

2. Teil: Kernbestandsschutz nach der Rottmann-Judikatur

In der Rechtsprechung des Gerichtshofs haben sich bislang zwei Ausprägungen des Kernbestandsschutzes der Unionsbürgerschaft herausgebildet: der jeweils nach der Grundsatzentscheidung benannte Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur und der Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur.¹²⁹ Während der Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur im dritten Teil untersucht wird, gilt es in diesem zweiten Teil, die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur zu analysieren und zu strukturieren. Dafür ist es unerlässlich, einleitend die Rechtsprechung des Gerichtshofs zusammenfassend darzustellen (A.). Der dort erkennbare Gewährleistungsgehalt wird im nächsten Schritt dogmatisch strukturiert (B.). Abschliessend ist der Bedeutung dieses Kernbestandsschutzes für andere Konstellationen nachzuspüren (C.).

A. Rechtsprechung des EuGH

Die Grundsatzentscheidung des Kernbestandsschutzes nach der *Rottmann*-Judikatur bildet das Urteil des Gerichtshofs in der Rs. *Rottmann*¹³⁰ aus dem Jahr 2010 (I.). Der EuGH deutete allerdings erst nachträglich mit der Rs. *Ruiz Zambrano* im Jahr 2011¹³¹ diese Rechtsprechung als eine Form des Kernbestandsschutzes (II.). Mit der anhängigen Rs. *Tjebbes*¹³² aus dem Jahr 2017 fanden nun erstmals Folgefragen zur *Rottmann*-Rechtsprechung den Weg zum EuGH (III.).

129 Für den Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur wird der Name der Grundsatzentscheidung EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, einfachheitshalber verkürzt.

130 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104.

131 EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124.

132 EuGH, *Tjebbes*, C-221/17.

I. Grundsatzentscheidung in der Rs. Rottmann

1. Sachverhalt

Herr *Janko Rottmann* wurde in Österreich geboren und erhielt durch Geburt die österreichische Staatsangehörigkeit. Nachdem Herr *Rottmann* wegen Verdachts des schweren gewerbsmässigen Betrugs vom Landesgericht für Strafsachen Graz als Beschuldigter einvernommen worden war, verlegte er im Jahr 1995 seinen Wohnsitz nach München. Zwei Jahre später erliess das Gericht einen nationalen Haftbefehl. Im Jahr 1998 beantragte Herr *Rottmann* die deutsche Staatsangehörigkeit, wobei er im Antrag das in Österreich anhängige Ermittlungsverfahren verschwieg. Durch die Einbürgerung verlor Herr *Rottmann* nach österreichischem Recht die österreichische Staatsangehörigkeit. Die deutschen Behörden erhielten noch im Jahr der Einbürgerung die Information, dass Herr *Rottmann* bereits im Juli 1995 in Österreich als Beschuldigter einvernommen und gegen ihn ein nationaler Haftbefehl ausgestellt worden war. Der Freistaat Bayern nahm im Juli 2000 die Einbürgerung rückwirkend zurück mit der Begründung, dass Herr *Rottmann* das Ermittlungsverfahren verschwiegen und hierdurch die deutsche Staatsangehörigkeit erschlichen habe. Herr *Rottmann* focht diese Entscheidung an.

Das vorliegende Bundesverwaltungsgericht war im Zweifel über die Bedeutung und Tragweite des unionsrechtlichen Vorbehalts, wonach die Mitgliedstaaten bei Ausübung ihrer Kompetenz im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten haben. Das Gericht bat den EuGH insbesondere um Klärung der Frage, ob die Rücknahme einer durch arglistige Täuschung erschlichenen Einbürgerung gegen das Unionsrecht verstösst, wenn dies zur Staatenlosigkeit und damit zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.

2. Schlussanträge

In seinen Schlussanträgen¹³³ befasste sich Generalanwalt *Poiares Maduro* zunächst mit der Frage, ob der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet ist. Denn mehrere Mitgliedstaaten und die EU-Kommission waren der Auffassung, es handele sich um einen rein internen Sachverhalt, sodass

133 GA *Poiares Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588.

das Unionsrecht keine Anwendung findet. In diesem Zusammenhang betonte der Generalanwalt zunächst:

„Soll der Anwendungsbereich des Vertrags nicht ausgedehnt werden, ist bei den nationalen Bestimmungen über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit gewiss nicht allein deshalb Gemeinschaftsrecht anzuwenden, weil die Folge davon der Erwerb oder Verlust der Unionsbürgerschaft sein kann.“¹³⁴

Im vorliegenden Fall ergebe sich ein Bezug zum Unionsrecht dadurch, dass Herr *Rottmann* von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machte, indem er seinen Wohnsitz von Österreich nach Deutschland verlegte. Die Ausübung des Unionsbürgerrechts habe erst ermöglicht, dass Herr *Rottmann* die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben konnte. Dieser Zusammenhang genüge für die Bejahung eines Unionsrechtsbezugs. Dem stehe nicht entgegen, dass die Regelung des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit in die ausschliessliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Sodann erklärte der Generalanwalt, dass der durch den EuGH entwickelte Vorbehalt, wonach die Mitgliedstaaten bei Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten haben, nicht bedeute, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit wegen des Verlusts der Unionsbürgerschaft gänzlich unzulässig sei. Dies widerspräche der Autonomie der Mitgliedstaaten sowie der Verpflichtung der Union zur Achtung der nationalen Identität. Einer unionsrechtlichen Beschränkung würden die Mitgliedstaaten bei solchen Massnahmen gleichwohl unterliegen, da andernfalls „die Zuständigkeit der Union für die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten ihrer Bürger berührt“¹³⁵ wäre. Die Mitgliedstaaten hätten theoretisch „jede beliebige Norm der Gemeinschaftsrechtsordnung“¹³⁶ zu beachten. Von Bedeutung seien hierfür vor allem die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte, die durch das nationale Staatsangehörigkeitsrecht ohne Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes nicht eingeschränkt werden dürfen.

Der Generalanwalt kam jedoch zum Schluss, dass die vorliegende nationale Massnahme nicht gegen das Unionsrecht verstosse. Denn die Rücknahme der Einbürgerung stehe in keinem „unmittelbaren Zusammenhang mit der Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Rechte oder Freiheiten“¹³⁷

134 GA *Poiáres Maduro, Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 10.

135 Ebd., Rn. 26.

136 Ebd., Rn. 28.

137 Ebd., Rn. 33.

und verletze keine Unionsrechtsbestimmung. Eine durch arglistige Täuschung erschlichene Staatsangehörigkeit zurückzuziehen, entspreche „dem legitimen Interesse des Staates [...], sich der Loyalität seiner Angehörigen zu versichern.“¹³⁸ Überdies verpflichte das Unionsrecht den Mitgliedstaat der ursprünglichen Staatsangehörigkeit nicht, die Staatsangehörigkeit wieder zu verleihen.

3. Urteil

Die Grosse Kammer des Gerichtshofs wählte einen anderen Ansatz als der Generalanwalt, um den Anwendungsbereich des Unionsrechts für eröffnet zu erklären. Dabei berief sich der Gerichtshof weder auf das von Herrn *Rottmann* im Jahr 1995 ausgeübte Freizügigkeitsrecht noch suchte er ein etwaiges anderes grenzüberschreitendes Element. Stattdessen hielt er fest:

„Es liegt auf der Hand, dass die Situation eines Unionsbürgers, gegen den [...] eine Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaats über die Rücknahme seiner Einbürgerung ergangen ist, die ihn – nachdem er die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats, die er ursprünglich besessen hatte, verloren hat – in eine Lage versetzt, die zum Verlust des durch [Art. 20 AEUV] verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte führen kann, in ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.“¹³⁹

Zur Begründung griff der EuGH auf seine Standardformel zurück, wonach der Unionsbürgerstatus der „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“¹⁴⁰ ist. Mit diesem Status seien nach Art. 20 Abs. 2 AEUV die im Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten verbunden, wie etwa das Recht auf Nichtdiskriminierung gemäss Art. 18 AEUV.

Vor diesem Hintergrund stellte der Gerichtshof klar, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwendung ihres nationalen Staatsangehörigkeitsrechts das Unionsrecht zu beachten haben. Dieser unionsrechtliche Vorbehalt berühre

„nicht den vom Gerichtshof bereits anerkannten [...] Grundsatz des Völkerrechts, wonach die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Vor-

138 GA *Poaires Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 33.

139 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

140 Ebd., Rn. 43.

aussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit zuständig sind, sondern stellt den Grundsatz auf, dass im Fall von Unionsbürgern die Ausübung dieser Zuständigkeit, soweit sie die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt – wie dies insbesondere bei einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung wie der im Ausgangsverfahren der Fall ist –, der gerichtlichen Kontrolle im Hinblick auf das Unionsrecht unterliegt.¹⁴¹

Der EuGH erklärte sodann, dass die Rücknahme einer Einbürgerung unionsrechtskonform sein könne, sofern ein legitimer Grund vorliege und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt sei. Dies gelte selbst dann, wenn die Rücknahme der Einbürgerung zum Verlust der Unionsbürgerschaft führe. Ein legitimer Grund lag nach Auffassung des EuGH im konkreten Fall vor: Mit der Rücknahme der Einbürgerung wegen arglistiger Täuschung werde ein „im Allgemeininteresse liegende[r] Grund“¹⁴² verfolgt, nämlich der Schutz

„[des] zwischen [einem Mitgliedstaat] und seinen Staatsbürgern bestehende[n] Verhältnis[es] besonderer Verbundenheit und Loyalität sowie [der] Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen“¹⁴³.

Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung habe das vorliegende Gericht die Folgen zu berücksichtigen, die „für den Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt“¹⁴⁴. Dieser Verlust sei insbesondere mit der Schwere des Verstosses, der zwischen der Einbürgerung und der Rücknahme verstrichenen Zeit und einer allfälligen Möglichkeit des Unionsbürgers zur Wiedererlangung der früheren Staatsangehörigkeit abzuwägen. Schliesslich erfordere das Verhältnismässigkeitsprinzip unter Umständen, dass dem Unionsbürger vor Entzug der Staatsangehörigkeit eine „angemessene Frist“¹⁴⁵ eingeräumt werden müsse, damit dieser die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsstaats wiedererlangen kann.

Im Ergebnis entschied der Gerichtshof: Die Rücknahme einer Einbürgerung verstösst nicht gegen das Unionsrecht, insbesondere Art. 20 AEUV,

141 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 48.

142 Ebd., Rn. 51.

143 Ebd., Rn. 51.

144 Ebd., Rn. 56.

145 Ebd., Rn. 58.

wenn die Einbürgerung durch arglistige Täuschung erschlichen wurde und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt.¹⁴⁶ Die sich aus dieser Entscheidung ergebenden Grundsätze gelten gemäss Gerichtshof auch für den Mitgliedstaat der ursprünglichen Staatsangehörigkeit.

II. Nachträgliche Deutung als Kernbestandsschutz mit der Rs. Ruiz Zambrano

Mit der Rechtsprechung in der Rs. *Rottmann* hat der Gerichtshof eine neue Schutzdimension für die Unionsbürger entfaltet: Die Mitgliedstaatsangehörigen werden nunmehr nach Art. 20 AEUV vor Verlust der Unionsbürgerschaft als Folge des Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit geschützt. Der Schutz gilt jedoch nicht absolut. Der Verlust der Unionsbürgerschaft verstösst nur dann gegen Art. 20 AEUV, wenn die Entscheidung nicht einen im Allgemeininteresse liegenden Zweck verfolgt und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht gewahrt ist. Diesen Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft entwickelte der Gerichtshof in seiner *Rottmann*-Entscheidung ohne Rückgriff auf einen sogenannten „Kernbestand“. Vielmehr begründete er die Anwendbarkeit des Unionsrechts mit dem „Wesen und den Folgen“ der nationalen Entscheidung, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.¹⁴⁷

Diese Überlegung des Gerichtshofs in *Rottmann* übertrug Generalanwältin *Sharpston* auf die Rs. *Ruiz Zambrano*: Erhielten die drittstaatsangehörigen Eltern der Familie *Ruiz Zambrano* kein Aufenthaltsrecht, würden deren Unionsbürger-Kinder

„praktisch in eine ‚Lage versetzt, die zum Verlust des [durch ihre Unionsbürgerschaft] verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte führen kann‘. Daraus folgt, dass – ebenso wie dies bei Dr. Rottmann der Fall war – die *Situation der Kinder* ‚ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.“¹⁴⁸

146 Siehe die Folgeentscheidung des BVerwG, Urt. v. 11.11.2010, 5 C 12.10, worin die Rücknahme der Einbürgerung von Herrn *Rottmann* als verhältnismässig beurteilt wurde.

147 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

148 GA *Sharpston*, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2010:560, Rn. 95.

Auch der Gerichtshof stützte sich in seinem Urteil in *Ruiz Zambrano* auf die *Rottmann*-Entscheidung:

„Unter diesen Umständen steht Art. 20 AEUV nationalen Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuß des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil *Rottmann*, Randnr. 42).“¹⁴⁹

Aus einer Zusammenschau der beiden Entscheidungen lässt sich daher schliessen: Der „tatsächliche Genuß des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht“¹⁵⁰, wird den Unionsbürgern auch dann verwehrt, wenn eine nationale Massnahme „zum Verlust des durch [Art. 20 AEUV] verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte [führt]“^{151,152}. Der Gerichtshof hat die *Rottmann*-Rechtsprechung damit nachträglich als eine Form des Kernbestandsschutzes gedeutet.¹⁵³

III. Anhängige Rechtssache

Im Jahr 2017 wendete sich erstmals ein nationales Gericht mit Folgefragen zum Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur an den Gerichtshof. In der anhängigen Rs. *Tjebbes*¹⁵⁴ fragt das vorliegende niederländische Gericht, ob die Anwendung folgender nationaler Regelungen gegen Art. 20 und Art. 21 AEUV im Lichte des Art. 7 GRC¹⁵⁵ verstösst, da keine unionsrechtliche Verhältnismässigkeitsprüfung vorgesehen ist: Volljährige, die zugleich die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzen, verlieren kraft

149 EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42 (Hervorhebung nur hier).

150 Ebd., Rn. 42.

151 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

152 Die Situation von Herrn *Rottmann* und den *Ruiz Zambrano*-Kindern auch als übereinstimmend erkennt GA *Szpunar*, *Rendon Marin* und CS, C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75, Rn. 126.

153 Auch in der Literatur wird die *Rottmann*-Rechtsprechung durchweg als Teilaspekt des Kernbestandsschutzes aufgefasst, so etwa *Almhofer*, ZEuS 2015, 95 (107 f.); *Hailbronner/Thym*, NJW 2011, 2008 (2009); *Kochenov*, ELJ 2013, 502 – 516; *Lenaerts*, EU Federalism, 13 (33 – 43); *Nettesheim*, JZ 2011, 1030 (1033 f.); *Nic Shuibhne*, CMLR 2012, 349 (364); *Thym*, EuR 2015 Beiheft 1, 135 (144); *Wolensschläger*, Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft, 367 (Rn. 145).

154 EuGH, *Tjebbes*, C-221/17.

155 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. 2016 C 202, 389.

Gesetzes die niederländische Staatsangehörigkeit und damit die Unionsbürgerschaft, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt zehn Jahre lang ununterbrochen ausserhalb der EU gehabt haben, obgleich Möglichkeiten zur Unterbrechung dieser Frist bestehen. Ebenso verliert ein Minderjähriger, dessen Elternteil seine Staatsangehörigkeit aufgrund erwähnter Regelung verliert, ex lege seine niederländische Staatsangehörigkeit und damit die Unionsbürgerschaft. Der Gerichtshof wird sohin nach der Bedeutung der *Rottmann*-Rechtsprechung für Fälle gefragt, in denen der Verlust der Unionsbürgerschaft kraft Gesetzes erfolgt und der Grund nicht im betrügerischen Erwerb der Staatsangehörigkeit liegt.

B. Dogmatische Struktur

Die Entwicklung einer neuen Schutzdimension durch die Rechtsprechung verlangt nach einer dogmatischen Strukturierung. Hierfür ist einleitend die Zuständigkeitsverteilung im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts nachzuzeichnen und der Kernbestandsschutz als unionsrechtlicher Vorbehalt einzuordnen (I.). Im Rahmen des Kernbestandsschutzes begründet sich der Unionsrechtsbezug und damit die Verpflichtung zur Beachtung des Unionsrechts im Verlust der Unionsbürgerschaft (II.). Umfasst werden vom Kernbestandsschutz grundsätzlich alle Unionsbürger (III.) und jede Form des Verlusts der Staatsangehörigkeit, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt (IV.). Der Schutz gilt indessen nicht absolut; Eingriffe sind einer Rechtfertigung zugänglich (V.).

I. Rechtliche Grundlagen

Die Mitgliedstaaten bestimmen mit ihrem nationalen Staatsangehörigkeitsrecht den Kreis ihrer Staatsangehörigen und damit den Kreis der Unionsbürger. Bei der Ausübung dieser Zuständigkeit haben sie das Unionsrecht zu beachten (1.). Diesen unionsrechtlichen Vorbehalt hat der Gerichtshof mit dem Kernbestandsschutz nun konkretisiert. Es bleibt zu untersuchen, ob sich diese Ausformung des unionsrechtlichen Vorbehalts mit Art. 20 AEUV als Rechtsgrundlage methodisch begründen lässt (2.).

1. Massgeblichkeit des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts unter Beachtung des Unionsrechts

Nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV (sowie Art. 9 Satz 2 EUV) ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Der Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft sind an den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats geknüpft. Dabei ist der Begriff der Staatsangehörigkeit nicht autonom unionsrechtlich zu bestimmen, sondern unterliegt der Definitionskompetenz der Mitgliedstaaten.¹⁵⁶ In diesem Sinne bekräftigten die Mitgliedstaaten in der der Schlussakte des Maastrichter-Vertrages beigefügten Erklärung Nr. 2, dass

„die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird. Die Mitgliedstaaten können zur Unterrichtung in einer Erklärung gegenüber dem Vorsitz angeben, wer für die Zwecke der Gemeinschaft als ihr Staatsangehöriger anzusehen ist“¹⁵⁷.

