

über rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte der Abrechnung wohl nicht exkulpieren werde.

Wenn auch ein Rückstand mit Nachforderungen auf abgerechnete Nebenkosten nicht zur fristlosen Kündigung berechtigt, ist zu berücksichtigen, dass der Nebenkostenabrechnung häufig eine Erhöhung der Vorauszahlungen für das kommende Jahr folgt und dass Vorauszahlungsrückstände zur Miete gezahlt werden, wenn der Mieter auch diese selbstständig mindert, was gegebenenfalls zur fristlosen Kündigung gem. § 543 II BGB führen kann. Es ist dem Mieter in einem solchen Fall daher dringend zu empfehlen, den strittigen Differenzbetrag unter Vorbehalt der Rückforderung zu bezahlen und ihn nach entsprechender Rückforderung beim Vermieter einzuklagen.

9. Teilkündigung trotz einheitlichen Mietvertrags in der Zwangsversteigerung

Werden mehrere Objekte gemeinsam in einem einheitlichen Mietvertrag vermietet (im neuen BGH-Fall⁴⁵ für ein später in Wohnungseigentum aufgeteiltes Gebäude im Modell „Betreutes Wohnen“), ist eine Teilkündigung einzelner Mieteinheiten, Teilflächen oder vertraglicher Absprachen unzulässig, ebenso die Kündigung durch einen von mehreren Vertragspartnern allein,⁴⁶ die sonst nur gemeinsam kündigen können.⁴⁷ Etwas anderes gilt für das Sonderkündigungsrecht des Erstehers in der Zwangsversteigerung gem. § 57a ZVG. Wenn dieser ein einzelnes Objekt ersteigert hat, das mit anderen zusammen einheitlich vermietet war, kann er dem Mieter ohne Mitwirkung der anderen Vermieter separat kündigen (sofern dem bei Wohnraum keine Wohnraumschutzvorschriften entgegenstehen). Begründet wird das damit, dass § 57a ZVG das außerordentliche Kündigungsrecht auf andere Grundlagen (als diejenige der Vertragskündigung) stellt und eine gleichzeitige Zwangsversteigerung aller Einheiten wirtschaftlich nachteilig sowie bei unterschiedlichen Eigentü-

mern in der Regel ohnehin unmöglich sei. Das Zwangsversteigerungsrecht würde sonst ausgehebelt. Da anschließend separate Mietverträge bestehen, müssen auch die Kautions- und Kautionsrückgewähransprüche getrennt behandelt werden.

III. Ausblick

Es ist wünschenswert, wenn der Gesetzgeber die unter I aufgezeigten Probleme, die das Mietrechtsänderungsgesetz 2013 für das Gewerberaummietrecht und für die gewünschte Energiewende mit sich bringt, überdenkt und Abhilfe schafft.⁴⁸ In der Erziehungswissenschaft gibt es den Begriff der „overprotecting mother“ (überbeschützende Mutter), die die Entwicklung ihres Kindes hemmt und diesem mehr schadet als nutzt. Beim Wärmecontracting hat der Mieterschutz das eigentliche Ziel der Bundesregierung, Energie einzusparen, überholt und ausgebremst, so dass von der Vorschrift nach Einschätzung der Fachleute in der Praxis wenig Gebrauch gemacht werden wird.

Das Gleiche gilt für die Modernisierung zur Energieeinsparung, die dem Mieter selbst dann, wenn er aus der Modernisierung nur Vorteile zieht, ein Sonderkündigungsrecht einräumt (o. I 2 d). Der Gesetzgeber erweist sich hier als „overprotecting legislator“ (überbeschützender Gesetzgeber), der dem Mieter schadet unabhängig davon, dass er das Ziel – Energieeinsparung – verfehlt.

⁴⁵ BGH, NJW 2014, 536 = WuM 2013, 752.

⁴⁶ Herrschende Meinung; s. Blank in Schmidt-Futterer (o. Fn. 2), § 542 Rn. 877.

⁴⁷ Instrukativ bereits BGH, WuM 2012, 314 = ZMR 2012, 692 = BeckRS 2012, 10728.

