Einzelfallprüfungen lässt. Denn aus der oben dargestellten Rechtsprechung des EuGH geht klar hervor, dass der Gerichtshof der Möglichkeit, im Falle eines drohenden Verlusts der Unionsbürgerschaft eine Prüfung des Einzelfalls vorzunehmen und die Staatsangehörigkeit gegebenenfalls rückwirkend wiederherzustellen in den verschiedenen seit *Tjebbes* entschiedenen Konstellationen – zuletzt sogar mit Blick auf die Substitution der Staatsangehörigkeit – zentrale Bedeutung beimisst. Es spricht nichts dafür, dass der EuGH im Kontext terrorismusbezogener Ausbürgerungen von dieser Linie abweichen würde. Mit dieser aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs folgenden Vorgabe ist die deutsche Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG nicht vereinbar, denn hier tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit – und damit gegebenenfalls auch der Wegfall der Unionsbürgerschaft – kraft Gesetzes ein, ohne dass in irgendeiner Form eine Prüfung des Einzelfalls stattfindet.¹¹²⁸

1128 Vgl. Kokott, Sachs, Art. 16 GG, Rn. 23 f.; siehe auch Sander, die zwar eine europarechtskonforme Auslegung diskutiert, diesen Ansatz aber letztlich selbst nicht für überzeugend hält, *dies.*, Extremismusbekämpfung, S. 311 ff.