Für die Unionsbürgerschaft ist somit entscheidend, wen die Mitgliedstaaten als Staatsangehörige für die Zwecke des Unionsrechts definieren.¹⁵⁸ In der Regel sind alle staatsrechtlich anerkannten Staatsangehörige eines Mitgliedstaats zugleich Staatsangehörige für die Zwecke des Unionsrechts.¹⁵⁹ Allerdings kann ein Mitgliedstaat auch festlegen, dass ein Kreis seiner Staatsangehörigen von der Staatsangehörigkeit für die Zwecke des Unionsrechts ausgenommen ist,¹⁶⁰ oder Personen als Staatsangehörige für die Zwecke des Unionsrechts ansehen, welche nicht zugleich seine Staatsangehörigen sind.¹⁶¹ Nur diejenigen, die eine Staatsangehörigkeit für die Zwecke des Unionsrechts besitzen, sind zugleich Unionsbürger.

156 GA *Tesouro, Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:47, Rn. 3; *Kadelbach*, Unionsbürgerschaft, 611 (621); *Magiera*, in: Streinz, Art. 20 AEUV Rn. 27.

157 Erklärung Nr. 2 zum Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 C 191, 1 (98).

158 *Kadelbach*, Unionsbürgerrechte, 797 (Rn. 27); *D'Oliveira*, CMLR 1993, 623 (632 f.); *Schönberger*, Unionsbürger, 276 – 280.

159 *Schönberger*, Unionsbürger, 276.

160 So das Vereinigte Königreich, siehe dessen Erklärung zum Staatsangehörigkeitsbegriff im Jahr 1982 zur Beitrittsakte, ABl. 1983 C 23, 1; bestätigt durch die Erklärung Nr. 63 zum Vertrag von Lissabon, ABl. 2008 C 115, 335; anerkannt durch den EuGH in *EuGH, Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, Rn. 27; siehe zu diesen Erklärungen und deren Bedeutung für die Unionsbürgerschaft *Cambien, Citizenship of the Union*, 138 – 146; *de Groot*, EJCL 2004, 1 (5 – 8).

161 *D'Oliveira*, CMLR 1993, 623 (628, 633); *Schönberger*, Unionsbürger, 276 – 280.

Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Regelungen betreffend Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bedeutet, dass die Mitgliedstaaten den Kreis der Unionsbürger bestimmen. Je nach Ausgestaltung der nationalen Regelung kann die Unionsbürgerschaft schwerer erworben oder leichter verloren werden.¹⁶² Eine Harmonisierung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts blieb bislang aus¹⁶³ – trotz entsprechender Forderung unter anderem des Europäischen Parlaments¹⁶⁴.

Gleichwohl unterliegen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Kompetenz, die Staatsangehörigkeit für die Zwecke des Unionsrechts zu definieren, unionsrechtlichen Grenzen. So erklärt der Gerichtshof seit der Rs. *Micheletti* aus dem Jahr 1992 in ständiger Rechtsprechung:

„Die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit unterliegt nach dem internationalen Recht der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten; von dieser Zuständigkeit ist *unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts* Gebrauch zu machen.“¹⁶⁵

Die inhaltliche Ausformung dieses unionsrechtlichen Vorbehalts war vor der Entscheidung des EuGH in *Rottmann* wenig geklärt. Zum einen war offen, ob das Unionsrecht nur auf einige wenige Bereiche oder auf das gesamte nationale Staatsangehörigkeitsrecht durchschlägt. Zum anderen war weitgehend unklar, welche unionsrechtlichen Bestimmungen konkret zu beachten sind. In der Literatur wurde hierfür vor allem das Freizügigkeitsrecht vorgebracht: Demnach würden jedenfalls solche nationalen Regelungen gegen das Unionsrecht verstossen, aufgrund welcher der dauernde Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat zum Verlust der Staatsangehörigkeit führt.¹⁶⁶ Des Weiteren wurde vertreten, dass ein Mitgliedstaat den Grundsatz der Unionstreue nach Art. 4 Abs. 3 EUV verletzt, wenn er eine

162 *Kadelbach*, Unionsbürgerrechte, 797 (Rn. 29).

163 Für Überlegungen zur Harmonisierung siehe *de Groot*, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 23 – 27; *O’Leary*, YEL 1992, 353 (383 f.); *Sauerwald*, Staatsangehörigkeitsrecht, 120 – 188.

164 Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 21. November 1991 zur Unionsbürgerschaft, ABl. 1991 C 326, 205.

165 Grundlegend EuGH, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 10 (Hervorhebung nur hier); bestätigt etwa in EuGH, *Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, Rn. 29; EuGH, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, Rn. 19; EuGH, *Zhu und Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 37.

166 So etwa *de Groot*, EJCL 2004, 1 (14 – 20); *Kotalakidis*, Unionsbürgerschaft, 313 f.; *Schönberger*, Unionsbürger, 283 f.; siehe so auch GA *Poiares Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 32.

grosse Gruppe Drittstaatsangehöriger einbürgert.¹⁶⁷ Auch auf die Unionsgrundrechte als Grenze für die mitgliedstaatliche Kompetenz wurde hingewiesen; eine Entscheidung im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts sei nur bei deren Wahrung rechtmässig.¹⁶⁸ Der Gerichtshof aber blieb auch zwanzig Jahre nach Einführung der Unionsbürgerschaft einer Präzisierung dieses unionsrechtlichen Vorbehalts schuldig.

2. Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV als unionsrechtlicher Vorbehalt

Mit seiner Entscheidung in der Rs. *Rottmann* hat der Gerichtshof nun erstmals den Inhalt des unionsrechtlichen Vorbehalts konkretisiert: Der Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur schützt die Unionsbürger unter bestimmten Umständen vor Massnahmen, die zum Verlust der Staatsangehörigkeit und folglich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen. An der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts rüttelte der Gerichtshof mit dieser Entscheidung indessen nicht.¹⁶⁹ Seiner ständigen Rechtsprechung folgend anerkannte er den völkerrechtlichen Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit zuständig sind.¹⁷⁰ Als Auslegungshilfen zog der Gerichtshof die der Schlussakte des Maastrichter-Vertrages beigefügte Erklärung Nr. 2 sowie den Beschluss des Europäischen Rates von Edinburgh vom Dezember 1992¹⁷¹ heran, worin die Mitgliedstaaten bekräftigten, dass die Frage nach der Staatsangehörigkeit allein durch das nationale Recht geregelt wird.¹⁷²

167 So insbes. *de Groot*, EJCL 2004, 1 (12 – 14); dem folgend *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (170); siehe so auch GA *Poiães Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 30; kritisch *Schönberger*, Unionsbürger, 287 – 289; *Zimmermann*, EuR 1995, 54 (62 f.).

168 So insbes. *Hall*, ELR 1996, 129 – 143; ebenso *Cambien*, Citizenship of the Union, 72 – 85.

169 So der Gerichtshof explizit in EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 48.

170 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 39 mit Verweis auf seine frühere Rechtsprechung wie insbes. das grundlegende Urteil EuGH, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 10.

171 ABl. 1992 C 348, 1.

172 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 40; siehe auch GA *Poiães Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 19.

In Anlehnung an seine ständige Rechtsprechung erklärte der Gerichtshof jedoch auch, dass die Mitgliedstaaten in Bereichen, für die sie ausschliesslich zuständig sind, das Unionsrecht zu beachten haben, wenn die Situation unter das Unionsrecht fällt.¹⁷³ Eine Situation wie jene von Herrn *Rottmann*, in der die nationale Massnahme zum Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte führt, falle „ihrem Wesen und ihren Folgen nach“ in den Anwendungsbereich des Unionsrechts.¹⁷⁴ Denn der „Unionsbürgerstatus [sei] dazu bestimmt, der grundlegende Status der Mitgliedstaaten zu sein“¹⁷⁵ und mit diesem seien die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten verknüpft wie insbesondere das Recht auf Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäss Art. 18 AEUV.¹⁷⁶ Mit einer Entscheidung, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, würden „die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt“ – daher sei das Unionsrecht zu beachten.¹⁷⁷

Die Pflicht zur Beachtung des Unionsrechts im Bereich des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts ist konsequent.¹⁷⁸ Aufgrund der in Art. 20 AEUV statuierten Akzessorietät von nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft haben die Mitgliedstaaten einen Einfluss auf den Kreis der Unionsbürger. Sie bestimmen mit ihren Regelungen zur Staatsangehörigkeit den Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft. Der Unionsbürgerstatus ist mit der Staatsangehörigkeit zwar verknüpft; darüber hinaus ist er jedoch ein eigenständiger Status, der aus sich heraus Rechte gewährt.¹⁷⁹

173 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 41 mit den angeführten Verweisen auf die frühere Rechtsprechung wie etwa auf EuGH, *Bickel und Franz*, C-274/96, EU:C:1998:563, Rn. 17 (betr. das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht) und EuGH, *Schempp*, C-403/03, EU:C:2005:446, Rn. 19 (betr. die direkte Besteuerung).

174 Ebd., Rn. 42.

175 Ebd., Rn. 43.

176 Ebd., Rn. 44.

177 Ebd., Rn. 48.

178 So etwa auch *Davies*, *Supremacy of Union citizenship*, 5 (6); *de Groot*, *EJ-CL* 2004, 1 (12 – 20); *Hall*, *ELR* 1996, 129 (142); *Kochenov*, *CMLR* 2010, 1831 (1838 – 1840); *Kotalakidis*, *Unionsbürgerschaft*, 309 – 311; *Schmahl*, *Selbststand der Unionsbürgerschaft*, 339 (345); *Schmahl/Jung*, *Jura* 2016, 1272 (1280); Schönberger, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 20 AEUV Rn. 44; a.M. *d’Oliveira*, *ECLR* 2011, 138 (145 – 148); *Schoch*, *Europäisierung des Staatsangehörigkeitsrechts*, 355 – 362.

179 Siehe *GA Poiares Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 23: „Die Unionsbürgerschaft setzt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats voraus, stellt jedoch auch ein im Verhältnis zu dem der Staatsangehörigkeit autonomes, rechtliches und politisches Konzept dar.“

Die Neuformulierung des Art. 20 AEUV mit dem Vertrag von Lissabon unterstreicht diesen selbstständigen und unabhängigen Status.¹⁸⁰ Seither „ergänzt“ die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft nicht mehr (Art. 17 EGV¹⁸¹), sondern „tritt“ zu dieser „hinzu“ (Art. 20 Abs. 1 AEUV).¹⁸² Damit verliert die Unionsbürgerschaft ihren „derivative[n] Charakter“.¹⁸³ Auch deren Charakterisierung durch den EuGH als „grundlegende[r] Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“¹⁸⁴ zeigt auf, dass die Unionsbürgerschaft mehr als nur ein „Anhängsel“ der Staatsangehörigkeit ist.¹⁸⁵ Als ein durch das Unionsrecht vermittelter eigenständiger Status ist die Unionsbürgerschaft durch das Unionsrecht entsprechend zu schützen.

Um den unionsrechtlichen Vorbehalt für den Tatbestand des Verlusts der Staatsangehörigkeit zu begründen, stellte der Gerichtshof in *Rottmann* die Folgewirkung der mitgliedstaatlichen Entscheidung in den Vordergrund: Weil die Entscheidung über den Verlust der Staatsangehörigkeit eine Entscheidung über den Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte ist, müssen die Mitgliedstaaten das Unionsrecht beachten. Der Einwirkungsanspruch des Unionsrechts sichert, dass die Unionsbürgerschaft und die Unionsbürgerrechte bei Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit berücksichtigt werden. Ohne unionsrechtliche Grenzen wäre die Effektivität des Art. 20 AEUV gefährdet; die Mitgliedstaaten könnten die Staatsangehörigkeit ohne Berücksichtigung der Folgen für die unionsrechtlichen Rechtspositionen entziehen. Der im Unionsrecht so bedeutende *effet utile* verlangt geradezu einen entsprechenden Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft.

Der Schutz der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte dient letztlich dem „Fundamentalziel“¹⁸⁶ einer „immer engeren Union der Völker Europas“ und eines bürgernahen Europas (Art. 1 Abs. 2 EUV). Die Unionsbürgerschaft ist das „politische Band“¹⁸⁷, das die Bürger der

180 *Schrauwen*, MJ 2008, 55 (59 f.); *de Waele*, Concept of EU citizenship, 191 (193 f.); siehe hierzu auch *Borgmann-Prebil/Ross*, in: Blanke/Mangiameli, Art. 9 TEU Rn. 40 – 42.

181 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 2006 C 321E, 1.

182 Siehe auch die sprachliche Neufassung im Englischen: „shall be additional to“ (Art. 17 EGV: „shall complement“), im Französischen: „s’ajoute à“ (Art. 17 EGV: „complète“), im Spanischen: „se añade a“ (Art. 17 EGV: „será complementaria“).

183 *Nettesheim*, JZ 2011, 1030 (1037).

184 Grundlegend EuGH, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, Rn. 31; so auch in EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 43.

185 *Schrauwen*, MJ 2008, 55 (60).

186 *Pechstein*, in: Streinz, Art. 1 EUV Rn. 19.

187 *GA Póiares Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 23.

Mitgliedstaaten miteinander verbindet und ihnen über eine wirtschaftliche Tätigkeit hinaus ein Freizügigkeitsrecht sowie politische Teilhaberechte vermittelt. Dies gilt es in Anbetracht der Vertragsziele zu schützen.¹⁸⁸ Darüber hinaus ist die Bedeutung der Unionsbürger für die demokratische Legitimation der Union, insbesondere deren Organe, zu bedenken.¹⁸⁹ In diesem Sinne statuiert der Abschnitt über die demokratischen Grundsätze im EU-Vertrag den die Unionsgewalt bindenden Gleichheitsgrundsatz aller Unionsbürger sowie den Grundsatz der Repräsentation und Beteiligung der Unionsbürger auf Unionsebene. Die Bedeutung der Unionsbürgerschaft als demokratischer Grundpfeiler der EU unterstützt die Entfaltung einer Rechtsfigur, die die Unionsbürger vor deren Verlust schützt.

Wenngleich der Wortlaut des Art. 20 AEUV keinen positiven Anhaltspunkt bietet,¹⁹⁰ rechtfertigt sich vor diesem Hintergrund der in der Rs. *Rottmann* entwickelte Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft.¹⁹¹ Auch die Verortung des Schutzes in Art. 20 AEUV ist überzeugend.¹⁹² Diese Bestimmung statuiert die Abhängigkeit der Unionsbürgerschaft von der nationalen Staatsangehörigkeit. Aufgrund eben dieser Akzessorietät müssen die Mitgliedstaaten im Falle des Verlusts der Staatsangehörigkeit die Folgen für die Unionsbürgerschaft berücksichtigen. Mit Art. 20 AEUV als Rechtsgrundlage des Kernbestandsschutzes scheint der Gerichtshof jedoch seine folgende in einem anderen Zusammenhang getroffene Feststellung zu revidieren:

„Artikel [20 AEUV], der die Unionsbürgerschaft einführt, beschränkt sich darauf, vorzusehen, dass die Unionsbürger die im Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten haben. Er kann daher neben den beson-

188 In diese Richtung auch *Kotalakidis*, Unionsbürgerschaft, 315 f.; dem folgend *Kabl*, Jura 2011, 364 (369).

189 Siehe hierzu *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 9 EUV Rn. 21 – 29.

190 *Kabl*, Jura 2011, 364 (369); *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 770; *Schmahl*, Selbststand der Unionsbürgerschaft, 339 (345).

191 So etwa auch *Davies*, Supremacy of Union citizenship, 5 (6); *Kabl*, Jura 2011, 364 (369); *Schmahl*, Selbststand der Unionsbürgerschaft, 339 (345); *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (169); so auch schon *Hall*, ELR 1996, 129 (142); vgl. die ausführliche Kritik an dieser Rechtsprechung im Urteil des Supreme Court, *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, Rn. 73 – 90; kritisch auch etwa *Hailbronner*, Deutsche Staatsangehörigkeit, 120 (Rn. 23).

192 Zudem Art. 4 Abs. 3 EUV als normative Grundlage für die *Rottmann*-Rechtsprechung hervorhebend *Deinhard*, Recht der Staatsangehörigkeit, 300 f.; *Kabl*, Jura 2011, 364 (369 f.); *Schmahl*, Selbststand der Unionsbürgerschaft, 339 (345); *Schmahl/Jung*, Jura 2016, 1272 (1280).

deren Bestimmungen des Vertrages über die Rechte und Pflichten der Unionsbürger keine selbständige Anwendung finden.“¹⁹³

II. Verlust der Unionsbürgerschaft als Unionsrechtsbezug

Da die Regelung des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fällt, müssen die Mitgliedstaaten bei deren Anwendung das Unionsrecht nur dann beachten, wenn die Situation einen Bezug zum Unionsrecht aufweist.¹⁹⁴ Es stellt sich folglich die Frage, worin in der Situation von Herrn *Rottmann* der Unionsrechtsbezug im Konkreten bestand. Generalanwalt *Poiães Maduro* erklärte in seinen Schlussanträgen, dass das Unionsrecht nicht allein deshalb anwendbar sein kann, weil die nationale Massnahme den Erwerb oder Verlust der Unionsbürgerschaft bedeutet.¹⁹⁵ Vielmehr würden nur Situationen mit einem grenzüberschreitenden Bezug in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Die Situation von Herrn *Rottmann* sah der Generalanwalt vom Unionsrecht erfasst, weil Herr *Rottmann* seinen Wohnsitz von Österreich nach Deutschland verlegte und damit sein Freizügigkeitsrecht beanspruchte.¹⁹⁶ Gleichzeitig erkannte er, dass die Ausübung dieses Rechts nicht zur Rücknahme der Einbürgerung führte, sohin kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Unionsbürgerrecht und der staatsangehörigkeitsrechtlichen Massnahme bestanden habe.¹⁹⁷ Der Bezug zum Unionsrecht ergebe sich allerdings daraus, dass erst die Ausübung des Freizügigkeitsrechts die Einbürgerung ermöglichte.

Dahingegen berücksichtigte der Gerichtshof den Umstand nicht, dass Herr *Rottmann* von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hatte. Ein grenzüberschreitendes Element suchte der Gerichtshof in der Situation von Herrn *Rottmann* gerade nicht. Vielmehr fällt nach Ansicht des Gerichtshofs eine Situation, in der ein Unionsbürger aufgrund des Verlusts der Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft verliert, „ihrem Wesen und

193 EuGH, *My*, C-293/03, EU:C:2004:821, Rn. 32; bekräftigt in EuGH, *U*, C-420/15, EU:C:2017:408, Rn. 17.

194 Vgl. EuGH, *Rottman*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 41: „in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen“; vgl. betr. andere Sachbereiche etwa EuGH, *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539, Rn. 25 – 27; EuGH, *Schempp*, C-403/03, EU:C:2005:446, Rn. 19 – 25; siehe hierzu *Lenaerts*, FILJ 2010, 1338 (1343 – 1375).