⁴⁸ Zu den mietrechtlichen Aspekten des Koalitionsvertrags s. Derleder, NZM 2014, 57; Selk, NZM-info H. 3/2014, V.

Forum

Professor Dr. Peter Hilpold*

Die verkaufte Unionsbürgerschaft

Die Ankündigung Maltas, die maltesische Staatsbürgerschaft an Investoren zu veräußern, hat unionsweit zu massiven Protesten geführt, da damit die Unionsbürgerschaft mitveräußert und in ihrer Substanz gefährdet wird. Die geplante Regelung wurde mittlerweile abgeschwächt, aber die grundlegende Problematik bleibt. Der Beitrag erläutert vor diesem aktuellen Hintergrund, wie die Unionsbürgerschaft innerhalb weniger Jahre zu einem Kristallisationspunkt fundamentaler Rechte und Werte geworden ist, die durch das kurzfristige Gewinnstreben einzelner Mitgliedstaaten nicht in Mitleidenschaft gezogen werden dürfen, und geht insbesondere der Frage nach, ob in einer an ideellen Werten armen Union die einseitige Kommerzialisierung der mühsam errungenen Unionsbürgerschaft rechtskonform ist.

I. Einleitung

Die maltesische Staatsbürgerschaft wird zum Kauf angeboten: Gemäß dem „Individual Investor Programme“ (IIP) kann auf der Grundlage einer Gesamtinvestition von 1,15 Mio.

Euro und unter der Voraussetzung einer zumindest einjährigen vorherigen Ansässigkeit die maltesische Staatsbürgerschaft erworben werden. Nach dem ursprünglich im September 2013 vorgelegten Plan hätte eine Investition von 650.000 Euro genügt und die Namen der Neu-Bürger hätten geheim gehalten werden sollen. Dieses Vorhaben führte aber zu massiven Protesten bei der maltesischen Opposition, die auf die Gefahr der Nutzung dieser Regelung durch Kriminelle hinwies. Nunmehr ist ein anonymer Erwerb der Staatsbürgerschaft nicht mehr möglich. Zudem ist neben einer Schenkung an einen Zukunftsfonds in der Höhe von 650.000 Euro der Erwerb von Immobilien im Wert von mindestens 350.000 Euro sowie der Kauf von maltesischen Staatspapieren im Wert von mindestens 150.000 Euro erforderlich. Insbesondere im Immobiliärerwerb wird ein Weg gesehen, einen besonderen Nahebezug zu Malta herzustellen. Das Eigentum an der betreffenden Immobilie muss zudem für zumindest

* Der Autor ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck.

fünf Jahre gehalten werden und die dieselbe Haltefrist gilt für die Staatspapiere. Nach heftigen Protesten von Seiten der EU ist schließlich Ende Januar 2014 noch das Erfordernis einer zumindest einjährigen Ansässigkeit nachgeschoben worden.

Die Maßnahme hat zu unionsweiter Aufregung geführt, weil mit der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats auch die Unionsbürgerschaft erworben wird: Die Unionsbürgerschaft ist – was Erwerb und Verlust anbelangt – akzessorisch zur mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft. Mit der Unionsbürgerschaft ist aber nicht nur der Erwerb einer Vielzahl an wirtschaftlichen Rechten verbunden, die unionsweit wirken und die Mitgliedstaaten verpflichten, sondern es handelt sich dabei um ein Bündel von politischen Statusrechten und um einen inhärent ideellen Wert, der durch eine Ökonomisierung in seiner Substanz gefährdet werden könnte. Das Europäische Parlament hat daher die maltesische Regierung – stellvertretend für mehrere Mitgliedstaaten, in denen sich vergleichbare Tendenzen zeigen – in einer nichtbindenden Entschließung gerügt und die Europäische Kommission aufgefordert, tätig zu werden.¹

In der Vergangenheit wurde hingegen vielfach die Überzeugung geäußert, die EU-Mitgliedstaaten hätten in diesem Bereich freie Hand. Diese Ansicht greift aber, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, zu kurz.

II. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft auf Grund von Gegenleistungen – die breiteren Tendenzen in der EU

Wenn das Staatsbürgerschaftsverhältnis ein wechselseitiges Verhältnis von Treue und Loyalität implizieren soll, so liegt dem offenkundig ein Synallagma zu Grunde. Während der Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Geburt gleichsam automatisch erfolgt, werden an die spätere Einbürgerung regelmäßig Vorbedingungen geknüpft. Grundsätzlich sollen diese einen besonderen Nahebezug des Einbürgerungsbewerbers zum betreffenden Staat zum Ausdruck bringen. Dieser kann sich in einer länger andauernden Ansässigkeit, in der Erbringung besonderer Verdienste (zB in Wissenschaft und Kunst) oder in der Erwartung zukünftiger Leistungen konkretisieren. Regelmäßig werden Leistung und Gegenleistung aber ideell überhöht; von einer Vermarktung dieser Beziehung muss schon deshalb Abstand genommen werden, da sich jede Nation als Wertegemeinschaft versteht, die nicht mit einer kommerziellen Vereinigung zur wechselseitigen wirtschaftlichen Nutzenmaximierung gleichgesetzt werden kann.

So klar diese Unterscheidung in der Theorie ist, so fließend sind die Grenzen in der Praxis. Kann nämlich nicht auch eine finanzielle Zuwendung Ausdruck von Solidarität sein, insbesondere wenn diese der Entwicklung des betreffenden Landes oder sozial-karitativen Zwecken gewidmet ist? Zweifels- ohne wird es eine Vielzahl an Sachverhalten geben, die nur individuell unter Berücksichtigung zahlreicher Faktoren beurteilt werden können, doch wird in den meisten Fällen dennoch eine Trennlinie zwischen solchen Situationen gezogen werden können, in denen die Staatsbürgerschaft auf der Grundlage einer großzügigen Zuwendung zuerkannt wird, die Ausdruck persönlich empfundener Solidarität ist, und anderen Konstellationen, in denen die Entgeltlichkeit Teil eines anonymen Geschäftsmodells ist.

Malta verweist auf eine Vielzahl an vergleichbaren Regelungen im EU-Raum, die eine breite Anerkennung des eigenen Geschäftsmodells bestätigen sollen.² Tatsächlich gibt es in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten Regelungen über die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft nach Maßgabe von Leistung und Gegenleistung. Bei genauerem Hinsehen unterschei-

den sich diese aber dennoch überwiegend in ganz grundlegenden der Form vom maltesischen Modell:

- Zunächst ist festzuhalten, dass nur die wenigsten der von EU-Mitgliedstaaten erlassenen Investor-Immigrationsprogramme die Verleihung der Staatsbürgerschaft vorsehen. Mit Ausnahme von Malta sieht dies allein Zypern vor, wobei die zyprische Regelung unmittelbar Pate gestanden hat für die maltesische. Mit der Ende Januar 2014 erfolgten Einführung eines zwölfmonatigen Aufenthalts als weitere Bedingung für den Erwerb der maltesischen Staatsbürgerschaft wurde diese Regelung erheblich entschärft, wenngleich keineswegs EU-rechtlich saniert.

Theoretisch würde zwar auch § 10 VI des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1985 eine *ad hoc*-Verleihung der Staatsbürgerschaft zulassen, doch wird diese Bestimmung primär für Einbürgerungsbewerber angewandt, die außerordentliche Leistungen im Bereich von Wissenschaft, Sport und Kunst erbracht haben und voraussichtlich weiterhin erbringen. Hierbei muss die Bundesregierung bestätigen, dass „die Verleihung der Staatsbürgerschaft wegen der vom Fremden bereits erbrachten und von ihm noch zu erwartenden außerordentlichen Leistungen im besonderen Interesse der Republik liegt“. Ein bekannter Anwendungsfall war die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an *Anna Netrebko* im Jahr 2006. Gegenwärtig wird an einer weiteren Präzisierung bzw. Verschärfung dieser Bedingungen gearbeitet.

