



---

**Ausarbeitung**

---

**Europarechtliche Schranken für den Verlust der deutschen  
Staatsangehörigkeit für Doppelstaater**

## **Europarechtliche Schranken für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für Doppelstaater**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 109/15  
Abschluss der Arbeit: 29. September 2015  
Fachbereich: Fachbereich PE 6: Europa

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Europarechtlicher Prüfungsmaßstab</b>	<b>5</b>
2.1.	Der Kernbestand der Unionsbürgerschaft als europarechtliche Bindung staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen der Mitgliedstaaten	5
2.2.	Unionsrechtlicher Maßstab für den Entzug des Unionsbürgerstatus	8
2.2.1.	Maßstäbe für ein europarechtlich tragendes Interesse, den Staatsbürgerstatus zu beenden	9
2.2.2.	Europarechtlich tragendes Interesse an der Wahrung des Unionsbürgerstatus	10
2.2.3.	Abwägung	10

## 1. Fragestellung

In der Innenpolitik wird die Option diskutiert, die Regelung des § 17 Absatz 1 Nr. 5 i.V.m. § 28 Staatsangehörigkeitsgesetz dahin zu ergänzen, dass künftig auch solchen Personen die deutsche Staatsangehörigkeit entzogen werden kann, die sich einer ausländischen Terrororganisation anschließen. Diese Regelung soll um Personen erweitert werden, die sich „in organisierte bewaffnete Gruppierungen, die nicht den regulären Streitkräften eines Staates zuzuordnen sind“, eingliedern. Das Bundesministerium des Innern hat im Auftrag der Innenministerkonferenz dazu einen Bericht vorgelegt, der zur derzeitigen Rechtslage folgendes feststellt.

*„Die Teilnahme an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen in Krisengebieten führt nach derzeitiger Rechtslage nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. § 28 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) setzt nach seinem Wortlaut voraus, dass der Betroffene „in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“, eintritt. Mit dieser Regelung soll auf die Entscheidung von Mehrstaaten, sich grundsätzlich ihrem anderen Heimatstaat zuzuwenden und sich damit gleichzeitig von Deutschland abzuwenden, reagiert werden. Die Begriffe „Streitkräfte“ und vergleichbare Verbände“ beziehen sich von ihrem Verständnis her grundsätzlich auf Einheiten eines völkerrechtlich anerkannten Staates. Zudem kann nur bei diesem eine andere Staatsangehörigkeit i.S.d. § 28 StAG bestehen. Der Gesetzgeber wollte nicht allgemein die Tätigkeit als Söldner in fremden Diensten sanktionieren, sondern nur dann, wenn hiermit zugleich auch die Hinwendung zum Land der anderen Staatsangehörigkeit verbunden ist. Eine analoge Anwendung auf Bürgerkriegsparteien in einem zerfallenen Staat scheidet mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten hohen Anforderungen an die Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit eines Staatsangehörigkeitsverlustes damit aus. Ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Teilnahme an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen in Krisengebieten würde daher die Schaffung eines neuen Verlusttatbestandes im Staatsangehörigkeitsgesetz erfordern.“<sup>1</sup>*

Mit Blick auf diese Rechtslage wird eine Ergänzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) erwogen, die den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch bei Teilnahme an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen in Krisengebieten bzw. bei Anschluss an einer ausländischen Terrororganisation vorsieht.

Diese Ausarbeitung befasst sich mit den europarechtlichen Fragestellungen dieser Überlegungen. Die verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Prüfung der dem Auftrag zugrundeliegenden Fragestellungen nehmen die Fachbereiche WD 2 und WD 3 vor.

---

<sup>1</sup> Bericht des Bundesministeriums des Innern „Möglichkeit der Einführung einer neuen Verlustregelung in das Staatsangehörigkeitsgesetz bei Teilnahme an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen in Krisengebieten“ vom 20. Mai 2015 S. 2.