195 GA *Poiães Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 10.

196 Ebd., Rn. 11.

197 Ebd., Rn. 13.

ihren Folgen nach“ unter das Unionsrecht.¹⁹⁸ Denn damit werden „die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt“¹⁹⁹.

Der Bezug zum Unionsrecht besteht demnach im Verlust der Unionsbürgerschaft.²⁰⁰ Entgegen der Auffassung des Generalanwalts *Poiães Maduro* ist das Unionsrecht allein deshalb anzuwenden, weil die nationale Massnahme zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.²⁰¹ Die traditionelle Anwendungsvoraussetzung der Mobilität wird in Fällen des Verlusts der Unionsbürgerschaft nicht vorausgesetzt. Dieses Ergebnis wird durch den Verweis in der Rs. *Ruiz Zambrano* auf die Rs. *Rottmann* unterstrichen.²⁰² Auch die der Rs. *Ruiz Zambrano* zugrunde liegende Situation fiel ohne grenzüberschreitenden Bezug in den Anwendungsbereich des Unionsrechts.²⁰³ Nicht überzeugend wäre hingegen, die Anwendbarkeit des Unionsrechts im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts von einem grenzüberschreitenden Element abhängig zu machen.²⁰⁴ Denn der unionsrechtliche Vorbehalt in diesem Bereich begründet sich in der Akzessorietät von Unionsbürgerschaft und nationaler Staatsangehörigkeit.²⁰⁵ Da grundsätzlich alle Mitgliedstaatsangehörigen die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte besitzen, müssen alle vor Verlust dieser Rechtspositionen geschützt sein – unabhängig davon, ob sie transnational mobil sind oder nicht.

III. Kreis der schutzberechtigten Unionsbürger

Grundsätzlich geniessen alle Mitgliedstaatsangehörigen als Unionsbürger den Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft nach Art. 20 AEUV. Gleich-

198 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

199 Ebd., Rn. 48.

200 So auch und befürwortend etwa *Cambien*, Citizenship of the Union, 61 – 63; *Kabl*, Jura 2011, 364 (368 f.); *Kochenov*, CMLR 2010, 1831 (1841 f.); kritisch *Hailbronner*, StAZ 2011, 1 (3 – 5); *d’Oliveira*, ECLR 2011, 138 (147 f.); *Schoch*, Europäisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 355 (359 – 361).

201 Vgl. GA *Poiães Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 10.

202 EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42 mit Verweis auf EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

203 Siehe hierzu unten, 3. Teil B. II.

204 So zu Recht auch *Cambien*, Citizenship of the Union, 63; *de Groot/Seling*, ECLR 2011, 150 (154); *Kabl*, Jura 2011, 364 (370); *Kochenov*, CJEL 2011, 55 (79 f.); *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 44.

205 *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 20 AEUV Rn. 44.

wohl bedarf es im Hinblick auf den Kreis der schutzberechtigten Unionsbürger zweier Klarstellungen: Erstens sind wohl auch jene Unionsbürger geschützt, welche die Unionsbürgerschaft erstmalig erworben haben (1.); zweitens besteht bei mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit kein Schutzbedarf, da bei Verlust einer der Staatsangehörigkeiten die Unionsbürgerschaft nicht verloren geht (2.).

1. Schutz auch der erstmalig erworbenen Unionsbürgerschaft?

Vor dem Hintergrund des dem Urteil *Rottmann* zugrunde liegenden Sachverhalts liesse sich argumentieren, dass nur der Verlust der Unionsbürgerschaft derjenigen geschützt ist, die zuvor eine andere Mitgliedstaatsangehörigkeit besaßen, somit schon Unionsbürger waren.²⁰⁶ Herr *Rottmann* hatte nämlich vor Einbürgerung in Deutschland die österreichische Staatsangehörigkeit; mithin war er bereits vor der Entscheidung über den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats und damit Unionsbürger.

Manche nationalen Gerichte folgen dieser restriktiven Lesart der *Rottmann*-Rechtsprechung. So erkannten etwa niederländische Gerichte nur jene Personen als schutzberechtigt an, die vor der gegenständlich zu entziehenden niederländischen Staatsangehörigkeit bereits im Besitz einer anderen Mitgliedstaatsangehörigkeit und damit der Unionsbürgerschaft waren.²⁰⁷ Dahingegen wendete beispielsweise der österreichische Verwaltungsgerichtshof das *Rottmann*-Prinzip auch auf Personen an, die vor der infrage stehenden Staatsangehörigkeit eine Drittstaatsangehörigkeit besaßen haben.²⁰⁸ Die nationalen Entscheidungen divergieren demnach in einer bedeutenden Frage: Schützt der Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur auch die erstmalig erworbene Unionsbürgerschaft oder

206 So etwa *Bierbach*, *Frontiers of Equality*, 397.

207 Rechtbank 's-Gravenhage, Entsch. v. 07.04.2011, NL:RBSGR:2011:BQ0863, Rn. 3.4; Rechtbank 's-Gravenhage, Entsch. v. 04.10.2012, NL:RBSGR:2012:BY0139, Rn. 5.3; Rechtbank 's-Gravenhage, Entsch. v. 26.01.2012, NL:RBSGR:2012:BV3372; Rn. 4.6; Rechtbank 's-Gravenhage, Entsch. v. 13.12.2012, NL:RBSGR:2012:BZ0382, Rn. 4.5; siehe hierzu *Langer/Schrauwen*, *Netherlands*, 695 (709); *Luk, Rottmann in the Netherlands*, 481 (483 f.).

208 VwGH, Entsch. v. 14.12.2011, 2009/01/0064; VwGH, Entsch. v. 14.11.2011, 2009/01/0067; VwGH, Entsch. v. 26.06.2013, 2011/01/0251; VwGH, Entsch. v. 17.12.2013, 2012/01/0088; VwGH, Entsch. v. 15.12.2015, 2015/01/0002; siehe hierzu *de Groot, Rottmann in Austria*, 329 (359).

muss die betroffene Person bereits im Besitz der Unionsbürgerschaft gewesen sein?

Es lässt sich der Begründung des Gerichtshofs nicht entnehmen, dass die ursprüngliche Mitgliedstaatsangehörigkeit für die Schutzberechtigung des Herrn *Rottmann* ausschlaggebend war. Wenn der EuGH in seiner Begründung auf die österreichische Staatsangehörigkeit hinwies, dann machte er dies wohl insbesondere, um aufzuzeigen, dass Herr *Rottmann* keine andere Mitgliedstaatsangehörigkeit mehr besitzt und daher die Unionsbürgerschaft verlieren würde.²⁰⁹ In den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellte der Gerichtshof indessen die Rücknahme der deutschen Staatsangehörigkeit, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte führt.²¹⁰ Ebendiese Folgewirkung der nationalen Massnahme bewirkte die Schutzberechtigung des Unionsbürgers.²¹¹

Daher dürften alle Unionsbürger vor dem Verlust der Unionsbürgerschaft geschützt sein – unabhängig davon, ob sie bereits Staatsangehörige eines Mitgliedstaats und somit Unionsbürger waren oder nicht.²¹² Der Kernbestandsschutz umfasst dementsprechend auch die erstmalig erworbene Unionsbürgerschaft. Immerhin erklärte der Gerichtshof in der Rs. *Auer*:

„Keine Bestimmung des Vertrages erlaubt es, die Angehörigen eines Mitgliedstaats im Anwendungsbereich des Vertrages je nach der Zeit oder der Form, in der sie die Staatsangehörigkeit dieses Staates erworben haben, unterschiedlich zu behandeln, wenn sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie sich auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts berufen, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und wenn die übrigen Voraussetzungen für die Anwendung der von ihnen herangezogenen Vorschrift erfüllt sind.“²¹³

Entsprechend dieser Feststellung hat es für die Berufung auf Art. 20 AEUV zu genügen, dass die Person im Zeitpunkt der nationalen Entscheidung Unionsbürger ist. Die Schutzberechtigung muss unabhängig von der Zeit und der Form des Erwerbs der Unionsbürgerschaft bestehen sowie unabhängig davon, ob die Person bereits zuvor Unionsbürger war. Schliesslich

209 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

210 Ebd., Rn. 48, 55.

211 Ebd., Rn. 42.

212 So auch *Luk, Rottmann in the Netherlands*, 481 (484).

213 EuGH, *Auer*, C-136/78, EU:C:1979:34, Rn. 28; siehe auch GA *Tesouro, Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:47, Rn. 4; in einem anderen Zusammenhang mit der *Rottmann*-Rechtsprechung hierauf verweisend *Kabl*, Jura 2011, 364 (370 mit Fn. 95).

entschied der Gerichtshof auch, dass die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Wahlberechtigten für die Wahlen zum Europäischen Parlament den Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten haben.²¹⁴ Wenn demnach Unionsbürger in Bezug auf den Zugang zum Wahlrecht gleichzubehandeln sind, müssen sie auch im Rahmen des Schutzes vor Verlust der Unionsbürgerschaft als Voraussetzung für dieses Recht gleichbehandelt werden. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, alle Unionsbürger in gleicher Weise vor Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechtspositionen zu schützen.²¹⁵ Ob eine Person bereits vor der gegenständlichen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats besessen oder die Unionsbürgerschaft erstmalig erworben hat, kann schliesslich im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden.²¹⁶

2. Kein Schutzbedarf bei mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit

Wenngleich grundsätzlich alle Unionsbürger den Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV geniessen, sind nicht alle Unionsbürger gleichermassen schutzbedürftig. Denn der Verlust einer Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats führt nur dann zum Verlust der Unionsbürgerschaft, wenn die betroffene Person nicht zugleich im Besitz einer oder mehrerer weiterer Mitgliedstaatsangehörigkeiten ist. Besitzt ein Unionsbürger mehr als eine Mitgliedstaatsangehörigkeit, besteht bei Verlust einer davon die Unionsbürgerschaft fort. Sohın bedarf es keines Schutzes im Sinne des Kernbestandsschutzes nach der *Rottmann*-Judikatur.²¹⁷

Es lässt sich zwar berechtigterweise die Frage stellen, ob nicht auch der Verlust der Staatsangehörigkeit, der aufgrund mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit nicht zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, vom Unionsrecht umfasst werden soll; schliesslich ändert sich damit der unionsrechtli-

214 EuGH, *Eman und Sevinger*, C-300/04, EU:C:2006:545, Rn. 56 – 61.

215 Vgl. GA Lenz, *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:45, Rn. 53: „Die Einführung einer Unionsbürgerschaft erweckt die Erwartung, daß die Unionsbürger jedenfalls vor dem Gemeinschaftsrecht gleichbehandelt werden.“

216 Siehe hierzu unten, 81.

217 So auch *Bauböck/Paskalev*, Citizenship Deprivation, 29 mit Fn. 87; *Kochenov*, CMLR 2010, 1831 (1842 mit Fn. 47); vgl. auch *Nic Shuibhne/Shaw*, General report, 65 (154).

che Rahmen für das Freizügigkeits- und Gleichbehandlungsrecht.²¹⁸ Eine solche Auslegung ist der Rechtsprechung des EuGH jedoch bisweilen nicht zu entnehmen.²¹⁹ Denn der Gerichtshof entschied in *Rottmann* allein über Fragen, welche „die Bedingungen betreffen, unter denen ein Unionsbürger aufgrund des Verlusts seiner Staatsangehörigkeit diese Unionsbürgereigenschaft und demzufolge die mit ihr verbundenen Rechte verlieren kann“²²⁰. Zudem wies er explizit darauf hin, dass Herr *Rottmann* mit Rücknahme der Einbürgerung die Unionsbürgerschaft verlieren würde, „nachdem er die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats, die er ursprünglich besessen hatte, verloren hat“²²¹. E contrario hätte der EuGH Herrn *Rottmann* wohl nicht als nach Art. 20 AEUV schutzberechtigt eingestuft, wenn er nach wie vor die österreichische Staatsangehörigkeit besessen hätte. Überdies zielt auch die Rechtfertigungsprüfung des Gerichtshofs auf die Berücksichtigung der Folgen des Verlusts der Unionsbürgerschaft ab.²²² Aus alledem lässt sich schliessen, dass zum derzeitigen Stand der EuGH-Rechtsprechung der Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV bei mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit nicht greift.²²³

Dieser Grundsatz muss eine Ausnahme kennen: Vermittelt die verbleibende Mitgliedstaatsangehörigkeit nicht die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte, kann diese die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes nicht ausschliessen. Dies ist dann der Fall, wenn ein Mitgliedstaat eigene Staatsangehörige vom Kreis der Staatsangehörigen für die Zwecke des Unionsrechts ausnimmt – wie etwa das Vereinigte Königreich.²²⁴ Obgleich diese Personen die britische Staatsangehörigkeit besitzen, sind sie keine Unionsbürger. Daher kann solchen Personen beim Entzug einer anderen Mitgliedstaatsangehörigkeit nicht entgegengehalten werden, dass sie weiterhin die britische Staatsangehörigkeit besitzen.²²⁵ Im

218 Diese Frage aufwerfend *Dougan*, Comments on *Rottmann*, 17; ähnlich auch *de Groot/Seling*, ECLR 2011, 150 (153).

219 So auch *Berlit*, Option, 283 (289).

220 EuGH, *Rottmann*, C-35/08, EU:C:2010:104, Rn. 46.

221 Ebd., Rn. 42.

222 Ebd., Rn. 54 – 59.

223 Damit ist jedoch nicht gesagt, dass in diesen Fällen nicht andere unionsrechtliche Grenzen bestehen könnten.

224 Siehe hierzu oben, Fn. 160.

225 Zu einer diesbezüglichen Vorlagefrage an den EuGH ermutigten die Kläger, belgische Staatsangehörige und mögliche British Overseas Citizens, im Fall des belgischen Cour d'appel, Urt. v. 11.04.2013, 2011/AR14337 – eine solche blieb gleichwohl aus, da das Gericht die belgische Staatsangehörigkeit nicht als verloren ansah; siehe hierzu *Wautelet*, *Rottmann* in Belgium, 361 – 371.

Ergebnis besteht somit kein Schutzbedarf bei mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit, vorausgesetzt, die verbleibende Staatsangehörigkeit vermittelt den Unionsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte.

IV. Schutz bei Verlust der Staatsangehörigkeit

Unionsbürger sehen sich mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft in erster Linie dann konfrontiert, wenn sie ihre nationale Staatsangehörigkeit verlieren.²²⁶ Es stellt sich die Frage, welche Formen des Verlusts der Staatsangehörigkeit und damit der Unionsbürgerschaft vom Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV umfasst sind. Hierbei kann nach den Gründen des Verlusts (1.) sowie nach der Art und Wirkung des Verlusts (2.) unterschieden werden.

1. Gründe des Verlusts

In der Rs. *Rottmann* ging es um die Rücknahme einer Einbürgerung wegen betrügerischer Handlung. Nicht vertretbar wäre allerdings die Auffassung, der Kernbestandsschutz greife nur bei diesem Grund des Verlusts der Staatsangehörigkeit.²²⁷ Denn der Gerichtshof begründete die Anwendbarkeit des Art. 20 AEUV mit den Folgen der nationalen Massnahme für die Unionsbürgerschaft.²²⁸ In allgemeiner Weise führte er aus, dass der Entzug der nationalen Staatsangehörigkeit „die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt“²²⁹ und daher das Unionsrecht zu beachten ist. Auf die arglistige Täuschung als Grund für den Verlust der Staatsangehörigkeit ging der Gerichtshof erst im Rahmen der Rechtfertigungsprüfung ein.²³⁰ Darüber hinaus erklärte der Gerichtshof die in dieser Entscheidung entwickelten Grundsätze auch für den Mitgliedstaat der ursprünglichen Staatsangehörigkeit für anwendbar.²³¹ Vor

226 Zum möglichen Verlust der Unionsbürgerschaft bei Veränderung des EU-Mitgliedschaftsstatus des Herkunftsstaates siehe unten, 2. Teil C. I.

227 So die Position niederländischer Gerichte, siehe *Luk, Rottmann in the Netherlands*, 481 (484); vgl. nun aber die Vorlagefragen des niederländischen Raad van State in EuGH, *Tjebbes*, C-221/17.

228 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42 – 49.

229 Ebd., Rn. 48.

230 Ebd., Rn. 50 – 59.

231 Ebd., Rn. 62; hierauf verweisend *Luk, Rottmann in the Netherlands*, 481 (484 f.).

diesem Hintergrund ist der Kernbestandsschutz nicht auf Fälle zu reduzieren, in denen der Grund für den Verlust der Staatsangehörigkeit in deren betrügerischen Erwerb liegt. Vielmehr ist das Urteil in dem Sinne zu verstehen, dass grundsätzlich alle Gründe, die zum Verlust der Staatsangehörigkeit und folglich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, vom Schutzzumfang des Art. 20 AEUV erfasst sind.²³² Die anhängige Rs. *Tjebbes* gibt dem Gerichtshof die Möglichkeit, dieses Verständnis zu unterstreichen. Denn dort stehen nationale Regelungen auf dem Prüfstand, die den Verlust der Staatsangehörigkeit bei einem zehnjährigen Aufenthalt in einem Drittstaat bzw. bei Verlust der Staatsangehörigkeit durch einen Elternteil vorsehen.²³³

Gemäss dem Forschungsprojekt EUDO Citizenship (European Union Democracy Observatory on Citizenship) finden sich im Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter anderem folgende Verlustgründe wieder: Verzicht auf die Staatsangehörigkeit, ständiger Aufenthalt im Ausland, Eintritt in den Dienst eines fremden Staates, Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit, betrügerischer Erwerb der Staatsangehörigkeit, Verlust wegen Aberkennung der Vater- bzw. Mutterschaft oder Verlust, weil die Eltern oder der Ehegatte die Staatsangehörigkeit verloren haben.²³⁴ Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich nicht nur im Hinblick darauf, welche Verlustgründe ihr nationales Staatsangehörigkeitsrecht vorsieht, sondern auch hinsichtlich der Bedingungen und Ausnahmen des jeweiligen Verlustgrundes.²³⁵

Der einzige Verlustgrund, den alle Mitgliedstaaten kennen, ist der Verlust der Staatsangehörigkeit wegen freiwilligen Verzichts.²³⁶ Im Gegensatz zu den anderen Verlustgründen ist in einem solchen Fall der Verlust der Staatsangehörigkeit auf die Initiative der betreffenden Person zurückzuführen

232 So etwa auch *Kochenov*, ICLQ 2013, 97 (115); *Lämmermann*, NVwZ 2012, 75 (78); *Luk, Rottmann in the Netherlands*, 481 (484f.); *Tewocht*, ZAR 2010, 143 (144); *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (170).

