



Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Prof. Dr. Matthias Pechstein

Ist die Unionsbürgerschaft käuflich?

I. Ausgangslage

Verkauft Zypern demnächst zur Lösung seiner finanziellen Schwierigkeiten seine Staatsangehörigkeit an reiche Drittstaatsangehörige, insbesondere an Russen? Da nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, würde damit zugleich die Unionsbürgerschaft verkauft und die Erwerber kämen in den Genuss der hieraus folgenden Rechte auf praktisch uneingeschränkten, visafreien Aufenthalt in allen Mitgliedstaaten. Der zyprische Präsident Nikos Anastasiades hat jedenfalls vor wenigen Tagen Ausländern, die in Zypern Investitionen von mindestens drei Millionen Euro tätigen,

die zyprische Staatsbürgerschaft angeboten. Dies soll auch gelten für Ausländer, die durch die Zwangsabgabe im Rahmen des Hilfspakets mindestens drei Millionen Euro verloren haben. Der Klärung bedürftig ist daher, ob die anderen EU-Mitgliedstaaten auf diese Weise eingebürgerten zyprischen Neubürgern überwiegend russischer Herkunft wirklich die vom EuGH immer weiter entfalteten Rechte aus der Unionsbürgerschaft einräumen müssen oder ob sie dies zu Recht verweigern könnten.

II. Die Akzessorietät der Unionsbürgerschaft

Nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV ist die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur Staatsbürgerschaft. Die Erwerbsgründe für die Staatsbürgerschaft regeln sich allein nach nationalem Recht, die Union hat insoweit keine Rechtsetzungsbefugnis. Die

Staaten sind allerdings bei der Verleihung ihrer Staatsbürgerschaft nicht völlig frei, sondern müssen bestimmte, allerdings sehr weit gefasste völkerrechtliche Grenzen beachten. Deren Verletzung führt dazu, dass andere Staaten die Verleihung der Staatsbürgerschaft nicht anerkennen müssen. Liegt ein derartiger Fall vor, so fehlt es auch an der Grundlage für den Erwerb der Unionsbürgerschaft. So eindeutig diese Konsequenz ist, so problematisch wäre die gerichtliche Klärung eines derartigen Falls. Die entsprechende Feststellung des Gerichts eines die Anerkennung verweigernden Staates würde die völkerrechtliche Problematik nicht verbindlich klären können. Dies wäre letztlich nur durch eine hierzu berufene völkerrechtliche (Schieds-)Gerichtsinstanz möglich. Dem EuGH, der mit dem Folgeproblem der verweigerter Rechte aus der Unionsbürgerschaft befasst werden könnte, müsste ein Ausspruch zur Wirksamkeit der Verleihung der Staatsangehörigkeit durch einen Mitgliedstaat zuständigkeitshalber eigentlich verwehrt sein.

Eine andere Frage ist, ob die Akzessorietät der Unionsbürgerschaft wirklich absolut zu setzen ist oder ob es nicht eine Art unionsrechtlichen ordre public-Vorbehalt für den (Mit-)Erwerb der

Unionsbürgerschaft gibt, der nicht zwingend deckungsgleich sein muss mit den völkerrechtlichen Grenzen der Verleihung der Staatsangehörigkeit. Hierüber könnte und müsste der EuGH sehr wohl entscheiden. Immerhin hat er bezüglich des Verlusts der Staatsangehörigkeit in der Rs. *Rottmann*¹ die strenge Akzessorietät der Unionsbürgerschaft bereits aufgegeben und von den Mitgliedstaaten verlangt, bei entsprechenden Entzugsentscheidungen die Konsequenzen des Mitverlusts der Unionsbürgerschaft im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beachten. Damit wurde der erste Schritt für eine unionsrechtliche Überformung der staatlichen Regelungsbefugnisse im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts getätigt. Dieser Ansatz ist zwar problematisch, aber ausbaufähig.

Sofern es hiernach unionsrechtliche, gerade nicht aus dem allgemeinen Völkerrecht abgeleitete Bedingungen für staatliche Entscheidungen zum Entzug der Staatsangehörigkeit gibt, kann es auch weitere unionsrechtliche Einschränkungen der Akzessorietät geben, die den wirksamen Erwerb der

¹ EuGH, Rs. C-135/08, *Rottmann*, Slg. 2010, I-1449, Rn. 54 ff.; vgl. hierzu näher *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 8. Aufl., 2012, Rn. 732 ff.

Unionsbürgerschaft betreffen. Damit müsste nicht die staats- und völkerrechtliche Zulässigkeit der Verleihung der Staatsangehörigkeit überprüft werden. Insoweit würde der EuGH seine Kompetenzgrenzen beachten. Er könnte aber davon unabhängig die Akzessorietätsfolge des Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV unionsrechtlich schärfer fassen und einen eigenständigen unionsrechtlichen Kodex der Wirksamkeit des Erwerbs der Unionsbürgerschaft entwickeln. Dies hatten die Vertragsstaaten bei Schaffung des Art. 20 AEUV zwar mit Sicherheit nicht beabsichtigt, trotzdem wären sie u.U. mittlerweile ganz froh, wenn der EuGH in dubiosen Fällen der Verleihung der Staatsbürgerschaft durch einen EU-Mitgliedstaat die unionsbürgerschaftliche Notbremse ziehen würde. Zu denken ist insoweit nicht nur an die zyprische Regelungsabsicht, sondern auch an fragwürdige Masseneinbürgerungen illegaler Einwanderer durch Spanien und Italien in den letzten Jahren.