## 2. Europarechtlicher Prüfungsmaßstab

### 2.1. Der Kernbestand der Unionsbürgerschaft als europarechtliche Bindung staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen der Mitgliedstaaten

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit weist auch Bezüge zum Recht der Europäischen Union (EU) auf, da der Bestand der Unionsbürgerschaft an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates anknüpft. Nach Art. 9 Satz 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Art. 20 Abs. 1 Satz 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist Unionsbürger, „wer die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates besitzt.“ „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“ (Art. 20 Abs. 1 Satz 3 AEUV). Die Unionsbürgerschaft ist mithin untrennbar mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates verknüpft. Sie ist akzessorisch und derivativ zur im Recht der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten gewährten Staatsangehörigkeit.<sup>2</sup> Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates führt auch zum Verlust der Unionsbürgerschaft, soweit davon Betroffene nicht über eine weitere Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Mitgliedstaates verfügen.<sup>3</sup>

Der in Art. 9 Satz 2 EUV und Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV verwandte Begriff der Staatsangehörigkeit ist nicht unionsrechtlich definiert, sondern verweist lediglich auf das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Dies folgt bereits aus einer Erklärung der Regierungskonferenz zur Schlussakte von Maastricht vom 7. Februar 1992.<sup>5</sup>

*„Die Konferenz erklärt, daß bei Bezugnahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten 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, und ihre Erklärung erforderlichenfalls ändern.“*

Die Festlegung des Erwerbs und des Verlustes der Staatsangehörigkeit unterliegt mithin der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.<sup>6</sup> Daraus folgt zunächst, dass sich dem Unionsrecht keine gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten eigenständigen Regeln für den Erwerb und den Verlust der Staatsbürgerschaft entnehmen lassen,<sup>7</sup> vielmehr das Unionsrecht die Zuständigkeit

<sup>2</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, 256.

<sup>3</sup> Krohne, Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger, 2013, 166.

<sup>4</sup> Giegerich, in: Schulz/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl. 2014, 383; Haack, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 205 Rn. 24; Magiera, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV Rn. 24; Schöneberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 Rn. 34 (Stand: August 2012).

<sup>5</sup> Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, ABl. Nr. C 191/98.

<sup>6</sup> EuGH, RS C-369/90 (Micheletti), Urt. v. 7.07.1992; Rs. C-179/98 (Mesbah), Urt. v. 11.11.1999, Rn. 10; Rs. C-200/02 (Zhu und Chen), Urt. v. 19.10.2004, Rn. 37; Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010.

<sup>7</sup> Schöneberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 Rn. 33 (Stand: August 2012); ders. bereits in: Unionsbürger (2005), 276.

der Mitgliedstaaten für die Bestimmung des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit für ihre Staatsangehörigen nicht in Frage stellt.<sup>8</sup> Das Bundesverfassungsgericht folgert in seiner Lissabon-Entscheidung<sup>9</sup> daraus für die sich aus der Staatsbürgerschaft ableitende Unionsbürgerschaft:

*„Die Unionsbürgerschaft ist allein von dem Willen der Mitgliedstaaten abgeleitet und konstituiert kein Unionsvolk, das als sich selbst verfassendes Rechtssubjekt zur eigenen Selbstbestimmung berufen wäre.“<sup>10</sup> Auch nach dem Vertrag von Lissabon bleibe der Unionsbürgerbegriff ein „abgeleiteter und die mitgliedstaatlichen Rechte ergänzender Status.“<sup>11</sup>*

Damit steht allerdings noch nicht fest, ob das Unionsrecht für nationale Regelungen zum Staatsangehörigkeitsrecht Beachtung finden muss, soweit der Status der Unionsbürgerschaft davon betroffen ist. Die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) zur Unionsbürgerschaft wird so verstanden, dass die Unionsbürgerschaft sich nicht nur aus der nationalen Staatsbürgerschaft ableiten soll sondern diese ersterer gegenüber als Eigenständiges anzusehen sei.<sup>12</sup> Der Gerichtshof betont dabei den Unionsbürgerstatus als den grundlegenden Status der Bürger der Mitgliedstaaten, dem nationale Maßnahmen der Mitgliedstaaten entgegenstehen sollen, *„die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestandes der Rechte, die ihm der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“<sup>13</sup>*