233 EuGH, *Tjebbes*, C-221/17.

234 Hierzu unter eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-loss (eigene Übersetzung) [08.10.2018].

235 Siehe die Erfassung der jeweiligen nationalen Verlusttatbestände in der EUDO-Datenbank, abrufbar unter eudo-citizenship.eu/admin/?p=dataEUCIT&application=modesLoss [08.10.2018]; siehe überdies die vergleichende Analyse der nationalen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten von *de Groot/Vink*, *Loss of Nationality*, 41 – 115; für eine ältere Untersuchung siehe *de Groot*, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, 39 – 189.

236 *De Groot*, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, 287 – 290; dem folgend *de Groot/Vink*, *Loss of Nationality*, 41 (44).

ren.²³⁷ Da im Falle des freiwilligen Verzichts kein Eingriff des Staates in die Rechtsposition des Einzelnen vorliegt, ist dieser wohl auch nicht vom Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV zu schützen.

Die freiwillige Aufgabe der Staatsangehörigkeit muss der einzige Verlustgrund bleiben, der nicht von Art. 20 AEUV erfasst ist. In den anderen Fällen kann der Verlust zwar auch auf einer freiwilligen Entscheidung fassen (etwa der freiwillige Aufenthalt in einem anderen Land oder der freiwillige Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit). Der Verlust der Staatsangehörigkeit selbst ist jedoch nicht freiwillig, sondern eine gesetzliche Folge.²³⁸ Daher müssen die nationalen Behörden ihren Eingriff in den Unionsbürgerstatus mit einem im Allgemeininteresse liegenden Grund begründen und den unionsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatz wahren. So gilt es nunmehr beispielsweise zu prüfen, ob der über zehn Jahre lange gewöhnliche Aufenthalt in einem Drittstaat²³⁹ oder die Annahme einer fremden Staatsangehörigkeit²⁴⁰ den Verlust der Unionsbürgerschaft rechtfertigt. Der Grund für den Verlust der Staatsangehörigkeit hat allerdings einen Einfluss auf die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person, die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung entsprechend zu berücksichtigen ist.²⁴¹ Mithin ist der Verlust der Staatsangehörigkeit wegen Aufenthalts in einem Drittstaat anders zu beurteilen als der Verlust wegen Hochverrats oder einer anderen Straftat.

237 *De Groot/Vink*, Loss of Nationality, 41 (44).

238 So werten auch *de Groot/Vink*, Loss of Nationality, 41 (44 – 115), diese Fälle als unfreiwilligen Verlust der Staatsangehörigkeit.

239 Siehe die Vorlagefragen in der anhängigen Rs. *Tjebbes*, C-221/17.

240 So auch *Epiney*, Grundlegender Status, 163 (167 Fn. 10); siehe auch *Vogl*, Austria, 319 (329), wonach die Frage nach der Beibehaltung der österreichischen Staatsangehörigkeit bei Annahme einer fremden Staatsangehörigkeit nunmehr dem unionsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip unterliegt – diese Regelung als nicht gerechtfertigt beurteilt *Kochenov*, CMLR 2010, 1831 (1839); a.M. *Lukits*, *migraLex* 2014, 14 (18). Im Gegensatz dazu hielt das niederländische Gericht Rechtbank Den Haag, Entsch. v.12.06.2014, NLBDHA:2014:7153, Rn. 5.8., das Unionsrecht für unanwendbar, weil der Verlust auf dem freiwilligen Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit beruhte; auch *Hailbronner*, StAZ 2011, 1 (4), erkennt in diesen Fällen keine unionsrechtlichen Grenzen (siehe auch ders., Deutsche Staatsangehörigkeit, 120 (Rn. 20)).

241 So zu Recht *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (170 f.).

2. Art und Wirkung des Verlusts

Die Mitgliedstaaten bestimmen mit ihrem Staatsangehörigkeitsrecht, auf welche Art und mit welcher Wirkung der Verlust der Staatsangehörigkeit eintritt. Divergierende nationale Regelungen haben zur Folge, dass die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise ihre Staatsangehörigkeit und damit ihre Unionsbürgerschaft verlieren. Das Postulat der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als „ein Grunderfordernis der gemeinschaftlichen Rechtsordnung“²⁴² verlangt ein weites Verständnis des Verlusttatbestandes im Rahmen des Kernbestandsschutzes. Nur so kann ein unterschiedlicher Schutz der Unionsbürgerschaft vermieden und Gleichheit der Unionsbürger vor dem Gesetz gewährleistet werden. Zudem wahrt ein weiter Verlusttatbestand die praktische Wirksamkeit des Art. 20 AEUV.

Aus diesen Gründen müssen folgende drei Punkte für die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes gelten. Erstens muss der Kernbestandsschutz sowohl in jenen Fällen anwendbar sein, in denen die Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes²⁴³ verloren geht, als auch in jenen, in denen der Verlust auf einem Hoheitsakt einer Behörde beruht. Es kann nicht von Bedeutung sein, auf welche Art die Staatsangehörigkeit und damit die Unionsbürgerschaft verloren geht.²⁴⁴ In beiden Fällen verliert die betroffene Person ihre Unionsbürgerschaft. Aufgrund eben dieser Folgewirkung findet nach der *Rottmann*-Rechtsprechung Art. 20 AEUV Anwendung.²⁴⁵

Zweitens muss für die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes irrelevant sein, mit welcher Wirkung die Mitgliedstaatsangehörigen ihrer Staatsangehörigkeit verlustig gehen. Die Unionsbürger sehen sich sowohl beim Verlust der Staatsangehörigkeit mit Wirkung ex nunc als auch beim Verlust mit Wirkung ex tunc mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft konfrontiert. Die Argumentation, wonach die betroffene Person aufgrund der Ex-tunc-Wirkung nie Unionsbürger geworden ist, lässt sich mit dem Auslegungsgrundsatz der praktischen Wirksamkeit des Art. 20 AEUV nicht vereinbaren.²⁴⁶ Die Mitgliedstaaten könnten mit einer solchen Argumentation die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes umgehen. Immerhin

242 EuGH, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, C-143/88 und C-92/89, EU:C:1991:65, Rn. 26.

243 Siehe hierzu die Vorlagefragen in der anhängigen Rs. *Tjebbes*, C-221/17.

244 In diese Richtung auch *Lämmermann*, NVwZ 2012, 75 (78).

245 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

246 So auch *Lukits*, migraLex 2014, 14 (18 f.); *Oberhäuser*, in: Hofmann, § 35 StAG Rn. 48.

wurde auch in der Rs. *Rottmann* die deutsche Staatsangehörigkeit rückwirkend entzogen.²⁴⁷

Drittens muss der vom Kernbestandsschutz umfasste Verlusttatbestand in dem Sinne verstanden werden, als desgleichen der sogenannte Quasi-Verlust der Staatsangehörigkeit erfasst ist. Dieser von *de Groot* und *Wautelet* geprägte Begriff beschreibt Situationen, in denen eine Person, die bislang angenommen hat, die Staatsangehörigkeit eines bestimmten Staates zu besitzen, mit der Feststellung dessen Behörden konfrontiert wird, diese nie besessen zu haben.²⁴⁸ Von staatlicher Seite wird ein Nicht-Erwerb der Staatsangehörigkeit konstruiert; ein Verfahren zum Entzug der Staatsangehörigkeit bleibt daher aus. Dahingegen nimmt die betroffene Person diese Massnahme als Verlust der Staatsangehörigkeit wahr, insbesondere wenn sie bislang von den Behörden als Staatsangehörige behandelt wurde. Typische Fälle des Quasi-Verlusts entstehen dadurch, dass das einer Verleihung der Staatsangehörigkeit zugrunde liegende Verwandtschaftsverhältnis wegfällt oder aufgehoben wird (etwa bei einer Annullierung der Ehe oder einer Aberkennung der Vater- bzw. Mutterschaft).²⁴⁹ In manchen Mitgliedstaaten wird davon ausgegangen, dass in diesen Situationen die Staatsangehörigkeit nie erworben wurde, demnach auch nicht entzogen werden muss.²⁵⁰ Der Kernbestandsschutz muss allerdings auch diese Fälle erfassen.²⁵¹ Denn mit der Qualifikation als Nicht-Erwerb könnten die Mitgliedstaaten die Anwendung des Kernbestandsschutzes umgehen. Zugleich käme es zu einer unterschiedlichen Anwendung dieses Schutzes, wenn andere Mitgliedstaaten diese Fälle als Verlust der Staatsangehörigkeit werten.

247 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 28.

248 Siehe hierzu und zum Folgenden *de Groot/Wautelet*, Quasi-Loss of Nationality, 117.

249 Siehe hierzu und zu weiteren Beispielen des Quasi-Verlusts *de Groot/Wautelet*, Quasi-Loss of Nationality, 117 (124 – 133).

250 Siehe die Untersuchung von *de Groot/Wautelet*, Quasi-Loss of Nationality, 117 (124 – 128), mit Beispielen aus dem dänischen, französischen, britischen und rumänischen Recht, wobei sich der Quasi-Verlust in der Regel nur implizit aus den Bestimmungen ergebe.

251 So auch *de Groot/Wautelet*, Quasi-Loss of Nationality, 117 (153). Vgl. dahingegen VwGH, Entsch. v. 19.09.2012, 2009/01/0003, Rn. 3.3.3., welcher die *Rottmann*-Rechtsprechung auf eine Situation nicht anwendet, in der festgestellt wird, dass aufgrund der Aberkennung der Vaterschaft die Staatsangehörigkeit nicht erworben wurde. Auch das niederländische Gericht Rechtbank 's-Gravenhage sprach sich in der Entsch. v. 07.04.2011, NL:RBSGR:2011:BQ0863, Rn. 3.4, gegen die Anwendbarkeit der *Rottmann*-Rechtsprechung aus, da die Staatsangehörigkeit aufgrund des Identitätsbetrugs nie erworben worden sei.

Nur unter Berücksichtigung dieser drei Punkte ist eine einheitliche und effektive Anwendung des Kernbestandsschutzes nach Art. 20 AEUV gewährleistet. Das weite Verständnis des Verlusttatbestandes verhindert einen ungleichen Schutz der Unionsbürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Unabhängig von der durch das nationale Recht festgelegten Art und Wirkung des Verlusts der Staatsangehörigkeit müssen die Unionsbürger vor Verlust der Unionsbürgerschaft geschützt werden. Zudem dürfen sich die Mitgliedstaaten nicht ihrer unionsrechtlichen Verpflichtungen entziehen können, indem sie anstelle des Verlusts von einem Nicht-Erwerb der Staatsangehörigkeit ausgehen. Im Prinzip muss daher jeder Verlust der Staatsangehörigkeit, der zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, in den Anwendungsbereich des Kernbestandsschutzes nach Art. 20 AEUV fallen.

V. Rechtfertigung

Der Gerichtshof anerkannte in der Rs. *Rottmann* die Möglichkeit zur Rechtfertigung eines Eingriffs in den Kernbestandsschutz. Dabei stellte er ausdrücklich klar, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit selbst dann gerechtfertigt und somit unionsrechtskonform sein kann, wenn die Unionsbürgerschaft verloren geht. Die Unionsbürgerschaft erfährt sohin keinen absoluten Schutz (1.). Der Verlust der Staatsangehörigkeit, der zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, ist gleichwohl nur dann gerechtfertigt, wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt (2.) und die Schranken-Schranken wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Unionsgrundrechte gewahrt bleiben (3.).

1. Kein absoluter Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft

Der Gerichtshof erklärte in seiner Entscheidung zur Rs. *Rottmann*, dass die Rücknahme der Einbürgerung bei Vorliegen eines legitimen Grundes rechtmässig sein kann, auch „wenn eine solche Rücknahme zur Folge hat, dass der Betroffene neben der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats der Einbürgerung die Unionsbürgerschaft verliert“²⁵². Mit dieser Auffassung liegt er auf gleicher Linie mit Generalanwalt *Poiares Maduro* in seinen Schlussanträgen zu dieser Rechtssache. Nach dessen Worten käme es zu

252 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 54.

dem „paradoxen Ergebnis, dass die Nebensache die Hauptsache bestimmt“²⁵³, wenn der Entzug der Staatsangehörigkeit allein deshalb unmöglich wäre, weil damit die Unionsbürgerschaft verloren geht. Dies träfe die mitgliedstaatliche Zuständigkeit zur Bestimmung des Kreises der eigenen Staatsangehörigen „im Kern“ und widerspräche der Verpflichtung der Union aus Art. 4 Abs. 2 EUV, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten.²⁵⁴ Wenngleich sich diese Erwägungen des Generalanwalts nicht ausdrücklich im Urteil wiederfinden, mag der Gerichtshof davon geleitet gewesen sein. Denn das Ergebnis ist eindeutig: Die Unionsbürgerschaft kann verloren gehen; der „grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten“ erfährt keinen absoluten Schutz.

Mitunter wird vertreten, der Gerichtshof hätte auch andere Wege eingeschlagen können. So ist *Berry* der Ansicht, dass der Gerichtshof ein Prinzip entwickeln hätte können, wonach der Verlust der Unionsbürgerschaft vermieden werden muss.²⁵⁵ Immerhin sei in *Rottmann* die Unionsbürgerschaft – im Gegensatz zur deutschen Staatsangehörigkeit – nicht durch Täuschung erworben worden. Entsprechend soll die Staatsangehörigkeit nur entzogen werden können, wenn die betroffene Person mit Verlust der Staatsangehörigkeit zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats erwirbt.

Eine Rechtsprechung, wonach der Verlust der Staatsangehörigkeit nicht möglich ist, wenn damit die Unionsbürgerschaft verloren geht, hätte jedoch wohl für Aufmerksamkeit in den Mitgliedstaaten gesorgt. Vielleicht hätte sich das Bundesverfassungsgericht sogar zu einer „Identitätskontrolle“ im Sinne seines Urteils zum Lissabon-Vertrag durchgerungen.²⁵⁶ Schliesslich gehört zur nationalen Identität eines Staates im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV, den Kreis der eigenen Staatsangehörigen festzulegen.²⁵⁷ Der Gerichtshof selbst anerkennt in ständiger Rechtsprechung das völkerrechtliche Prinzip, wonach die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit

253 GA *Poiães Maduro, Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 24.

254 Ebd., Rn. 24 f.

255 *Berry*, JIANL 2014, 355 (363 f.).

256 BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 240 f., insbes. auch Rn. 249; zur Bedeutung der Identitätskontrolle im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts *Kluth*, ZAR 2009, 329 (335 f.); vgl. auch *Tewocht*, ZAR 2010, 143 (145).

257 GA *Poiães Maduro, Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 25; so etwa auch *d'Oliveira*, ECLR 2011, 138 (148).

zuständig sind.²⁵⁸ Das Postulat der effektiven Wirksamkeit des Unionsrechts rechtfertigt zwar die Verpflichtung zur Beachtung des Unionsrechts im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts. Die mitgliedstaatliche Zuständigkeit kann jedoch nicht so weit eingeschränkt werden, als eine Entscheidung über den Verlust der Staatsangehörigkeit allein deshalb nicht möglich ist, weil die betroffene Person in Folge die Unionsbürgerschaft verliert.

Muss der Verlust der Staatsangehörigkeit auch bei Verlust der Unionsbürgerschaft für möglich erklärt werden, bleibt zu überlegen: Könnte die Unionsbürgerschaft dadurch geschützt werden, dass man diese unter bestimmten Umständen trotz Verlust der Staatsangehörigkeit fortbestehen lässt?²⁵⁹ So könnten entsprechend einem Ansatz in der Literatur die Mitgliedstaaten die Staatsangehörigkeit unter Beachtung des Unionsrechts zwar entziehen; das Unionsrecht würde aber dem automatischen Verlust der Unionsbürgerschaft entgegenstehen, wenn der Unionsbürger dadurch staatenlos wird.²⁶⁰ Der Verlust der Staatsangehörigkeit würde in diesen Fällen nicht zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, sodass der staatenlose Unionsbürger weiterhin die Unionsbürgerrechte ausüben könnte.

Solche Überlegungen zu einem möglichen (relativen)²⁶¹ Selbststand der Unionsbürgerschaft gewinnen nun deshalb an Bedeutung, weil der EuGH mit der Rs. *Rottmann* den Mitgliedstaaten erstmals vor Augen geführt hat, was die Verpflichtung zur Beachtung des Unionsrechts im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts im Konkreten bedeutet. Je mehr Einfluss das Unionsrecht auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht im Rahmen der Judikatur des Gerichtshofs künftig erhalten wird, desto mehr drängt es sich auf, sich über eine mögliche Abkoppelung der Unionsbürgerschaft von der Staatsangehörigkeit Gedanken zu machen. Doch nicht nur aus kompetenzrechtlicher Sicht, sondern auch aus Sicht des Einzelnen lassen sich Argumente für eine künftige – wenn auch nur bedingte – Autonomie der Unionsbürgerschaft finden. Immerhin ermöglicht das Unionsrecht durch das gesamte Bündel an Unionsbürgerrechten die Etablierung einer direkten Verbundenheit der Mitgliedstaatsangehörigen mit anderen EU-Mitgliedstaaten und mit der Union selbst. Diese Verbundenheit zu schüt-

258 Grundlegend EuGH, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 10; bekräftigt etwa auch in EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 39.

259 Zu diesbezüglichen Überlegungen siehe *d'Oliveira*, ECLR 2011, 138 (149), und *Kostakopoulou*, European Union citizenship, 21 (23 f.).

260 *Kostakopoulou*, European Union citizenship, 21 (23 f.).

261 Ebd., 21 (23): „relative autonomy of Union citizenship“.

zen, auch wenn jene mit dem Herkunftsstaat verloren gegangen ist, kann einen legitimen Grund darstellen, die Unionsbürgerschaft fortbestehen zu lassen.²⁶² Für eine solche Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft bedarf es jedoch einer Willenserklärung der Vertragsgeber. Denn nach dem Wortlaut des Art. 20 AEUV ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Im Umkehrschluss ist eine Person, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, nicht Unionsbürger.²⁶³ Solange der EU-Vertrag eine Akzessorietät zwischen der Unionsbürgerschaft und der nationalen Staatsangehörigkeit statuiert, führt der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats zwangsläufig zum Verlust der Unionsbürgerschaft.²⁶⁴

2. Rechtfertigungsgründe

Der Verlust der Staatsangehörigkeit ist nach Gesagtem auch dann möglich, wenn damit der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht. Für die Rechtmässigkeit muss der Verlust jedoch auf einem „im Allgemeininteresse liegenden Grund“²⁶⁵ beruhen. So hielt es der Gerichtshof in *Rottmann* für legitim, die deutsche Staatsangehörigkeit zu entziehen, weil Herr *Rottmann* diese aufgrund einer betrügerischen Handlung erworben hatte. Damit habe der Mitgliedstaat „das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen, schützen“²⁶⁶ wollen. Der Schutz der Verbundenheit und Loyalität ist somit ein vom EuGH anerkannter Grund, um den Verlust der Unionsbürgerschaft zu rechtfertigen.