- Die übrigen Investor-Programme sehen die Zuerkennung bevorzugter Aufenthaltsrechte vor, zum Teil mit Schengen-Privileg (dh mit Reiserechten im gesamten Schengen-Raum – so Belgien, Portugal, Spanien und Griechenland), zum Teil ohne ein solches Privileg (so Irland und Großbritannien). In zwei dieser Fälle (Belgien und Portugal) eröffnet eine fünfjährige Ansässigkeit allerdings auch die Möglichkeit des Erwerbs der Staatsbürgerschaft.

Generell ist zu diesen Regelungen zu sagen, dass die Einräumung von Wohnsitzrechten an Investoren nicht weiter problematisch erscheint, stellen sich solche Rechte doch im Regelfall als notwendige Annexrechte für die Ausübung der Investitionstätigkeit dar. Ist schließlich in der Folge (wie in den Fällen von Belgien und Portugal nach fünf Jahren) der Erwerb der betreffenden Staatsbürgerschaft möglich, so ist auch diese Regelung schwerlich zu beanstanden, da nach dieser Zeit von einer effektiven Nahebeziehung auszugehen ist. Eine verhältnismäßige Verkürzung der erforderlichen Ansässigkeitsdauer für den Erwerb der Staatsbürgerschaft erscheint ebenfalls sachlich gerechtfertigt, da in diesem Kontext von einer beschleunigten, intensivierten Herausbildung einer effektiven Nahebeziehung ausgegangen werden kann. Eindeutig problematisch sind hingegen jene Fälle, in denen Zahlungen und/oder Investitionsleistungen zum sofortigen bzw. erheblich beschleunigten Erwerb der Staatsbürgerschaft führen. Hier ist die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft nicht mehr eine subsidiäre Annexvorkehrung zur Ermöglichung eines insgesamt nutzbringenden Aufenthalts eines Fremden, sondern unmittelbares Tauschgut. Dies führt zur Ökonomisierung und Materialisierung der Staatsbürgerschaft und – bezogen auf die EU – der Unionsbürgerschaft. Gerade für die Unionsbürgerschaft ist eine solche Entwicklung – wie zu zeigen sein wird – in höchstem Maße gefährlich.

Bezogen auf die empirische Situation betreffend das Staatsbürgerschaftsrecht der EU-Mitgliedstaaten ist somit festzuhalten, dass die Regelungen Malτας und Zyperns, was einen möglichen Widerspruch zum EU-Recht anbelangt, hervorragen, da diese beiden Staaten einen sofortigen bzw. erheblich beschleunigten Erwerb der Staatsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige vorsehen, soweit diese eine bestimmte Investitionstätigkeit³ entfalten.

1 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16.1.2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft.

2 Details dazu in *malta today* v. 16.1.2014 („International citizenship schemes: how do they compare?“).

3 Zypern verlangt ein im Vergleich zu Malta mehr als doppelt so hohes Investitionsvolumen, nämlich 2,5 Mio. Euro.

III. Unionsbürgerschaft und Staatsbürgerschaftsrecht

1. Das Wesen der Unionsbürgerschaft

Bekanntlich wurde das Konzept der Unionsbürgerschaft, dessen Wurzeln weit in die europäische Integrationsgeschichte zurückverfolgt werden können, mit dem Vertrag von Maastricht in das Unionsrecht eingeführt. Dabei war die definitive Aufnahme dieses Konzepts in den Unionsvertrag eher spontanes Ergebnis der Verhandlungsdynamik als Resultat einer schon originär bestehenden Bestrebung. Die konkreten Umstände der diesbezüglichen Konsensbildung sind aber von erheblichem Gewicht für die Auslegung dieses Konzepts. So war es – neben der Kommission – im Wesentlichen der spanische Ministerpräsident *Felipe González*, der gegen Ende der Verhandlungen zum Unionsvertrag unzufrieden mit den bis dahin erzielten Ergebnissen war und nach einem Ansatz suchte, die Legitimitätskrise innerhalb der Union zu lösen.⁴ Dieser Ansatz wurde im Konzept der Unionsbürgerschaft gefunden, das dynamisch angelegt war und ausgehend von einer bloßen Zusammenfassung des Gegebenen zur zentralen Leitidee für die Fortentwicklung der Union werden sollte.