Die Frage des Verlusts der Staatsangehörigkeit ist vor diesem Hintergrund nicht vollständig losgelöst von unionsrechtlichen Vorgaben, soweit mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit auch der Status der Unionsbürgerschaft verloren geht. Demgemäß müssen die Mitgliedstaaten bei Ausübung ihrer Zuständigkeit für das Staatsangehörigkeitsrecht nach Ansicht des EuGH (auch) das Unionsrecht beachten, soweit dies Folgen hat für die von der Rechtsordnung der EU Unionsbürgern verliehenen und geschützten Rechte.<sup>14</sup> Dafür führt der EuGH allerdings keine tragende Begründung an. Nach Ansicht des Generalanwalts Maduro in seinen Schlussanträgen in der Rechts-

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010, Rn. 45; dazu vgl. auch Schaefer, Die Europäische Union zwischen grundrechtlicher und demokratischer Freiheitsidee, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 62 (2014), 325 (351).

<sup>9</sup> BVerfGE 123, 167 ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 123, 167 ff. Rn. 346.

<sup>11</sup> BVerfGE 123, 167 ff. Rn. 348.

<sup>12</sup> Nettesheim, JZ 2011, 1030 (1036); Schaefer, Die Europäische Union zwischen grundrechtlicher und demokratischer Freiheitsidee, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 62 (2014), 325 (338 f.); Shaw, Citizenship, Contrasting Dynamics at the interface of Integration and Constitutionalism, EUI Working Papers RSCAS 2010, 60; der Generalanwalt sieht in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache C-135/08 (Rottmann) Rn. 23 demgemäß in der Unionsbürgerschaft ein gegenüber der Staatsangehörigkeit autonomes rechtliches und politisches Konzept.

<sup>13</sup> EuGH, Rs. C-34/09 (Zambrano), Urt. v. 8.03.2011, Rn. 41/42.

<sup>14</sup> Auch wenn die EU, anders als Staaten, über keine umfassende Personalhoheit verfügt, begründet das EU-Recht unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten und der EU; dazu Hatje, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 20 AEUB Rn. 9; Stewen, Die Entwicklung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger und seiner sozialen Begleitrechte, S. 37.

sache Rottmann<sup>15</sup> und von Teilen des Schrifttums ließe sich diese Eigenständigkeit des Unionsbürgerstatus gegenüber der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit auf die Unionstreuepflicht der Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV stützen.<sup>16</sup>

Die Wahrnehmung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts unterläge demgemäß der unionsgerichtlichen Kontrolle<sup>17</sup>, dies allerdings nur in dem Maße, soweit dies das Unionsrecht betrifft.<sup>18</sup> Die als grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten verstandene Unionsbürgerschaft<sup>19</sup> gewinnt nach der Rechtsprechung des EuGH mithin die Qualität eines europarechtlichen Prüfungsmaßstabes für den Entzug der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates, soweit damit dem betroffenen Unionsbürger auch die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte entzogen werden.<sup>20</sup>

In der wegweisenden Entscheidung in der Rechtssache Rottmann präzisierte der EuGH seine Rechtsprechung zum Unionsbürgerstatus dahin, dass es Mitgliedstaaten verwehrt sei, Unionsbürgern den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte zu verwehren, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht.<sup>21</sup> Inhalt und Grenzen dieser Kategorie dürften allerdings noch nicht abschließend geklärt sein.<sup>22</sup> In der Rechtssache McCarthy stellte der Gerichtshof klar, dass dieser Kernbestand der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte durch eine Maßnahme eines Mitgliedstaates, bei der eine Staatsangehörigkeit eines Unionsbürgers nicht beachtet wurde, durch die der Aufenthalt innerhalb der EU aber aufgrund des Bestehens einer anderen Staatsbürgerschaft nicht gefährdet werde, nicht berührt wird.<sup>23</sup> In einer weiteren Entscheidung präzisierte der EuGH das Kriterium der Verwehrung der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte dahin, dass dieses nur in Frage stehe, wenn Unionsbürger sich faktisch gezwungen sehen, nicht nur das Gebiet eines Mitgliedstaates zu verlassen sondern das Gebiet der EU insgesamt.<sup>24</sup> Vom Kernbereich der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte – auch solcher gegenüber dem

---

<sup>15</sup> Schlussanträge des Generalanwalts M. Polares Maduro vom 30. September 2009 Rn. 30.

<sup>16</sup> Magiera, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV Rn. 28; Giegerich, in: Schulz/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl. 2014, 384; Hilpold, NJW 2014, 1071 (1074).