Bei der Begründung des Schutzes des gegenseitigen Loyalitätsverhältnisses als zulässigen Rechtfertigungsgrund orientierte sich der Gerichtshof an den völkerrechtlichen Vorgaben. So würden Art. 8 Abs. 2 des UN-Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 sowie Art. 7 Abs. 1 und Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsange-

262 So zu Recht ebd., 21 (23 f.).

263 Vgl. noch Art. 3 des Spinelli-Vertragsentwurfs des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1984, ABl. 1984 C 77, 33: „Die Unionsbürgerschaft ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats gebunden; sie kann nicht selbständig erworben oder verloren werden“.

264 A.M. *Kostakopoulou*, European Union citizenship, 21 (24).

265 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 51.

266 Ebd., Rn. 51.

hörigkeit von 1997 den Entzug einer Staatsangehörigkeit erlauben, die aufgrund falscher Angaben oder betrügerischer Handlungen erworben wurde – auch wenn die Person dadurch staatenlos wird.²⁶⁷ Darüber hinaus sei eine auf diesem Grund beruhende Entscheidung vereinbar mit dem völkerrechtlichen Grundsatz, wonach die Staatsangehörigkeit nicht willkürlich entzogen werden darf.²⁶⁸ Diese völkerrechtlichen Regelungen zum Verlust der Staatsangehörigkeit bestimmen nach Ansicht des Gerichtshofs „grundsätzlich“ auch die Rechtmässigkeit einer Entscheidung, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.²⁶⁹ Damit lässt der Gerichtshof die völkerrechtlichen Grenzen des Verlusts der Staatsangehörigkeit auch für den Verlust der Unionsbürgerschaft gelten. Das Unionsrecht bietet für die Mitgliedstaatsangehörigen folglich keinen weitergehenden Schutz als das Völkerrecht.²⁷⁰

In der Rs. *Micheletti* hat der Gerichtshof den im Fall *Nottebohm*²⁷¹ entwickelten völkerrechtlichen Grundsatz modifiziert, wonach eine Einbürgerung nur bei einer engen tatsächlichen Beziehung zwischen der Person und dem Einbürgerungsstaat wirksam ist: Demnach dürfen die Mitgliedstaaten die Wirksamkeit einer durch einen anderen Mitgliedstaat verliehenen Staatsangehörigkeit nicht infrage stellen und haben die Staatsangehörigkeit anderer EU-Mitgliedstaaten ohne weitere Voraussetzungen anzuerkennen.²⁷² In diesem Sinne hätte der Gerichtshof auch in *Rottmann* von den völkerrechtlichen Vorgaben abweichen können.²⁷³ Er hätte weniger Gründe für einen rechtmässigen Verlust der Staatsangehörigkeit zulassen können. Strengere Vorgaben durch das Unionsrecht als durch das Völkerrecht hätten jedoch zur Folge, dass in bestimmten Fällen der Verlust der Staatsangehörigkeit gerade deshalb nicht rechtmässig ist, weil damit der

267 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 52.

268 Ebd., Rn. 53 mit Verweis auf Art. 15 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und Art. 4 lit. c des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit von 1997.

269 Ebd., Rn. 54.

270 *Berry*, JIANL 2014, 355 (362 f.).

271 IGH, *Nottebohm*, I.C.J. Rep. 1955, 4.

272 EuGH, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 10; siehe hierzu GA *Tesaro*, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:47, Rn. 5; *Berry*, JIANL 2014, 355 (360); *Kochenov*, CJEU as a Guardian of Arbitrariness, 11 (13 – 15); ders., CMLR 2010, 1831 (1844); siehe auch *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, Art. 17 EGV Rn. 47: Im Urteil *Micheletti* habe der Gerichtshof festgehalten, „daß die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht zu beachten hätten [...], das die Regeln des allgemeinen und des Völkerrechts verdrängt“.

273 *Berry*, JIANL 2014, 355 (360 – 363); *Kochenov*, CJEU as a Guardian of Arbitrariness, 11 (13 f.).

Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht. Daher ist aus denselben Gründen, aus denen es zum derzeitigen Stand des Unionsrechts keinen absoluten Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft geben kann, verständlich, dass der Gerichtshof hier die völkerrechtlichen Grenzen gelten lässt. Denn würde der Gerichtshof bestimmte Gründe nicht zulassen, um eine Staatsangehörigkeit zu entziehen, beschränkte dies die Mitgliedstaaten in ihrer – auch vom EuGH anerkannten²⁷⁴ – Zuständigkeit für die Festlegung der Voraussetzungen des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit. Diese Zuständigkeit macht jedoch einen wesentlichen Teil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten aus, welche die Union gemäss Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV zu achten hat.²⁷⁵

Wenn auch nicht zwingend so ist es daher doch nachvollziehbar, wieso der Gerichtshof die im Völkerrecht zulässigen Gründe für den Verlust der Staatsangehörigkeit auch im Rahmen des Unionsrechts gelten lässt. Vielleicht ist die Beschränkung der zulässigen Rechtfertigungsgründe auch nicht die richtige Schraube, an der zu drehen ist, um die Unionsbürgerschaft zu schützen. Denn damit würde in einen sensiblen Bereich der mitgliedstaatlichen Kompetenzen eingegriffen. Solange die Akzessorietät zwischen der Unionsbürgerschaft und der Staatsangehörigkeit besteht, wird das Spannungsfeld zwischen Schutz der Unionsbürgerschaft auf der einen Seite und Schutz der mitgliedstaatlichen Kompetenz auf der anderen Seite fortbestehen. Auf lange Sicht könnte es tragfähiger sein, über eine Abkoppelung der Unionsbürgerschaft nachzudenken, als die Mitgliedstaaten bei den Gründen zu beschränken, auf die sie sich bei Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit stützen können.

Nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs erfahren die Mitgliedstaaten beim Verlust der Staatsangehörigkeit, der zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, jedenfalls einen weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf die legitimen Ziele. Die Mitgliedstaaten können sich grundsätzlich auf jeden im Allgemeininteresse liegenden Grund berufen, um den Verlust der Staatsangehörigkeit und folglich den Verlust der Unionsbürgerschaft zu rechtfertigen.²⁷⁶ Allerdings muss auch dieser grosszügige Ermessensspielraum Grenzen kennen: Der Grund für den Verlust der

274 Grundlegend EuGH, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 10; bekräftigt etwa auch in EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 39.

275 GA *Poiáres Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 25; so etwa auch *d'Oliveira*, ECLR 2011, 138 (148).

276 Siehe auch *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (170): „Aus welchem Grunde die Staatsbürgerschaft entzogen wurde, dürfte [...] im Prinzip nicht erheblich sein“.

Staatsangehörigkeit darf nicht in der Inanspruchnahme des unionsrechtlichen Freizügigkeitsrechts liegen. Denn das „Freizügigkeitsrecht führte sich selbst ad absurdum“²⁷⁷, würde der Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen.²⁷⁸ In einem solchen Fall kann der Verlust der Staatsangehörigkeit jedenfalls nicht gerechtfertigt sein, sodass ein Verstoss gegen das Unionsrecht vorliegt.

3. Schranken-Schranken

Das Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes allein genügt für die Rechtmässigkeit des Verlusts der Unionsbürgerschaft nicht. Die Mitgliedstaaten müssen zudem die sogenannten Schranken-Schranken²⁷⁹ wahren. Diese beschränken die Mitgliedstaaten in der Beschränkung unionsrechtlich gewährter Rechte. Im Rahmen des Kernbestandsschutzes nach der *Rottmann*-Judikatur kommt dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz eine zentrale Bedeutung zu (a). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Unionsgrundrechte zu achten (b).

a) Verhältnismässigkeitsgrundsatz

Der Gerichtshof erklärte in seiner Entscheidung in der Rs. *Rottmann* den Verhältnismässigkeitsgrundsatz als massgebliches Kriterium für die Rechtmässigkeit einer nationalen Massnahme, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.²⁸⁰ Mit der unionsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprüfung erlangt die Unionsbürgerschaft Bedeutung im Rahmen nationaler Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit (aa). Hierbei sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verschiedene Faktoren mit dem

277 Schönberger, Unionsbürger, 283.

278 So etwa *de Groot*, EJCL 2004, 1 (14 – 20); *Kotalakidis*, Unionsbürgerschaft, 313 f.; *Schönberger*, Unionsbürger, 283 f.; siehe so auch GA *Poiarés Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 32.

279 Der Begriff stammt aus der deutschen Grundrechtsdogmatik, siehe etwa *Höfling*, Jura 1994, 169 (171); *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 285, wird jedoch nunmehr auch im Unionsrecht verwendet, siehe GA *Cruz Villalón, Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:363, Rn. 115; GA *Szpunar, Rendón Marín* und *CS*, C-165/14 und C-304/14, EU:C:2016:75, Rn. 130; *Jarass*, EUR 1995, 202 (225); *Kingreen*, Struktur der Grundfreiheiten, 164.

280 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 55.

verfolgten legitimen Allgemeininteresse abzuwägen (bb) und unter Umständen ist eine Frist zur Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit einzuräumen (cc).

aa) Bedeutung der Verhältnismässigkeitsprüfung

Die mitgliedstaatlichen Entscheidungsträger haben „gegebenenfalls über die Prüfung der Verhältnismässigkeit nach dem nationalen Recht hinaus“²⁸¹ eine unionsrechtliche Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen. Hier zeigt sich die Bedeutung des Kernbestandsschutzes für die Unionsbürgerschaft: Nationale Behörden dürfen nicht mehr nur noch an die Folgen des Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit denken – sie haben auch die Auswirkungen auf die damit verbundene Unionsbürgerschaft zu berücksichtigen. Entscheidungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts werden um einen unionsrechtlichen Aspekt ergänzt. Bei den zulässigen Rechtfertigungsgründen ist den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer ausschliesslichen Zuständigkeit in diesem Bereich ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen; auf der Ebene der Verhältnismässigkeitsprüfung muss die „Bedeutung, die das Primärrecht dem Unionsbürgerstatus beimisst“²⁸², jedoch schliesslich ihren Niederschlag finden. Indem der Gerichtshof den Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund des Verlusts der Unionsbürgerschaft einer unionsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprüfung unterstellt, verlangt er von den Mitgliedstaaten ihre beschränkenden Massnahmen zu rechtfertigen und rational zu begründen. Sie werden aufgefordert, den Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte in den Blick zu nehmen und mit den verfolgten öffentlichen Interessen abzuwägen. Obgleich das Unionsrecht den Verlust der Unionsbürgerschaft nicht grundsätzlich verbietet, kann das Verhältnismässigkeitsprinzip in bestimmten Fällen einen solchen verhindern.

Der unionsrechtliche Verhältnismässigkeitsgrundsatz schützt die Unionsbürger dahingehend, als dass ihre persönlichen Umstände berücksichtigt werden müssen. Die Behörden sind zur Einzelfallprüfung verpflichtet. Deren Entscheidungen unterliegen der „gerichtlichen Kontrolle im Hinblick auf das Unionsrecht“²⁸³. Das Verhältnismässigkeitsprinzip würde nicht effektiv greifen, würde den Unionsbürgern nicht zugleich der Zu-

281 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 55.

282 Ebd., Rn. 56.

283 Ebd., Rn. 48.

gang zum Gericht gewährt.²⁸⁴ Dementsprechend verspricht die unionsrechtliche Verpflichtung zur Wahrung der Verhältnismässigkeit auch eine gerichtliche Überprüfbarkeit der nationalen Entscheidung. Dem betroffenen Unionsbürger müssen ein wirksamer Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht im Sinne des Art. 47 GRC garantiert sein.²⁸⁵

Die praktische Bedeutung des unionsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bei Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit wird jedoch letztlich von dessen Handhabung durch die nationalen Behörden bestimmt. Der Gerichtshof wurde kritisiert, die Verhältnismässigkeitsprüfung in *Rottmann* nicht selbst vorgenommen zu haben.²⁸⁶ Damit untergrabe er den autonomen Status der Unionsbürgerschaft und verhindere, dass die Unionsbürgerschaft der „grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten“ wird.²⁸⁷ Die Aufgabe des EuGH ist jedoch nicht, die Umstände des Einzelfalls zu würdigen und eine endgültige Entscheidung zu treffen. Dies obliegt den nationalen Behörden – selbstredend unter Beachtung der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Unionsrechtsbestimmung.²⁸⁸ Die nationalen Entscheidungsträger sind angehalten, dem Kernbestandsschutz durch eine sorgfältige Anwendung des unionsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zur tatsächlichen Wirkung zu verhelfen. Die praktische Bedeutung der Verhältnismässigkeitsprüfung im Rahmen von Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit hängt letztlich wohl allerdings wesentlich davon ab, ob und inwiefern der einzelne Entscheidungsträger die Unionsbürgerschaft auch tatsächlich „fühlt“ und diese entsprechend schützen möchte.²⁸⁹

284 *De Groot/Wautelet*, Quasi-Loss of Nationality, 117 (153 f.); dem folgend *Bauböck/Paskalev*, Citizenship Deprivation, 29, die auch darauf hinweisen, dass nicht in allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung vorgesehen ist. Vgl. *Hirschberger*, Prozeduralisierung im EU-Binnenmarkt, 112 f., nach welchem die aus den Grundfreiheiten abgeleiteten Verfahrensbedingungen die Verhältnismässigkeit des Eingriffs garantieren.

285 Im Gegensatz zu Art. 6 EMRK kann Art. 47 GRC auch auf öffentlich-rechtliche Streitigkeiten Anwendung finden, siehe Erwägung zu Art. 47 GRC.

286 *Kochenov*, CJEU as a Guardian of Arbitrariness, 11 (14); *Morris*, EPL 2011, 417 (431).

287 *Kochenov*, CJEU as a Guardian of Arbitrariness, 11 (14).

288 Vgl. EuGH, *Genc*, C-14/09, EU:C:2010:57, Rn. 29 – 32; siehe hierzu auch *Nic Shuibhne*, Coherence of EU Free Movement Law, 19 f.

289 Vgl. *Nic Shuibhne*, Coherence of EU Free Movement Law, 18, die den Unterschied zwischen „knowing“ und „feeling“ des Unionsrechts durch nationale Richter insbesondere bei der Verhältnismässigkeitsprüfung hervorhebt.

bb) Abwägungsfaktoren

Die unionsrechtliche Verhältnismässigkeitsprüfung ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf

„die möglichen Folgen [vorzunehmen], die diese Entscheidung für den Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt.“²⁹⁰

Damit gilt es, den im Allgemeininteresse liegenden Zweck der nationalen Massnahme mit deren Folgen für den unionsrechtlichen Status der betroffenen Person unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls abzuwägen.

Folgende Abwägungsfaktoren erklärte der Gerichtshof in *Rottmann* für entscheidend:

- die Schwere des Verstosses:²⁹¹ Je schwerer der von der betroffenen Person begangene Verstoß wiegt, desto eher ist der Verlust des unionsrechtlichen Status gerechtfertigt. Mit der Schwere des Verstosses geht das Verschulden einher: Inwiefern war sich die betroffene Person der Unrechtmässigkeit ihres Verhaltens bewusst und welche Umstände haben sie dazu verleitet?²⁹²
- die zwischen der Ein- und Ausbürgerung vergangene Zeit:²⁹³ Je mehr Zeit seit der Einbürgerung verstrichen ist, desto schwerer lässt sich der Verlust der Unionsbürgerschaft rechtfertigen.
- die Möglichkeit, die ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen:²⁹⁴ Sofern die ursprüngliche Staatsangehörigkeit – wohl die eines Mitgliedstaats – wiedererlangt werden kann, ist der Verlust der Staatsangehörigkeit eher gerechtfertigt. Der Umstand allein, dass die ursprüngliche Staatsangehörigkeit nicht wiedererlangt werden kann, steht nach dem Gerichtshof der Rücknahme einer erschlischenen Staatsangehörigkeit allerdings nicht entgegen²⁹⁵ (die Staatenlosigkeit als Folge der Entscheidung macht diese folglich nicht unverhältnismässig²⁹⁶).

290 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 56.

291 Ebd., Rn. 56.

292 *De Groot/Luk*, GLJ 2014, 821 (833).

293 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 56.

294 Ebd., Rn. 56.

295 Ebd., Rn. 56 f.

296 Die Vermeidung von Staatenlosigkeit als neues Prinzip im Unionsrecht befürwortet hätte *Berry*, JIANL 2014, 355 (362 – 364).

Sohin muss der Mitgliedstaat die Staatsangehörigkeitsregelung des ursprünglichen Mitgliedstaats berücksichtigen und in seine Verhältnismässigkeitsprüfung einbeziehen. Dies hat aber auch zur Folge, dass die Verhältnismässigkeit des Verlusts der Staatsangehörigkeit von den Staatsangehörigkeitsregeln des Mitgliedstaats der ursprünglichen Staatsangehörigkeit abhängt, was zu unterschiedlicher Behandlung gleicher Fälle führen kann.²⁹⁷ Nicht zuletzt muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, ob die ursprüngliche Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft überhaupt vermittelt.²⁹⁸

Ist ein Unionsbürger aus einem anderen Grund als jenem des erschienenen Erwerbs der Staatsangehörigkeit mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft konfrontiert, sind andere Faktoren für die Verhältnismässigkeit ausschlaggebend. Einer besonders achtsamen Verhältnismässigkeitsprüfung bedarf etwa die Situation eines Kindes, das die von einem Elternteil abgeleitete Staatsangehörigkeit verliert, weil der Elternteil diese Staatsangehörigkeit aufgrund falscher Angaben erworben hat.²⁹⁹ In einem solchen Fall gilt es sich zu fragen, ob es verhältnismässig ist, die Staatsangehörigkeit und damit die Unionsbürgerschaft zu verlieren, obgleich das Verschulden des Elternteils dem Kind nicht zurechenbar ist.³⁰⁰ Desgleichen fehlt es an einem Verschulden des Unionsbürgers, wenn dieser die Unionsbürgerschaft verliert, weil dessen Elternteil seine Staatsangehörigkeit aufgrund eines über zehn Jahre langen Aufenthalts in einem Drittstaat verliert.³⁰¹ Der Grund für den Verlust der Staatsangehörigkeit und damit der Unionsbürgerschaft hat mithin einen Einfluss auf die Schutzbedürftigkeit des Unionsbürgers, welcher bei der Verhältnismässigkeitsprüfung entsprechend Rechnung zu tragen ist.³⁰²

In allen Fällen des Verlusts der Staatsangehörigkeit und noch deutlicher als in der Rs. *Rottmann* müssen die Folgen für die Unionsbürgerschaft bedacht werden. Dabei ist sich vor Augen zu halten, dass sich die betroffene Person mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft nicht mehr auf die Unionsbürgerrechte berufen kann. Sie verliert das Freizügigkeitsrecht und das damit einhergehende Gleichbehandlungs- und Familiennachzugsrecht; sie verliert aber etwa auch das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und

297 Kritisch *Bauböck/Paskalev*, Citizenship Deprivation, 28.

298 Siehe hierzu oben, 53.

299 *De Groot/Luk*, GLJ 2014, 821 (834).