Dementsprechend wurde die Relevanz dieses Begriffs anfänglich auch missverstanden und darin bloß eine durchsichtige Marketingstrategie ohne praktische Relevanz gesehen.⁵ Schon bald sollte sich aber zeigen, dass diese Skepsis unberechtigt war, wobei der *EuGH* die Vorreiterrolle bei der inhaltlichen Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft einnahm.⁶ Generalanwalt *Jacobs* hat die emphatische Formel geprägt, wonach der Unionsbürger sagen könne „*civis europeus sum*“, womit er die besondere ideelle Werthaltigkeit dieses Konzepts sowie den Umstand zum Ausdruck bringen wollte, dass der Unionsbürger auf diesen Status, der ihn international hervorhebt, besonders stolz sein könne. Der *EuGH* ist mit immer größerem Nachdruck auf diese Linie eingeschwenkt und hat schließlich in der Rechtssache *Grzelczyk* die Formel geprägt, wonach die Unionsbürgerschaft „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ sei.⁸ Die Unionsbürgerschaft kennzeichnet damit das Sein des Bürgers in einem Integrationsgebilde *sui generis*, das als „immer engere Union der Völker Europas“⁹ von seiner Struktur her dynamisch angelegt ist. Diese Dynamik fällt auch auf das Konzept der Unionsbürgerschaft zurück, die einerseits Gegenstand kontinuierlicher Anpassung und Fortentwicklung ist, andererseits dieser Dynamik aber weiter Antrieb und Richtung verleiht.

Die Unionsbürgerschaft zählt somit zu den „integrationspolitischen Kronjuwelen“ der Union. Mit diesem Konzept ist ein unmessbarer ideeller Wert verbunden, der durch langjähriges Wirken einer Vielzahl von Einzelpersonen, Institutionen und ihrer Vertreter mühevoll erarbeitet worden ist. Für den Einzelnen kann dieses ideelle Konzept eine Vielzahl an praktischen Vorteilen mit sich bringen, gerade im Wege der Ausübung des Freizügigkeitsrechts. Zwar ist dieses Recht Teil der Grundfreiheiten und damit im EWG-Gründungsvertrag aus 1957 selbst grundgelegt, doch ist die Unionsbürgerschaft schon längst mehr als die Summe ihrer Teile.¹⁰ Dies kommt deutlich in der unionsbürgerschaftsbasierten Entwicklung des Freizügigkeitsrechts zu einer außerökonomischen fünften Freiheit¹¹ zum Ausdruck. Im Bereich der Sozialleistungen wurde die Unionsbürgerschaft zum „Türöffner zu den mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssystemen“. ¹² Insbesondere die Studierenden haben in der Unionsbürgerschaft ein Instrument gefunden, über welches sie unionsweit eine Vielzahl an Rechten geltend machen konnten, die ihnen die Mitglied-

staaten, die „Herren der Verträge“ nicht spontan und explizit zu gewähren bereit gewesen wären.¹³

All dies belegt, wie wichtig es ist, die ursprünglich der Unionsbürgerschaft zugedachte Wesenseigenschaft, ihre ideelle Natur, zu verteidigen. Diese wäre zweifelsohne gefährdet, wenn sie zu einem Tauschgut degradiert würde.

2. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft verweist hinsichtlich ihrer Begründung auf jene der Mitgliedstaaten. Dabei steht außer Zweifel, dass die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft zu den ur-eigensten souveränen Rechten der Staaten zählt, in dessen Ausübung den Regierungen traditionell kaum Grenzen gesetzt sind.¹⁴