<sup>17</sup> Hailbronner, StAZ 2011, 1 (4), der von der vom EuGH angenommenen Prüfungskompetenz auch eine unionsrechtliche Regelungskompetenz umfasst sieht.

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010, Rn. 48.

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk, Urt. v. 20.09.2001; Rs. C-413/99, Urt. v. 17.09.2002; Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010, Rn. 48.

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-34/09 (Zambrano), Urt. v. 8.03.2011, Rn. 45; über Herleitung und Reichweite dieser Formel zum Kernbereich des mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte besteht allerdings wenig Klarheit; vgl. Hailbronner/Thym, NJW 2011, 2008 (2013 f.); Nettesheim, JZ 2011, 1030 (1033 ff.); Schöneberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 Rn. 57 ff. (Stand: August 2012).

<sup>22</sup> Dazu vgl. Hailbronner/Thym, NJW 2011, 2008 (2013 f.); Nettesheim, JZ 2011, 1030 (1033 ff.); Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, 257.

<sup>23</sup> EuGH, Rs. C-434/09 (McCarthy), Urt. v. 5.05.2011, Rn. 48 ff.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-256/11 (Dereci), Urt. v. 15.11.2011, Rn. 66.

eigenen Mitgliedstaat<sup>25</sup> – dürfte der Verlust der Staatsbürgerschaft dann umfasst sein, wenn dies dazu führt, dass Betroffene die Unionsbürgerschaft nicht mehr ausüben können.<sup>26</sup> In diesem Falle beurteilt sich der Entzug der Staatsbürgerschaft eines Unionsbürgers nicht allein nach dem jeweiligen Recht der Mitgliedstaaten sondern ist dieser (auch) am Maßstab des Unionsrechts überprüfbar.<sup>27</sup>

## 2.2. Unionsrechtlicher Maßstab für den Entzug des Unionsbürgerstatus

Der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit unterliegt – wie bereits dargelegt – der Entscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten. Soweit dies unmittelbar Auswirkungen auf den Status der Unionsbürgerschaft haben kann, sind die Mitgliedstaaten allerdings verpflichtet, bei Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft zu beachten.<sup>28</sup> Bei Eingriffen in den Kernbereich der Unionsbürgerschaft, wovon beim Entzug der Unionsbürgerschaft auszugehen ist, müssen die unionsbürgerlichen Rechte in die Abwägung der Entscheidung über den Verlust der Staatsangehörigkeit einfließen.<sup>29</sup>

Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die, wie der Entzug der Unionsbürgerschaft, als Eingriff in den Kernbestand der mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Rechte gelten, sind nach der Rechtsprechung des EuGH nicht bereits aus diesem Grund generell unzulässig.<sup>30</sup> Die Mitgliedstaaten müssen allerdings über die nach nationalem Recht eventuell bereits erforderliche Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hinaus „*hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*“ wahren.<sup>31</sup> Beim Entzug der Staatsbürgerschaft müssen mithin die Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen berücksichtigt werden, genauer: Die dabei vorzunehmende Verhältnismäßigkeitsprüfung muss die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen, insb. die damit verbundenen Rechte, in den Blick nehmen.<sup>32</sup>

Für diese Verhältnismäßigkeitsprüfung ist ein europarechtlicher Maßstab zugrunde zu legen. Dabei ist das Gewicht des Interesses der Unionsbürger am Erhalt der Unionsbürgerschaft mit dem

---

<sup>25</sup> Die Generalanwältin hebt in ihren Schlussanträgen in der Rs. C-34/09 Rn. 101 das Aufenthaltsrecht im eigenen Mitgliedstaat als ein durch die Unionsbürgerschaft verbürgtes Recht hervor; dazu auch Schiffner, Das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, in: Attila/Belling (Hrsg.): Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert, 276.

<sup>26</sup> Tewocht, ZEuS 2013, 219 (223); vgl. auch Nettesheim, JZ 2011, 1030 (1033).

<sup>27</sup> Hailbronner, StAZ 2011, 1 (4 f.); Hilpold, NJW 2014, 1071 (1074); Kahl, JURA 2011, 364 (368); Weber, ZAR 2015, 138 (145).