300 Vgl. *Luk, Rottmann in the Netherlands*, 481 (486 f.).

301 Siehe die Vorlagefragen in der anhängigen Rs. *Tjebbes*, C-221/17.

302 *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (170).

bei Kommunalwahlen, die Gleichbehandlung beim diplomatischen Schutz in Drittstaaten und das Initiativrecht im Rahmen einer Europäischen Bürgerinitiative.³⁰³ Der Verlust der Unionsbürgerschaft und dieser damit verbundenen Rechte muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Um die negativen Auswirkungen auf die unionsrechtliche Rechtsstellung der betroffenen Person beurteilen zu können, gilt es bei der Verhältnismässigkeitsprüfung unter anderem noch folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Wie lange ist die Person bereits im Besitz der Unionsbürgerschaft?³⁰⁴ Insbesondere in Fällen, in denen die Person seit Geburt Unionsbürger ist, bedarf es eines bedeutenden Grundes, um den Verlust der Unionsbürgerschaft zu rechtfertigen.
- Hat die betroffene Person bereits von ihren Unionsbürgerrechten Gebrauch gemacht? Die Ausübung des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts – sei es aus wirtschaftlichen, sei es aus nichtwirtschaftlichen Gründen – stellt den Einzelnen in direkte Verbindung zu anderen Mitgliedstaaten und deren Staatsangehörigen. Dies gilt es im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen, um der Unionsbürgerschaft als transnationalem Bürgerstatus gerecht zu werden.
- Hatte die Person bereits vor der gegenständlich zu entziehenden Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats? Oder in anderen Worten: War die Person bereits zuvor Unionsbürger? Wie bereits ausgeführt, muss der Kernbestandsschutz auch für jene Personen anwendbar sein, welche die Unionsbürgerschaft erstmalig erworben haben.³⁰⁵ Dieser Umstand kann gleichwohl Einfluss auf die Verhältnismässigkeit der Entscheidung haben.
- Welche Folgen hat der Verlust der Unionsbürgerschaft für die Familienangehörigen des betroffenen Unionsbürgers?³⁰⁶ Hierbei gilt es insbesondere zu prüfen, ob die Familienangehörigen aus dem Verwandt-

303 Vgl. dahingegen das Petitionsrecht und das Recht auf Beschwerde beim EU-Bürgerbeauftragten nach Art. 24 Abs. 2 und 3 AEUV, die nach Art. 227 und Art. 228 AEUV allen natürlichen und juristischen Personen in der EU zustehen.

304 Diesen Aspekt auch für relevant erklärt *Lämmermann*, NVwZ 2012, 75 (78).

305 Siehe hierzu oben, 2. Teil B. III. 1.

306 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 56; siehe hierzu das Bundesverwaltungsgericht in seiner Folgeentscheidung zur Rs. *Rottmann*, Urt. v. 11.11.2010, 5 C 12.10, Rn. 35, wonach die Rücknahmeentscheidung keine nachteiligen Folgen für die Ehefrau und die anderen Familienangehörigen von Herrn *Rottmann* habe, da Herr *Rottmann* nach nationalem Recht einen Aufenthaltsschutz genieße.

schaftsverhältnis ein unionsrechtliches Aufenthaltsrecht ableiten, welches sie infolge des Verlusts der Unionsbürgerschaft verlieren würden.³⁰⁷

Diese Abwägungsfaktoren zeigen, dass die Verhältnismässigkeitsprüfung im Rahmen des Kernbestandsschutzes eine umfassende Bewertung sämtlicher Umstände der vom Verlust der Unionsbürgerschaft betroffenen Person nach sich zieht. Je stärker die unionsrechtliche Rechtsstellung wiegt, wie etwa aufgrund der Dauer des Bestandes der Unionsbürgerschaft oder der tatsächlichen Ausübung der damit verbundenen Rechte, desto bedeutender muss der dem Verlust der Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft zugrunde liegende Grund sein.

cc) Pflicht zur Fristeinräumung

Kommt die mitgliedstaatliche Behörde aufgrund erwähnter Abwägungsfaktoren zum Ergebnis, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft im Hinblick auf das verfolgte Ziel unverhältnismässig ist, darf die Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden. Erkennt die Behörde den Verlust dahingegen als verhältnismässig an, ist im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ein letzter Punkt zu beurteilen. Der Gerichtshof fordert die nationalen Entscheidungsträger nämlich auf,

„zu beurteilen, ob die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit es unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Umstände verlangt, dass dem Betroffenen vor Wirksamwerden einer derartigen Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung eine angemessene Frist eingeräumt wird, damit er versuchen kann, die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats wiederzuerlangen.“³⁰⁸

Mit einer Fristeinräumung zur Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit des Herkunftsmitgliedstaats wird erreicht, dass die betroffene Person ihre Unionsbürgerschaft auch nicht nur vorübergehend verliert. Obzwar der Gerichtshof von der Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit eines Herkunftsmitgliedstaats spricht, bietet sich eine Fristeinräumung auch für jene Personen an, dessen ursprüngliche Staatsangehörigkeit die eines Drittstaates ist. Denn damit würde dem völkerrechtlichen Grund-

307 *De Groot/Luk*, GLJ 2014, 821 (834).

308 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 58; vgl. hierzu d'Oliveira, ECLR 2011, 138 (145): „In practice, that will mean a period of a few years.“

satz Rechnung getragen, Staatenlosigkeit zu vermeiden.³⁰⁹ Dieses Ziel verfolgen sowohl das UN-Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 als auch das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997, welche nach Generalanwalt *Poiães Maduro* als „Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes des Völkerrechts“ begriffen werden können und Teil der Unionsrechtsordnung sind.³¹⁰

Eine Frist zur Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit muss nach der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht in allen Fällen eingeräumt werden.³¹¹ Nur wenn es „die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit [...] unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Umstände verlangt“³¹², haben die Behörden eine solche Frist zu setzen. Anhand welcher Massstäbe die Entscheidung über eine Fristeinräumung zu treffen ist, liess der Gerichtshof gleichwohl offen.

Dahingegen erklärte das Bundesverwaltungsgericht in seiner Folgebemerkung zum *Rottmann*-Urteil folgende Umstände für relevant:

- Die betroffene Person muss sich ernsthaft um die Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit bemühen (frühzeitige, allenfalls vorsorgliche Antragstellung; Verfolgung des Antrags mit Nachdruck);
- die Wiedererlangung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit darf nach dem Recht des Herkunftsstaats nicht „offensichtlich aussichtslos“ sein (entsprechend dem Stand der Rechtsprechung und der Literatur oder der Erklärung der Behörden);
- das private Interesse der betroffenen Person am vorübergehenden Erhalt der Unionsbürgerrechte sowie
- das öffentliche Interesse am zeitnahen Wirksamwerden der Entscheidung.³¹³

Im Fall von Herrn *Rottmann* kam das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass zur Wahrung der Verhältnismässigkeit eine Fristeinräumung nicht erforderlich sei. Denn er habe sich nicht so früh wie möglich um die Wiedererlangung der österreichischen Staatsangehörigkeit bemüht.³¹⁴ Zu-

309 Die Weiterentwicklung dieses Prinzips im Unionsrecht allgemein befürwortet *Berry*, JIANL 2014, 355 (362 – 364).

310 GA *Poiães Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 29; hierzu *Cloot*, EPL 2017, 57 (85 f.).

311 So auch BVerwG, Urt. v. 11.11.2010, 5 C 12.10, Rn. 24 – 26.

312 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 58.

313 BVerwG, Urt. v. 11.11.2010, 5 C 12.10, Rn. 27.

314 Ebd., Rn. 31.

dem überwiege das öffentliche Interesse an einer „zeitnahen Verbindlichkeit und Durchsetzung der Rücknahmeentscheidung“³¹⁵.

Der Gerichtshof ist aufgefordert, einen eigenen Kriterienkatalog für die Entscheidung über eine Fristeinräumung aufzustellen. Nur so ist ein gleichwertiger Schutz der Unionsbürger gewährleistet. In aller Regel muss jedoch eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Einräumung einer Frist angenommen werden. Immerhin wird mit einer solchen Pflicht nicht in die Kompetenz der Mitgliedstaaten eingegriffen, über den Verlust der Staatsangehörigkeit zu entscheiden. Vielmehr werden sie nur aufgefordert, vorübergehend vom Wirksamwerden ihrer Entscheidung abzusehen. Demgegenüber ist dem Zweck der Fristeinräumung, den zeitweiligen Verlust der Unionsbürgerschaft bzw. die Staatenlosigkeit zu vermeiden, ein besonderes Gewicht beizumessen. Dementsprechend soll nur aus gewichtigen Gründen von einer Fristeinräumung abgesehen werden dürfen.

b) Unionsgrundrechte

Der Gerichtshof äusserte sich in der Rs. *Rottmann* nicht zur möglichen Einschlägigkeit der Unionsgrundrechte. Dahingegen hielt der Generalanwalt im Grundsatz fest, dass die Unionsgrundrechte „geeignet [sind], der Ausübung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf [dem] Gebiet [des Staatsangehörigkeitsrechts] entgegengehalten zu werden“³¹⁶. Überdies fragt nun das vorliegende Gericht in der anhängigen Rs. *Tjebbes* nach der Auslegung des Art. 20 AEUV „u. a. im Licht von Art. 7 der Charta“.

Die Unionsgrundrechte müssen für mitgliedstaatliche Massnahmen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts jedenfalls Schranken-Schranken bilden. Im Rahmen der Grundfreiheiten ist es ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Mitgliedstaaten bei deren Beschränkung an die Unionsgrundrechte im Sinne des Art. 51 GRC gebunden sind.³¹⁷ Wie bei den Grundfreiheiten so wird auch mit einer nationalen Massnahme, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, in eine unionsrechtlich gewährte Rechtsposition eingegriffen.³¹⁸ Überdies erklärte der Gerichtshof in den

315 BVerwG, Urt. v. 11.11.2010, 5 C 12.10, Rn. 32.

316 GA *Poaires Maduro, Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 28.

317 Grundlegend EuGH, *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, Rn. 43; bekräftigt etwa in EuGH, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, Rn. 24; siehe hierzu etwa *Kahl/Schwind*, EuR 2014, 170 (179 – 182); *Trstenjak/Beysen*, ELR 2013, 293 (305 f.); *Wollenschläger*, EuZW 2014, 577 – 580.

318 Vgl. *Epiney*, Grundlegender Status, 163 (166).

Rs. *Rendón Marín* und *CS* die Unionsgrundrechte für verbindlich, wenn in den Kernbestandsschutz nach der *Zambrano*-Judikatur eingegriffen wird.³¹⁹ Vor diesem Hintergrund kann auch ein Eingriff in den Kernbestandschutz nach der *Rottmann*-Judikatur nur bei Wahrung der Unionsgrundrechte gerechtfertigt sein.³²⁰

Für den Verlust der Staatsangehörigkeit von Bedeutung ist das Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat zum Verlust der Staatsangehörigkeit noch keine umfassende Rechtsprechung entwickelt.³²¹ Immerhin erklärte das Gericht in der Sache *Fehér und Dolník v. Slowakei*, dass der Verlust der slowakischen Staatsangehörigkeit wegen Erwerb der ungarischen Staatsangehörigkeit nicht willkürlich war, weil die Betroffenen in Kenntnis der Konsequenzen freiwillig die ungarische Staatsangehörigkeit erworben hatten.³²² Eine konkrete Prüfung des Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erfolgte gleichwohl nicht. Darüber hinaus lassen sich aber aus der Rechtsprechung des EGMR zum Erwerb der Staatsangehörigkeit Schlussfolgerungen für den Verlusttatbestand ziehen.³²³ Ein Recht auf eine bestimmte Staatsangehörigkeit verspricht die EMRK demnach nicht.³²⁴ Der EGMR schliesst jedoch nicht aus, dass ein willkürliches Vorenthalten der Staatsangehörigkeit wegen der Auswirkungen auf das Privatleben unter bestimmten Umständen Fragen unter Art. 8 EMRK aufwerfen kann.³²⁵ Damit zeigt sich, dass nicht der Nichterwerb der Staatsangehörigkeit grundrechtlich erfasst ist, sondern die damit einhergehenden Folgen für das Privatleben der betroffenen Person.³²⁶ Es scheint naheliegend, dass der EGMR auch den Verlust der Staatsangehörigkeit wegen den

319 EuGH, *CS*, C-304/14, EU:C:2016:674, Rn. 36, 41, 48; EuGH, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, Rn. 85.

320 Im Ergebnis auch *Epiney*, Grundlegender Status, 163 (166 f.); die Übertragung der *ERT*-Rechtsprechung (siehe Fn. 316) auf Art. 20 AEUV im Allgemeinen bejahen auch *Trstenjak/Beysen*, ELR 2013, 293 (305 f.).

321 *Cloots*, EPL 2017, 57 (72).

322 EGMR, *Fehér und Dolník v. Slowakei*, 14927/12 und 30415/12, Rn. 42.

323 *Cloots*, EPL 2017, 57 (72).

324 Siehe etwa EGMR, *Karashev v. Finnland*, 31414/96, 1a; EGMR, *Genovese v. Malta*, 53124/09, Rn. 30.

325 Siehe etwa EGMR, *Karashev v. Finnland*, 31414/96, 1b; EGMR, *Petropavlovskis v. Lettland*, 44230/06, Rn. 73.

326 *Zimmermann/Landefeld*, ZAR 2014, 97 (99).

– womöglich noch schwerwiegenderen³²⁷ – Folgen für das Privatleben anhand Art. 8 EMRK prüfen würde.³²⁸

Zusammen mit dem Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens prüft der EGMR das akzessorische Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK. So erkannte der EGMR in *Genovese v. Malta* eine Verletzung des Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 8 EMRK, da eheliche und uneheliche Kinder in Bezug auf den Staatsangehörigkeitserwerb unterschiedlich behandelt wurden.³²⁹ Nicht nur den Erwerb der Staatsangehörigkeit, sondern auch deren Verlust dürfte der EGMR im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot prüfen.³³⁰

Die vom EGMR entwickelten Grundsätze zu Art. 8 und 14 EMRK können für die Auslegung des Grundrechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 7 GRC sowie des Diskriminierungsverbots nach Art. 21 Abs. 1 GRC herangezogen werden. Denn Art. 7 GRC hat die gleiche Bedeutung und Tragweite wie Art. 8 EMRK im Sinne des Art. 52 Abs. 3 GRC³³¹ und Art. 21 GRC wird von Art. 14 EMRK als Rechtserkenntnisquelle „geleitet“³³². Die Unionsgrundrechte können jedoch gemäss Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GRC einen weitergehenden Schutz bieten, indem der EuGH diese grosszügiger auslegt als der EGMR die Grundrechte der EMRK.³³³

Der Kernbestandsschutz zieht es somit nach sich, dass die Mitgliedstaaten bei Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit nunmehr auch die Unionsgrundrechte zu beachten haben.³³⁴ Daher stehen beispielsweise nun auch mitgliedstaatliche Regelungen auf dem Prüfstand, wonach die Art des Staatsangehörigkeitserwerbs einen Einfluss auf den Verlust der

327 *Gibney*, JOP 2013, 646 (656).

328 *Cloots*, EPL 2017, 57 (72 – 75).

329 EGMR, *Genovese v. Malta*, 53124/09, Rn. 45 – 49.

330 Vgl. *de Groot*, Rules on Loss of Nationality, 9 (33); *de Groot/Vonk*, EJML 2012, 317 (323).

331 Siehe die Erläuterungen zu Art. 7 und Art. 52 GRC; EuGH, *MCB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, Rn. 53; EuGH, *Dereci*, C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 70.

332 EuGH, X, C-199/12, EU:C:2013:720, Rn. 54; vgl. auch die Erläuterung zu Art. 21 GRC: Art. 21 Abs. 1 GRC „lehnt sich“ an Art. 14 EMRK an.

333 Vgl. *Jarass*, Art. 52 GRC Rn. 62; kritisch zu dieser Möglichkeit des EuGH *Borowsky*, in: Meyer, Art. 52 GRC Rn. 39.

334 Die Anwendbarkeit des unionsrechtlichen Diskriminierungsverbots im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts im Allgemeinen bejahen etwa auch *Bauböck/ Paskalev*, Citizenship Deprivation, 28 f.; *Cambien*, Citizenship of the Union, 73 – 77; *Davies*, Supremacy of Union citizenship, 5 (9); *Murphy*, Irish Jurist 2013, 193 (200).

Staatsangehörigkeit hat. Unterschiedliche Behandlungen einer durch Einbürgerung und einer durch Geburt erworbenen Staatsangehörigkeit könnten das Diskriminierungsverbot verletzen,³³⁵ sodass ein Eingriff in den Kernbestandsschutz nicht gerechtfertigt wäre.

C. Bedeutung für andere Konstellationen

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rs. *Rottmann* schützt der Kernbestandsschutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft als Folge des Verlusts der Staatsangehörigkeit. Kann der Kernbestandsschutz auch auf andere Konstellationen Anwendung finden? In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung des Kernbestandsschutzes bei Veränderungen des EU-Mitgliedschaftsstatus des Herkunftsstaates wie im Falle eines Austritts oder einer Sezession zu untersuchen (I.). Schliesslich ist zu fragen, ob auch der Erwerb der Unionsbürgerschaft vom Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV umfasst sein kann (II.).