Für die Entwicklung eines derartigen unionsrechtlichen ordre public-Vorbehalts spricht vor allem, dass durch die gegen alle Mitgliedstaaten wirkende Konsequenz des Miterwerbs der Unionsbürgerschaft eine völlig andere Lage besteht als sonst

im Völkerrecht. Nach allgemeinem Völkerrecht bleiben Streitigkeiten zwischen zwei Staaten über die Wirksamkeit von Einbürgerungen auf das jeweilige bilaterale Verhältnis begrenzt und der die Anerkennung verweigernde Staat kann für seinen Hoheitsbereich diese Entscheidung durchsetzen. Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV multilateralisiert dagegen das Problem: Bei unterschiedlicher Beurteilung der völkerrechtlichen Lage durch verschiedene Mitgliedstaaten ist es sehr fraglich, ob die Unionsbürgerschaft dann nur relativ gelten kann. Ob der EuGH einen derartigen ordre public-Vorbehalt mit erga omnes-Wirkung entwickeln wird, bleibt freilich abzuwarten. Ohne den passenden Fall, also die Verweigerung der Anerkennung der Unionsbürgerrechte für einen derartigen Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats, fehlt ihm allerdings die Möglichkeit, sich hierzu zu äußern.

III. Verkauf der Staatsangehörigkeit völkerrechtlich unzulässig?

Das Völkerrecht lässt den Staaten bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit einen großen Gestaltungsspielraum. Es verlangt hierfür aber einen hinreichenden Anknüpfungspunkt, ohne aber abschließend zu definieren, wann ein

solcher gegeben ist.² Seit der *Nottebohm-* Entscheidung des IGH³ ist jedenfalls klar, dass zwischen dem verleihenden Staat und der betreffenden Person eine engere tatsächliche Beziehung bestehen muss (*genuine connection*), die Staatsangehörigkeit also nach objektiven Kriterien wie etwa Wohnsitz, familiären Bindungen, Geschäftssitz effektiv sein muss. Die reine Käuflichkeit der Staatsangehörigkeit, also die Gebührenzahlung direkt für den Erwerb der Staatsangehörigkeit ohne Erfüllung entsprechender objektiver Kriterien stellt sich daher als klarer Fall einer völkerrechtlich unwirksamen Einbürgerung dar. Sofern der Staatsangehörigkeitserwerb an reine Investitionsentscheidungen geknüpft würde, ohne dass die angeführten objektiven Kriterien erfüllt sind, muss das Gleiche gelten, auch wenn damit der Mitteleinsatz nicht im *do ut des*-Verhältnis zum Staatsangehörigkeitserwerb stünde. Bloße Investitionsentscheidungen stellen keinen völkerrechtlich hinlänglichen Anknüpfungspunkt für eine effektive Staatsbürgerschaft dar. Vorbehaltlich des Problems der evtl. uneinheitlichen

² Auch das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997 regelt dies nicht abschließend. Im Übrigen hat Zypern dieses Übereinkommen nicht ratifiziert.

³ ICJ Reports 1955, S. 4 (23).

Beurteilung dieser Sachlage würde dies auch zur Nichtverleihung der Unionsbürgerschaft führen. Sofern dagegen etwa russische Staatsangehörige zusätzlich zu entsprechenden Investitionsentscheidungen auch ihren Lebensmittelpunkt in Zypern nehmen würden, ließe sich völkerrechtlich gegen die Verleihung der Staatsbürgerschaft nichts einwenden.

IV. Strengere unionsrechtliche Beurteilung?

Im Sinne des skizzierten unionsrechtlichen *ordre public*-Vorbehalts ließen sich die Bedingungen für den Erwerb der Unionsbürgerschaft im Prinzip strenger fassen als das Völkerrecht dies vorsieht. Auch wenn die Koppelung von Daueraufenthalt und Investitionsentscheidung völkerrechtlich akzeptabel ist, bleibt doch das Odium der Käuflichkeit der Staatsangehörigkeit in einem solchen Fall erhalten. Ob dies ausreichen würde für eine unionsrechtlich begründete Verweigerung der Akzessorietätsfolge ist aber fraglich. Den Mitgliedstaaten muss grundsätzlich auch eine auf Drittstaatsangehörige ausgerichtete Peuplierungspolitik möglich bleiben, sofern die unionsrechtlichen Einwanderungsregelungen beachtet werden (vgl. Art. 79 Abs. 5 AEUV). Für

einen ordre public-Vorbehalt zum Erwerb der Unionsbürgerschaft ist freilich nur Raum in der Grauzone zwischen völkerrechtlich gerade noch zulässiger bzw. strittiger Einbürgerung und den traditionell unproblematischen Fallgruppen.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de

<http://www.fireu.de>