<sup>28</sup> RS C-369/90 (Micheletti), Urt. v. 7.07.1992, Rn. 10; Haag, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Rn. 17.

<sup>29</sup> Krohne, Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger, 182.

<sup>30</sup> Hailbronner, Thym, NJW 2011, 2008 (2012).

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010, Rn. 55.

<sup>32</sup> Schöneberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 20 Rn. 45 (Stand: August 2012); vgl. auch Kahl, JURA 2011, 364 (368).



mitgliedstaatlichen Interesse, die Staatsangehörigkeit zu entziehen, abzuwägen.<sup>33</sup> Bevor dieser Abwägungsvorgang rechtlich näher qualifiziert werden soll (2.2.3.), sind die Maßstäbe für ein europarechtlich tragendes Interesse, den Staatsbürgerstatus zu beenden (2.2.1.), und für das berechnigte Interesse von Unionsbürgern an der Wahrung des Unionsbürgerstatus (2.2.2.) zu identifizieren.

### 2.2.1. Maßstäbe für ein europarechtlich tragendes Interesse, den Staatsbürgerstatus zu beenden

Die Rechtsprechung des EuGH erkennt an, dass von Mitgliedstaaten getroffene Erwägungen des Allgemeininteresses den Verlust des Unionsbürgerstatus rechtfertigen können.<sup>34</sup> In einem Fall, wo es um die Rücknahme einer Einbürgerung wegen betrügerischer Handlungen ging, erachtete es der Gerichtshof für legitim, „*dass ein 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 will.*“<sup>35</sup>

Dies zeigt, dass als ein zum Verlust der Unionsbürgerschaft führendes Allgemeininteresse der Erhalt der öffentlichen Sicherheit in Betracht kommen kann.<sup>36</sup> Dafür ließe sich anführen, dass die Richtlinie 2004/38 (Freizügigkeitsrichtlinie)<sup>37</sup> Aufenthaltsbeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit zulässt – dies allerdings nur für Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten. Argumentieren ließe sich gleichwohl, dass, wenn die nachfolgend dargelegten Erwägungen für den Entzug des Aufenthaltsrechts in einem (anderen) Mitgliedstaat als eines mit dem Unionsbürgerstatus verbundenen Recht bestimmend sind, dies für den Entzug der Unionsbürgerschaft, womit alle mit diesem Status verbundenen Rechte, mithin auch das Freizügigkeitsrecht nach Art. 21 AEUV, verloren gehen, erst Recht gelten müsse. Art. 27 f. Richtlinie 2004/38 erkennt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten an, die Freizügigkeit, insb. das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers und seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zu beschränken. Der EuGH hat auf dieser Rechtsgrundlage festgestellt, dass die Bekämpfung der mit dem bandenmäßigen Handel mit Betäubungsmitteln verbundenen Kriminalität ein zum Entzug des Aufenthaltsstatus zwingender Grund der öffentlichen Sicherheit darstellen kann.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Nettesheim, JZ 2011, 1030 (1034).

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010, Rn. 51; dazu auch Hailbronner/Thym, NJW 2011, 2008. (2012).

<sup>35</sup> EuGH, Rs. C-135/08 (Rottmann), Urt. v. 2.03.2010, Rn. 51.

<sup>36</sup> Krohne, Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger, 172 f.; Weber, ZAR 2015, 138 (145).

<sup>37</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004.

<sup>38</sup> EuGH Rs. C-145/09, Urt. v. 23.11.2010.

### 2.2.2. Europarechtlich tragendes Interesse an der Wahrung des Unionsbürgerstatus

Der EuGH hat in seiner Rottmann-Entscheidung dargelegt, dass „*bei der Prüfung einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung die möglichen Folgen zu berücksichtigen (sind), die diese Entscheidung für die Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt*“, wobei insbesondere zu prüfen ist, „*ob der Verlust gerechtfertigt ist im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen.*“ Nach Auffassung des EuGH muss bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung mithin folgendes berücksichtigt werden:

- Die Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes
- Die Dauer der Staatsbürgerschaft
- Die Möglichkeit des Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen.