I. Schutz bei Veränderung des EU-Mitgliedschaftsstatus?

Die Mitgliedstaatsangehörigen verlieren die Unionsbürgerschaft nicht nur bei Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit. Sie können auch mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft konfrontiert sein, wenn sich der EU-Mitgliedschaftsstatus ihres Herkunftsstaates verändert. Es drängt sich daher die Frage auf, ob die Unionsbürger auch unter solchen Umständen nach Art. 20 AEUV geschützt sind. Dabei ist zum einen die Bedeutung des Kernbestandsschutzes für den Fall des Austritts eines Mitgliedstaats aus der EU zu diskutieren (1.), zum anderen für den Fall der Abspaltung eines Teilgebiets eines Mitgliedstaats (2.).

335 So könnten nach *Cloots*, EPL 2017, 57 (78 – 80), mitgliedstaatliche Regelungen, wonach der Verlust der Staatsangehörigkeit wegen terroristischer Handlungen nur bei eingebürgerten Staatsangehörigen möglich ist, gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK verstossen.

1. Austritt

Sobald ein Mitgliedstaat aus der EU austritt, verlieren seine Staatsangehörigen die Unionsbürgerschaft (vorausgesetzt sie besitzen nicht zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats). Denn Unionsbürger ist nach Art. 20 AEUV nur, „wer die Staatsangehörigkeit eines *Mitgliedstaats* besitzt“. Aufgrund der Akzessorietät von Unionsbürgerschaft und Mitgliedstaatsangehörigkeit können die Staatsangehörigen eines austretenden Staats die Unionsbürgerschaft nicht als eigenständigen Status beibehalten.³³⁶ Die Beendigung der EU-Mitgliedschaft führt unmittelbar zum Verlust der Unionsbürgerschaft. Sind die Staatsangehörigen des austretenden Mitgliedstaats kraft Kernbestandsschutz vor dem Verlust der Unionsbürgerschaft auf die eine oder andere Weise geschützt? Diese Frage ist seit der Abstimmung der Bürger des Vereinigten Königreichs für den Austritt aus der EU nicht mehr rein hypothetisch, sondern von praktischer Bedeutung. Deren Beantwortung erweist sich indessen als schwierig, da es sowohl an einer umfassenden Regelung in den Verträgen als auch an Präzedenzfällen fehlt.

Nach Art. 50 EUV kann jeder Mitgliedstaat „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ aus der EU austreten. Die Beendigung der Mitgliedschaft erfolgt durch eine einseitige Erklärung des betreffenden Mitgliedstaats an den Europäischen Rat. Der Austritt wird mit Inkrafttreten eines ausgehandelten Austrittsabkommens oder spätestens zwei Jahre nach erfolgter Mitteilung – sofern nichts anderes vereinbart – rechtskräftig. Ab diesem Zeitpunkt sind die Verträge im ehemaligen Mitgliedstaat nicht mehr anwendbar; dessen Staatsangehörige verlieren ihre Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte. Die Massnahme, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, ist allerdings bereits die vom Mitgliedstaat abgegebene Willenserklärung zum EU-Austritt. Denn diese Erklärung ist für die Wirksamkeit des Austritts massgeblich, ohne dass hierfür der Abschluss eines Austrittsabkommens erforderlich ist (siehe die sogenannte „sunset clause“ nach Art. 50 Abs. 3 EUV).³³⁷ Unterliegt der Mitgliedstaat bei der Abgabe dieser Erklärung unionsrechtlichen Schranken, insbeson-

336 Diese grundlegende Auffassung infrage stellen *Roeben* et al., Protection from exclusion, 1 – 29.

337 Europäischer Konvent, Entwurf der Verfassung, Band I – Überarbeiteter Text von Teil I, 24. Mai 2003, CONV 724/03, Anlage 2, 132; *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 13, 17; *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Art. 50 EUV Rn. 6; *Wieduwilt*, ZEuS 2015, 169 (175 – 178).

dere dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nach der *Rottmann*-Rechtsprechung? Oder anders gefragt: Kann ein Mitgliedstaat nur dann seinen Austritt rechtmässig erklären, wenn er die Konsequenzen des Verlusts der Unionsbürgerschaft in verhältnismässiger Weise berücksichtigt hat?

Nach der *Rottmann*-Rechtsprechung fällt eine Situation, in der ein Unionsbürger aufgrund der Rücknahme der Einbürgerung die Unionsbürgerschaft verliert, „ihrem Wesen und ihren Folgen nach“ unter das Unionsrecht.³³⁸ Eine solche Massnahme beruht auf einem Akt der Verwaltung. Im Gegensatz dazu stützt sich etwa der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU auf eine demokratische Entscheidung aller Bürger. Eine solche dürfte kaum der Kontrolle durch den EuGH unterliegen.³³⁹ Ein gewichtiges Argument gegen eine Beschränkung durch Art. 20 AEUV lässt sich darüber hinaus in der Austrittsbestimmung selbst finden: Nach Art. 50 EUV entscheidet allein der jeweilige Mitgliedstaat über seinen Austritt aus der Europäischen Union. Dabei ist er nur an seine verfassungsrechtlichen Vorschriften gebunden. Die Verträge sehen keine materiell-rechtlichen Schranken für das Austrittsrecht vor.³⁴⁰ Das Austrittsrecht wird durch das nationale Verfassungsrecht, nicht aber durch das Unionsrecht beschränkt. Daher kann auch der Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV einem Austritt nicht entgegenstehen. Die Mitgliedstaaten haben mit Art. 50 EUV in Kauf genommen, dass die Staatsangehörigen des austretenden Mitgliedstaats mit dem Austritt die Unionsbürgerschaft verlieren.³⁴¹ Aus diesen Gründen dürften die Mitgliedstaaten bei der Willenserklärung zum EU-Austritt nicht zur Beachtung der *Rottmann*-Rechtsprechung verpflichtet sein.³⁴² Der austretende Mitgliedstaat kann die Erklärung abgeben, obgleich die eigenen Staatsangehörigen mit dieser Entscheidung die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte verlieren. Ohnehin ist auch nach dem Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur der Verlust der Unionsbürgerschaft möglich, sofern insbesondere der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt. Im Hinblick auf den Austritt des Vereinigten Königreichs wäre fraglich, ob der Verlust der Unionsbürgerschaft wegen der de-

338 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42.

339 *Athanassiou/Shaelou*, Exit and Secession, 731 (744); *van Eijken*, Brexit.

340 *Bruha/Nowak*, 1 (21 f.); *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 18, 33; *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Art. 50 EUV Rn. 4.

341 *Davies*, Brexit.

342 Im Ergebnis so auch *Athanassiou/Shaelou*, Exit and Secession, 731 (744 f.); *Davies*, Brexit; *Kochenov*, EU Citizenship and Withdrawals, 2 f.; *Schrauwen*, Brexit, 4; a.M. *Mindus*, European Citizenship after Brexit, 89 – 92; *Rieder*, FILJ 2013, 147 (170 – 172).

mokratischen Legitimation durch das Volk überhaupt als unverhältnismäßig angesehen werden könnte.³⁴³

Muss der austretende Mitgliedstaat die *Rottmann*-Rechtsprechung im Rahmen der Verhandlungen eines Austrittsabkommens beachten? Bis zum Wirksamwerden des Austritts – und damit auch während der Verhandlungen – ist der austretende Mitgliedstaat an das Unionsrecht gebunden (Art. 50 Abs. 3 EUV). In Bezug auf die Austrittsverhandlungen nimmt er hingegen die Stellung eines Drittstaates ein, da mit ihm ein Abkommen nach den Regeln des Art. 218 Abs. 3 AEUV zu den Übereinkünften zwischen der EU und Drittstaaten verhandelt wird.³⁴⁴ Daher dürfte der austretende Mitgliedstaat im Rahmen der Verhandlungen nicht an die unionsrechtlichen Schranken und dementsprechend nicht an den Kernbestandsschutz gebunden sein. Ausserdem: Wenn das „Ob“ des Austritts keinen materiell-unionsrechtlichen Voraussetzungen unterliegt, kann argumentum a maiore ad minus das „Wie“ keine solchen Einschränkungen kennen. Nicht zuletzt bleibt zu bedenken, dass der Austritt auch ohne Abschluss eines Austrittsabkommens wirksam wird. Die Nichtigserklärung des Abkommens wegen einer etwaigen Unverhältnismässigkeit aufgrund des Verlusts der Unionsbürgerschaft würde den Austritt daher nicht verhindern, sondern nur zu einem Austritt ohne Abkommen führen.³⁴⁵ Damit wäre den Unionsbürgern nicht geholfen.

Der austretende Mitgliedstaat dürfte folglich weder bei der Austrittserklärung noch bei der Verhandlung eines Austrittsabkommens an den Kernbestandsschutz im Sinne der *Rottmann*-Rechtsprechung rechtlich gebunden sein – auch wenn die Unionsbürger mit Wirksamkeit des Austritts ihre Unionsbürgerschaft verlieren. Richtigerweise verlieren die Unionsbürger aber nur dann die Unionsbürgerschaft, wenn das in den Verträgen vorgesehene Austrittsverfahren eingehalten wurde.³⁴⁶ Überdies dürften sowohl der austretende Mitgliedstaat als auch die EU im Rahmen des Austrittsabkommens versuchen, den Verlust der Unionsbürgerrechte für die betroffenen Unionsbürger in möglichst schonender Weise abzufedern.³⁴⁷

343 *van Eijken*, Brexit.

344 *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV Rn. 9.

345 *Davies*, Brexit.

346 *So Tewocht*, ZAR 2017, 245 (248).

347 Vgl. etwa die Leitlinien des Europäischen Rates zum Brexit vom 29.04.2017, EU-CO XT 20004/17, wonach eine Einigung über die Rechte der Bürger des Vereinigten Königreichs und der anderen EU-Staaten nach dem Austritt „oberste Priorität“ hat; vgl. auch das Strategiepapier des Vereinigten Königreichs vom Ju-

2. Sezession

Wie beim EU-Austritt verändert sich im Falle der Abspaltung eines Teilgebiets eines Mitgliedstaats das EU-Mitgliedschaftsverhältnis. In den EU-Verträgen finden sich keine Bestimmungen zur Sezession, sodass in den letzten Jahren über deren Bedeutung innerhalb der Unionsrechtsordnung vermehrt diskutiert wird.³⁴⁸ Dies hängt nicht zuletzt mit den Unabhängigkeitsbestrebungen in Schottland und Katalonien zusammen, welche jeweils verbunden sind mit dem Wunsch, in der EU zu verbleiben. Hier von Interesse ist die Frage, ob die *Rottmann*-Rechtsprechung im Rahmen solcher Prozesse eine Rolle spielt.

Im Besonderen ist das Rechtsverhältnis eines abgespaltenen Staates zur EU aufgrund fehlender Vertragsregelung umstritten. Nach der Position einiger Vertreter der EU-Institutionen wird der neue Staat am Tag seiner Unabhängigkeit ein Drittstaat und kann als solcher nur mit einem Beitrittsverfahren nach Art. 49 EUV EU-Mitglied werden.³⁴⁹ Dahingegen könnte mit der *Rottmann*-Rechtsprechung argumentiert werden, dass der neue Staat mit seiner Gründung automatisch den Status als EU-Mitgliedstaat erhalten muss.³⁵⁰ Denn nur so wären die Unionsbürger vor Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte geschützt. Allerdings kann das Unionsbürgerschafts-Argument aus zwei Gründen nicht greifen: Zum einen sind nur Staatsangehörige der Mitgliedstaaten Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft setzt sohin voraus, dass der Angehörigkeitsstaat Mitgliedstaat der EU ist – die Unionsbürgerschaft selbst kann die Mitglied-

ni 2017 zu „Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU“; abrufbar unter www.gov.uk [08.10.2018].

348 Siehe etwa *Athanassiou/Shaelou*, YEL 2014, 1 – 50; dies., Exit and Secession, 731 – 750; *Closa*, ECLR 2016, 240 – 264; *Glaser*, ZBl 2014, 463 (478 – 486); *Hofmeister*, EuR 2013, 711 – 721; *Kenealy/MacLennan*, ELJ 2014, 591 – 612; *Marrero González*, Independence, 101 – 217; *Rötting*, ZEuS 2014, 419 – 441; *Stoffels*, EU-Mitgliedschaft und Abspaltung, 67 – 592; *Tierney*, ECLR 2013, 359 (382 – 390).

349 So etwa die ehemaligen Kommissionspräsidenten *Prodi*, ABl. 2004 C 84E, 492, und *Barroso*, Brief an den Acting Chairman des House of Lords, Lord Tugendhat, vom 10.12.2012, abrufbar unter www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU._Barroso%27s_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf [08.10.2018], sowie der ehemalige Ratspräsident *van Rompuy*, Ausführungen vom 12.12.2013, EUCO 267/13.

350 So *O'Neill*, Scotland, Independence and the EU; kritisch *Crawford/Boyle*, Independence of Scotland, Rn. 178 – 183; *Hoyle*, Scottish Independence and EU membership; *Tierney*, ECLR 2013, 359 (384 f.).

schaft nicht begründen.³⁵¹ Zum anderen ergibt sich aus der Vertragsbestimmung zum Austrittsrecht, dass eine EU-Mitgliedschaft auch dann beendet werden kann, wenn damit der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht. Das Vertragsrecht erkennt daher implizit, dass Unionsbürgerrechte durch Beendigung der EU-Mitgliedschaft entzogen werden können.³⁵²

Allerdings könnte sich mithilfe des Kernbestandsschutzes eine Verhandlungspflicht für die EU und ihre Mitgliedstaaten begründen lassen.³⁵³ Der neue Staat wäre nicht automatisch EU-Mitglied, würde aber auch nicht automatisch aus der EU ausscheiden; vielmehr bliebe er während der Verhandlungen „schwebendes“ EU-Mitglied³⁵⁴. Verhandlungen könnten dem Neustaat den Beitritt zur EU ohne Unterbruch ermöglichen. Dessen Staatsangehörige blieben ohne Unterbruch Unionsbürger. Würde dahingegen auf Verhandlungen verzichtet und der Neustaat mit seiner Gründung ein Drittstaat werden, verlören deren Bürger – auch wenn möglicherweise nur vorübergehend – die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte. Kern der *Rottmann*-Rechtsprechung ist nun aber, die Unionsbürger vor Verlust der Unionsbürgerschaft zu schützen. Wenngleich sich die Situation von Herrn *Rottmann* und der Fall einer Sezession wesentlich unterscheiden, kann diese Rechtsprechung doch für eine Verhandlungspflicht und gegen ein automatisches Ausscheiden sprechen.³⁵⁵ Eine EU-Mitgliedschaft wird die Unionsbürgerschaft gleichwohl nicht erzwingen können.

Selbst wenn der abgespaltene Staat früher oder später nicht EU-Mitglied ist, verlieren dessen Staatsangehörige nur dann ihre Unionsbürger-

351 *Glaser*, ZBl 2014, 463 (479).

352 *Hoyle*, Scottish Independence and EU membership; ähnlich *Tierney*, ECLR 2013, 359 (384).

353 Darüber hinaus wird eine Verhandlungspflicht mit Art. 50 EUV begründet, wonach der Vertragsgeber auch für den EU-Austritt Verhandlungen vorsieht, so etwa *Edward*, Scotland and the European Union, Rn. 21; dem folgend *Hofmeister*, EuR 2013, 711 (718 f.); *Vidmar*, CYIL 2014, 259 (281 f.); so überdies auch *Kenealy/MacLennan*, ELJ 2014, 591 (599 f.).

354 *Glaser*, ZBl 2014, 463 (482).

355 In diese Richtung auch *Douglas-Scott*, Independent Scotland, 16 – 19; mit dem Schutz der Unionsbürgerrechte im Allgemeinen argumentieren *Glaser*, ZBl 2014, 463 (479 f.); *Fassbender*, Gastkommentar zu Katalonien; *Hofmeister*, EuR 2013, 711 (715 – 718); *Peters*, Schottische EU-Mitgliedschaft; *Stoffels*, EU-Mitgliedschaft und Abspaltung, 441 f.; *Tierney/Boyle*, Independent Scotland, 13 – 19; a.M. der ehemalige Kommissionspräsident *Barosso* in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage vom 28.08.2012, ABl. 2013 C 228E, 1 (256); dem folgend *Crawford/Boyle*, Independence of Scotland, Rn. 180 – 183; kritisch auch *Closa*, ECLR 2016, 240 (258).

schaft, wenn der Mutterstaat ihnen die Staatsangehörigkeit entzieht.³⁵⁶ Ob bei Erwerb der Staatsangehörigkeit des neuen Staates die ursprüngliche Staatsangehörigkeit verloren geht, bestimmt das nationale Recht des Mutterstaates.³⁵⁷ Als EU-Mitgliedstaat hat dieser dabei das Unionsrecht zu beachten. Nach der *Rottmann*-Rechtsprechung kann der Mutterstaat die Staatsangehörigkeit, die zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, nur entziehen, wenn hierfür ein legitimer Grund vorliegt und die Schranken-Schranken wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Unionsgrundrechte gewahrt bleiben.³⁵⁸

II. Schutz des Erwerbs der Unionsbürgerschaft?

Die in der Rechtsprechung gesicherte Komponente des Kernbestandschutzes ist der Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft bei Verlust der Staatsangehörigkeit. Fraglich ist, ob auch der Erwerb der Unionsbürgerschaft vom Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV geschützt werden kann. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs gibt hierauf keine klare Antwort (1.). Dennoch liesse sich eine solche Einwirkung des Unionsrechts auf das nationale Staatsangehörigkeitsrecht mit dem Akzessorietätsgrundsatz des Art. 20 AEUV begründen (2.).

1. Unklare Rechtsprechung des EuGH

In dem grundlegenden Urteil in der Rs. *Micheletti* hielt der Gerichtshof bereits fest:

„Die Festlegung der Voraussetzungen für den *Erwerb* und den Verlust der Staatsangehörigkeit unterliegt nach dem internationalen Recht der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten; von dieser Zuständigkeit ist unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen.“³⁵⁹

356 Siehe hierzu *Stoffels*, EU-Mitgliedschaft und Abspaltung, 361 – 367.

357 *Kenealy/MacLennan*, ELJ 2014, 591 (609 f.); *Stoffels*, EU-Mitgliedschaft und Abspaltung, 436 f.

358 Die Verhältnismässigkeit für solche Fälle bejahen *Hoyle*, Scottish Independence and EU membership; *Kenealy/MacLennan*, ELJ 2014, 591 (610); in diese Richtung auch *Marrero González*, Independence, 176.

359 EuGH, *Micheletti*, C-369/90, EU:C:1992:295, Rn. 10 (Hervorhebung nur hier).

In dieser Entscheidung ging es allerdings weder um den Erwerb noch um den Verlust der Staatsangehörigkeit, sondern um die Pflicht zur Anerkennung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats.³⁶⁰ Entsprechend wurde darin ein *Obiter Dictum* erkannt.³⁶¹ Inzwischen zählt der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten haben, jedoch zur ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs.³⁶² Sohin ist klar, dass nicht nur die nationalen Regelungen zum Verlust der Staatsangehörigkeit unionsrechtlichen Grenzen unterliegen, sondern auch jene zum Erwerb. Damit ist gleichwohl noch nicht gesagt, dass der Kernbestandsschutz nach Art. 20 AEUV eine solche Schranke bildet. Die Pflicht zur Beachtung des Unionsrechts kann auch auf andere Bestimmungen abzielen. So wird im Zusammenhang mit der Verleihung der Mitgliedstaatsangehörigkeit im Besonderen der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV ins Spiel gebracht.³⁶³

Die Entscheidung in der Rs. *Rottmann* sendet gemischte Signale hinsichtlich der Frage, ob der Schutz nach Art. 20 AEUV auch nationalen Massnahmen entgegensteht, mit welchen die Verleihung der Staatsangehörigkeit und damit der Unionsbürgerschaft verweigert wird. Der Gerichtshof bestätigte zunächst den *Micheletti*-Grundsatz,³⁶⁴ um anschliessend den unionsrechtlichen Vorbehalt zu erklären:

„Der Vorbehalt, dass das Unionsrecht zu beachten ist, [...] stellt den Grundsatz auf, dass im Fall von Unionsbürgern die Ausübung dieser Zuständigkeit, *soweit sie die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt* – wie dies *insbesondere* bei einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung wie der im Ausgangsverfahren der Fall ist –, der gerichtlichen Kontrolle im Hinblick auf das Unionsrecht unterliegt.“³⁶⁵

360 *Kochenov*, CMLR 2010, 1831 (1838); *d'Oliveira*, ECLR 2011, 138 (142).

361 *D'Oliveira*, ECLR 2011, 138 (142).

362 Siehe EuGH, *Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, Rn. 29; EuGH, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, Rn. 19; EuGH, *Zhu und Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, Rn. 37; EuGH *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 39.

363 Siehe etwa *Hall*, Nationality, 63 – 73; *Meduna*, Institutional report, 227 (290 – 293); *Sauerwald*, Staatsangehörigkeitsrecht, 119 f.; *Zimmermann*, EuR 1995, 54 (62 f.); so auch GA *Poiares Maduro*, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2009:588, Rn. 30.

364 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 39, 45.

365 Ebd., Rn. 48 (Hervorhebung nur hier).

Diese Aussage lässt sich dahingehend verstehen, dass auch der Erwerb der Staatsangehörigkeit vom Kernbestandsschutz umfasst sein kann. Denn werden „die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte“ nicht auch dann berührt, wenn einer Person aufgrund der Nichtgewährung der Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft und damit die Unionsbürgerrechte verwehrt werden? Die Rücknahme der Einbürgerung kann nur als ein solches Beispiel angesehen werden, wie das Wort „insbesondere“ unterstreicht.³⁶⁶

Ein gewichtiges Argument gegen diese Ansicht zeigt sich allerdings in der vom Gerichtshof vorgenommenen Abgrenzung der Rs. *Rottmann* von der Rs. *Kaur*.³⁶⁷ Gegenstand des letzteren Urteils war die Verweigerung des Vereinigten Königreichs, der Klägerin *Kaur* eine Staatsangehörigkeit im Sinne des Unionsrechts zu verleihen. Ihr wurden nach Ansicht des Gerichtshofs damit jedoch keine Unionsbürgerrechte entzogen, da „ihr solche Rechte niemals erwachsen“ sind.³⁶⁸ Im Gegensatz dazu habe Herr *Rottmann* die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte besessen. Aus dieser Differenzierung könnte der Schluss gezogen werden, dass der Kernbestandsschutz nur greift, wenn die Person die Unionsbürgerschaft bereits besitzt.³⁶⁹

Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, nur aufgrund der Unterscheidung dieser beiden Rechtssachen die Nicht-Verleihung der Staatsangehörigkeit vom Kernbestandsschutz auszunehmen.³⁷⁰ Immerhin erklärte der Gerichtshof in der Rs. *Rottmann* auch ausdrücklich,

„dass die Grundsätze, die sich aus dem vorliegenden Urteil zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Staatsangehörigkeit und zu ihrer Verpflichtung, diese Zuständigkeit unter Beachtung des Unionsrechts auszuüben, ergeben, sowohl für den Mitgliedstaat der Einbürgerung als auch für den Mitgliedstaat der ursprünglichen Staatsangehörigkeit gelten.“³⁷¹

Nach Ansicht des Gerichtshofs ist somit der Mitgliedstaat der ursprünglichen Staatsangehörigkeit ebenso an den Kernbestandsschutz gebunden

366 *Cambien*, Citizenship of the Union, 64 mit Fn. 340.

367 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 49.

368 EuGH, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, Rn. 25.

369 So *Lukits*, *migraLex* 2014, 14 (16 mit Fn. 23); *Mantu*, *JIANL* 2010, 182 (188 f.); *Meduna*, *Institutional report*, 227 (289 f.).

370 So auch *Cambien*, *Citizenship of the Union*, 65; *Davies*, *Supremacy of Union citizenship*, 5 (8); Letzterem folgend *de Groot/Seling*, *ECLR* 2011, 150 (154).

371 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 62 (Hervorhebung nur hier).

und unter Umständen zur Wiedergewährung der Staatsangehörigkeit unionsrechtlich verpflichtet.³⁷² Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass der Erwerb der Unionsbürgerschaft im Allgemeinen dem unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt.³⁷³ Oder wollte der Gerichtshof dieses Prinzip tatsächlich nur auf die Wiederverleihung einer bereits besessenen Mitgliedstaatsangehörigkeit beschränken?

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt mithin keine eindeutige Antwort auf die Frage zu, ob der Kernbestandsschutz auch die Verleihung der Staatsangehörigkeit und folglich den Erwerb der Unionsbürgerschaft umfasst. Die Rechtsprechung schliesst einen solchen Gewährleistungsgehalt nicht aus – anerkennt einen solchen jedoch auch nicht explizit.

2. Schutzbedarf aufgrund des Akzessorietätsgrundsatzes

Ein Kernbestandsschutz für den Erwerb der Unionsbürgerschaft lässt sich mit dem Akzessorietätsgrundsatz des Art. 20 AEUV begründen. Aufgrund der Akzessorietät von Mitgliedstaatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft bestimmen die Mitgliedstaaten den Kreis der Unionsbürger: Welchen Drittstaatsangehörigen werden qua Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft und damit die Unionsbürgerrechte zuteil? Wird einer Person die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats nicht verliehen, werden ihr – wie beim Verlust der Staatsangehörigkeit – die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte verwehrt.³⁷⁴ Auch solche Entscheidungen berühren „die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte“^{375, 376}

372 Allerdings erklärte der EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 63, so gleich, dass er die Frage des vorlegenden Gerichts im Hinblick auf eine unionsrechtliche Verpflichtung des Mitgliedsstaats der ursprünglichen Staatsangehörigkeit nicht beantwortet, da dieser noch keine Entscheidung gefällt hat.

373 So *Borgmann-Prebil/Ross*, in: Blanke/Mangiameli, Art. 9 TEU Rn. 34 mit Fn. 75; *Cambien*, *Citizenship of the Union*, 64; *Davies*, *Supremacy of Union citizenship*, 5 (7 f.); *de Groot/Seling*, ECLR 2011, 150 (154); a.M. *Lukits*, *migraLex* 2014, 14 (16).

374 So insbes. auch *Cambien*, *Citizenship of the Union*, 64; *Davies*, *Supremacy of Union citizenship*, 5 (7).

375 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 48.

376 A.M. EU-Kommission, Bericht gem. Art. 25 AEUV zu den Fortschritten auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2011 - 2013 vom 08.05.2013, KOM(2013) 270 endg., 4.

Dass das Unionsrecht vor Verwehrung der Unionsbürgerrechte schützt, zeigt nicht nur die Rs. *Rottmann*, sondern auch die ihr folgende Rs. *Ruiz Zambrano* und deren Folgejudikatur.³⁷⁷ Nach dieser Rechtsprechung schützt Art. 20 AEUV die Ausübungsmöglichkeit der Unionsbürgerrechte, indem die Unionsbürger vor einem faktischen Ausreisezwang aus dem Unionsgebiet bewahrt werden. Dabei müssen die Unionsbürger weder in der Vergangenheit ihre Rechte ausgeübt haben noch muss deren Ausübung unmittelbar bevorstehen. Die Möglichkeit zur Ausübung von Unionsbürgerrechten wird nun aber auch dann verwehrt, wenn einer Person die Mitgliedstaatsangehörigkeit und damit die Unionsbürgerschaft nicht verliehen wird.³⁷⁸ Wäre aus der Zusammenschau der *Rottmann*- und der *Ruiz Zambrano*-Rechtsprechung nicht konsequent, wenn die Mitgliedstaaten auch bei Entscheidungen über die Verleihung der Staatsangehörigkeit eine unionsrechtliche Verhältnismässigkeitsprüfung vornehmen müssten, im Rahmen derer sie die Folgen der Entscheidung für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte berücksichtigen?³⁷⁹

Man könnte allerdings auch argumentieren, dass sowohl in der Rs. *Rottmann* als auch in der Rs. *Ruiz Zambrano* bereits bestehende Unionsbürgerrechte rechtlich oder faktisch entzogen wurden. Dahingegen stehen bei Entscheidungen über den Erwerb der Staatsangehörigkeit Rechte auf dem Spiel, die die betreffende Person noch nie besessen hat.³⁸⁰ Die Konsequenz ist dennoch dieselbe: Die Person kann die Unionsbürgerrechte nicht ausüben.³⁸¹ Es scheint daher naheliegend, in beiden Fällen diese Folge zu berücksichtigen. Der Umstand, dass im Rahmen des Verlusts eine bestehende Rechtsposition verloren geht, während beim Erwerb der Staatsangehörigkeit „nur“ die Möglichkeit hierauf verwehrt wird, wäre im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen.³⁸²

377 Siehe auch den Urteilsverweis auf die Rs. *Rottmann* in EuGH, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, Rn. 42.

378 So auch *Hailbronner/Iglesias Sánchez*, ICLJ 2011, 498 (508).

379 Dass der Gerichtshof aus einem „Zusammenspiel“ der *Rottmann*- und *Ruiz Zambrano*-Rechtsprechung eine solche unionsrechtliche Verpflichtung ableitet, scheint für *Nettesheim*, JZ 2011, 1030 (1034), „nur als eine Frage der Zeit“.

380 So die Kommission in ihrem Bericht gem. Art. 25 AEUV zu den Fortschritten auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2011 - 2013 vom 08.05.2013, KOM(2013) 270 endg., 4; *Lukits*, *migraLex* 2014, 14 (16); *Toggenburg*, EL Rep. 2010, 165 (170).

381 So auch *Cambien*, *Citizenship of the Union*, 64.

382 Vgl. *Gibney*, JOP 2013, 646 (656): „it is more serious morally to deprive someone of a good they are enjoying than to prevent them from their initial access to it,

Vor diesem Hintergrund müsste auch der Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgrund des damit verbundenen Erwerbs der Unionsbürgerschaft vom Anwendungsbereich des Kernbestandsschutzes umfasst sein.³⁸³ Dieser Schutzbedarf begründet sich wie beim Verlusttatbestand im Akzessorietätsgrundsatz des Art. 20 AEUV. Damit unterlägen beide Seiten der Medaille – Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft – denselben unionsrechtlichen Schranken.³⁸⁴ Der Kernbestandsschutz würde jedoch keinen Anspruch auf die Unionsbürgerschaft gewähren; denn die Unionsbürgerschaft ist keinesfalls absolut geschützt. Die Mitgliedstaaten könnten die Verleihung der Staatsangehörigkeit und damit der Unionsbürgerschaft verweigern, wenn sie damit einen „im Allgemeininteresse liegenden Grund“³⁸⁵ verfolgen. Der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Festlegung der Regelungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit ist durch einen entsprechenden Ermessensspielraum auf der Rechtfertigungsebene Rechnung zu tragen. Aufgrund des Kernbestandsschutzes müssten die Mitgliedstaaten gleichwohl bei ihren Überlegungen über die Verleihung der Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft einbeziehen und sich fragen, ob deren Nichterwerb verhältnismässig im Hinblick auf das verfolgte Ziel ist.

D. Zusammenfassung

Mit dem Urteil in der Rs. *Rottmann* aus dem Jahr 2010 hat der Gerichtshof den *Micheletti*-Grundsatz konkretisiert, wonach die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts das Unionsrecht zu beachten haben. Die Unionsbürger sind demnach vor Verlust der Unionsbürgerschaft geschützt, indem die Mitgliedstaaten nur dann die Staatsangehörigkeit entziehen dürfen, wenn sie einen im Allgemeininteresse liegenden Grund verfolgen und zudem insbesondere den Verhältnismässigkeitsgrundsatz wahren. Mit der Entscheidung in der

because individuals are likely to have already built their lives and expectations around the continuing enjoyment of good“.

383 So auch *Davies*, *Supremacy of Union citizenship*, 5 (7 f.); *Epiney*, *Grundlegender Status*, 163 (167); *de Groot/Seling*, *ECLR* 2011, 150 (154); *Hailbronner/Iglesias Sánchez*, *ICLJ* 2011, 498 (507 f.); *Kochenov*, *CMLR* 2010, 1831 (1836); ders., *CJEL* 2011, 55 (77 mit Fn. 119); a.M. *Dougan*, *Comments on Rottmann*, 17; *Lukits*, *migraLex* 2014, 14 (16).

384 *Kochenov*, *CJEL* 2011, 55 (77 mit Fn. 119); im Ergebnis auch *Davies*, *Supremacy of Union citizenship*, 5 (7 f.); *Shaw*, *Rottmann in context*, 33 (41).

385 EuGH, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 51.

Rs. *Ruiz Zambrano* deutete der Gerichtshof diesen Schutz nachträglich als eine Form des Kernbestandsschutzes nach Art. 20 AEUV. Im Jahr 2017 wendete sich erstmals ein nationales Gericht mit Folgefragen zum Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur an den EuGH.

Mitgliedstaatliche Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit stehen nunmehr auf dem Prüfstand des Unionsrechts. An der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Festlegung der Voraussetzungen des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit änderte sich nichts. Dass die Mitgliedstaaten nunmehr bei Entscheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit die Konsequenzen für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte zu berücksichtigen haben, ist nur konsequent. Immerhin haben sie aufgrund des Akzessorietätsgrundsatzes des Art. 20 AEUV unmittelbaren Einfluss auf den Kreis der Unionsbürger. Der Einwirkungsanspruch des Unionsrechts sichert die Effektivität der Unionsbürgerschaft und der Unionsbürgerrechte.

Die Unionsbürger sind vor Verlust der Unionsbürgerschaft auch in Situationen ohne grenzüberschreitendes Element geschützt. Der für die Anwendbarkeit des Unionsrechts notwendige Unionsrechtsbezug ergibt sich allein aus dem Verlust der Unionsbürgerschaft. Vor Verlust der Unionsbürgerschaft müssen auch jene geschützt sein, die die Unionsbürgerschaft mit der gegenständlichen Staatsangehörigkeit erstmalig erworben haben. Dagegen besteht für Unionsbürger mit mehrfacher Mitgliedstaatsangehörigkeit kein Schutzbedarf, da sie bei Verlust einer der Staatsangehörigkeiten weiterhin die Unionsbürgerschaft besitzen – vorausgesetzt die verbleibende Staatsangehörigkeit vermittelt die Unionsbürgerschaft. Das Postulat der einheitlichen und effektiven Anwendung des Unionsrechts verlangt ein weites Verständnis des Verlusttatbestandes: Für die Anwendbarkeit des Kernbestandsschutzes darf nicht von Bedeutung sein, aus welchem Grund, auf welche Art und mit welcher Wirkung die Staatsangehörigkeit verloren geht. Im Prinzip muss grundsätzlich jeder Verlust der Staatsangehörigkeit, der zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, in den Schutzbereich des Art. 20 AEUV fallen.

Die Unionsbürger erfahren nach der *Rottmann*-Rechtsprechung keinen absoluten Schutz vor Verlust der Unionsbürgerschaft. Mit der Rechtfertigungsmöglichkeit eines Eingriffs in Art. 20 AEUV wird die nationale Identität der Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 4 Abs. 2 EUV geachtet, da der Entzug der Staatsangehörigkeit nicht verunmöglicht wird. Die Mitgliedstaaten dürfen die Staatsangehörigkeit und folglich die Unionsbürgerschaft jedoch nur dann entziehen, wenn sie damit ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgen; hierbei kommt ihnen nach der EuGH-Judikatur ein

weiter Ermessensspielraum zu. Die Folgen für die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigen. Allenfalls müssen sie vor Entzug der Staatsangehörigkeit den Unionsbürgern eine Frist einräumen, damit diese versuchen können, ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten die Uniionsgrundrechte zu wahren.

Auch der Austritt des Herkunftsstaates aus der Europäischen Union kann den Verlust der Staatsangehörigkeit begründen. Allerdings dürfte der austretende Mitgliedstaat weder bei der Abgabe der Willenserklärung noch bei den anschliessenden Verhandlungen eines Austrittsabkommens an die *Rottmann*-Rechtsprechung gebunden sein. Unionsbürger können auch im Rahmen einer Sezession mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft konfrontiert sein. Der Kernbestandsschutz nach der *Rottmann*-Judikatur kann die automatische EU-Mitgliedschaft des neu gegründeten Staates nicht begründen; allenfalls lässt sich damit eine Verhandlungspflicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten rechtfertigen, sodass der Neustaat ohne Unterbruch EU-Mitglied werden kann und dessen Bürger Unionsbürger bleiben. Schliesslich würde der Kernbestandsschutz an Bedeutung gewinnen, würde dieser nicht nur den Verlust der Unionsbürgerschaft erfassen, sondern auch deren Erwerb. Die Möglichkeit einer solchen Entwicklung bleibt in der Rechtsprechung des Gerichtshofs offen, liesse sich jedoch mit der Einflussmöglichkeit der Mitgliedstaaten auf die Verleihung der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechte aufgrund des Akzessoritätsgrundsatzes des Art. 20 AEUV begründen.