In der Literatur wird in diesem Zusammenhang für die Abwägung auch die Frage für bedeutsam erachtet, ob vom Verlust der Unionsbürgerschaft Betroffene die Chance haben, außerhalb der EU wieder Fuß zu fassen.<sup>39</sup>

### 2.2.3. Abwägung

Da der Verlust der Staatsangehörigkeit nach §§ 17, 28 StAG kraft Gesetzes erfolgt<sup>40</sup>, lässt diese Regelung für eine europarechtliche Interessenabwägung im Einzelfall keinen Raum. Anders als bei der Optionspflicht nach § 29 StAG, die die Möglichkeit der behördlichen Beibehaltungsgenehmigung (§ 29 Abs. 3 StAG) vorsieht, eröffnete die erwogene Ergänzung des StAG keine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen einer behördlichen Entscheidung über den Entzug der Staatsangehörigkeit. Europarechtskonform ließe sich die zu begutachtende Ergänzung des StAG in der vorgeschlagenen Form nur durchführen, wenn die europarechtlich gebotene Abwägung bereits im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens geleistet werden könnte, was nur angenommen werden kann, wenn der Verlust der Staatsangehörigkeit auch ungeachtet der im Einzelfall für die Aufrechterhaltung der Staatsangehörigkeit sprechenden Gründe mit Blick auf das Gewicht des vom Entzug seiner Staatsangehörigkeit Betroffenen anzulastenden Fehlverhaltens gerechtfertigt wäre.

Hinsichtlich des vom EuGH angeführten Abwägungskriteriums der Schwere des dem vom Verlust seiner Staatsangehörigkeit Bedrohten angelasteten Verhaltens käme es darauf an, welches Gewicht man dem Verhalten beimisst, das zum Verlust der Staatsangehörigkeit führen soll. Die dem Bericht des Bundesministeriums der Innern vom 20. Mai 2015 dafür zu entnehmenden unterschiedlichen Varianten, der „*Eingliederung in organisierte bewaffnete Gruppierungen, die*

<sup>39</sup> Nettesheim, JZ 2011, 1030 (1034).

<sup>40</sup> Dazu Kießling, Der Staat 2015, 1 (11).

---

*nicht den regulären Streitkräften eines Staates zuzuordnen sind*<sup>41</sup>, bzw. der *Eingliederung in eine terroristische Organisation oder Teilnahme an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen in Krisengebieten*, dürften dabei von sehr unterschiedlichem Gewicht sein. In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass das Europarecht einem Verlust der Staatsangehörigkeit wegen (aktiver) Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Vereinigungen nicht entgegenstehe.<sup>42</sup> Ob dies bei entsprechender Befassung vom EuGH bestätigt würde, bleibt abzuwarten.

Die zu begutachtende Ergänzung des StAG lässt das vom EuGH angeführte Abwägungskriterium der Dauer der Staatsangehörigkeit unberücksichtigt. § 13 StAG eröffnet allerdings die nach Ansicht des EuGH für die Abwägung bedeutsame Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit wieder zu erlangen.

Ausgehend von vorstehenden Erwägungen lässt sich auf Grundlage der übersandten Informationen nicht zweifelsfrei feststellen, ob die erwogene Ergänzung des StAG in der vorgeschlagenen Form der Vorgabe des EuGH entspricht, bei der Prüfung des Entzugs der Staatsbürgerschaft die möglichen Folgen zu berücksichtigen, die diese Entscheidung für die Betroffenen und gegebenenfalls für deren Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt, und diese Umstände abzuwägen mit der Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes. Dies ließe sich nur anhand eines konkreten Gesetzentwurfs genauer einschätzen.

- Fachbereich Europa -

---

<sup>41</sup> Diese Formulierung (vgl. Bericht des Bundesministeriums des Innern „Möglichkeit der Einführung einer neuen Verlustregelung in das Staatsangehörigkeitsgesetz bei Teilnahme an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen in Krisengebieten“ vom 20. Mai 2015 S. 4) ist sehr weitreichend, weil der Begriff „organisierte bewaffnete Gruppen“ nicht nur kriminelle bzw. in Krisengebieten operierende terroristische Vereinigungen umfasste. Streng genommen wäre von dieser Formulierung bereits die Mitgliedschaft in einem Schützenverein umfasst.

<sup>42</sup> Weber, ZAR 2015, 138 (145), ohne allerdings dazu Stellung zu beziehen, ob dafür die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung hinreiche.