Zuweilen wird die Auffassung vertreten, der *IGH* hätte diesbezüglich im *Nottebohm-Urteil* des Jahres 1955¹⁵ Grenzen identifiziert, indem er in Bezug auf die Einbürgerung des früheren deutschen Staatsbürgers *Friedrich Nottebohm* durch Liechtenstein das Fehlen einer „natürlichen Nahebeziehung“ („*genuine link*“) festgestellt hatte. Dabei werden aber gleich mehrere Elemente übersehen: Im *Nottebohm-Fall* ging es nicht unmittelbar um die Gültigkeit der verliehenen Staatsbürgerschaft an sich, sondern um die Zulässigkeit des diplomatischen Schutzes gegen einen Staat, der über ein besseres Recht abgeleitet aus seinem souveränen Anspruch auf Konfiskation von Feindvermögen behauptete. Zudem ist die vom *IGH* gefundene Lösung, die die Zulässigkeit eines liechtensteinischen Schutzanspruchs verneinte, nicht nur von zeitgenössischen Autoren, sondern durchgehend bis zur Gegenwart massiv kritisiert worden.¹⁶ Auch die ILC hat sich in ihrem Artikelentwurf über den diplomatischen Schutz vom *Nottebohm-Urteil* dadurch distanziert, dass sie die Ausübung diplomatischen Schutzes nicht vom Vorliegen einer solchen „natürlichen Nahebeziehung“ abhängig machte.¹⁷

Dennoch kann keineswegs für jede Situation zwischenstaatlicher Beziehungen von einem völlig freien Ermessen in Bezug auf die Verleihung der Staatsbürgerschaft ausgegangen werden. Bei allen Unzulänglichkeiten, die das *IGH-Urteil* im Fall *Nottebohm* aufweist, verweist dieses dennoch auf ein Grundproblem, dem gerade im modernen System der internationa-

4 So *Weiler*, FS Giuseppe Federico Mancini, 1998, 1067 (1078).

5 Für eine Darstellung verschiedener Reaktionen auf die Einführung der Unionsbürgerschaft s. *Shaw*, *The Modern Law Review* 1998, 293.

6 S. dazu schon die prophezeienden Worte von Generalanwalt *Léger* in der Rs. C-214/94, Slg. 1996, I-2255 = BeckRS 2014, 80298 Rn. 63 – Boukhalfa.

7 Vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt *Jacobs* in der Rs. C-168/91, Slg. 1993, I-1198 (2255) = BeckRS 2014, 80299 Rn. 46 – Konstantinidis.

8 *EuGH*, Slg. 2001, I-6193 = *EuZW* 2002, 52 mit Anm. *Obwexer*, *EuZW* 2002, 56 Rn. 31 – *Grzelczyk*. Vgl. dazu sowie zur *EuGH*-Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft generell *Hilpold*, Diskriminierungsverbot und Unionsbürgerschaft, in *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht*, 2014 (im Ersch.).

9 Vgl. dazu die Präambel des EUV.

10 Diese werden nur beispielhaft, nicht abschließend, in Art. 20 II AEUV aufgezählt.

11 So *Wollenschläger*, *Grundfreiheit ohne Markt*, 2007.

12 So *Sander*, *DVBl* 2005, 1014. Krit. zu dieser Tendenz *Hailbronner*, *NJW* 2004, 2185.

13 Vgl. dazu *Hilpold* in *Roth/Hilpold*, *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten*, 2008, 11.

14 Vgl. so schon der *StIGH* im Gutachten v. 7.2.1923 über die Staatsbürgerschaftserlasse von Tunesien und Marokko, 1923 P. C. I. J. (ser. B) No. 4 (Feb. 7), XXXVIII.

15 *IGH*, ICJ Reports 1955, 4.

16 Vgl. nur *Dörr* in *Wolfrum*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online edition), 2007, mwN.

17 *Dörr* in *Wolfrum* (o. Fn. 16), Rn. 16 unter Verweis auf Art. 4 des ILC-Entwurfs über den diplomatischen Schutz.

len Beziehungen zunehmende Bedeutung zukommt: Die autonome Verfügungsgewalt der Staaten bezüglich der Verleihung der Staatsbürgerschaft verliert in dem Maße an Gewicht, wie die Staatsbürgerschaft Anknüpfungspunkt für widerstreitende Rechte und Interessen der Mitglieder der Staatengemeinschaft wird. Wenn im Völkerrecht generell von einer sich immer weiter einengenden autonomen Handlungsfreiheit der Staaten ausgegangen wird,¹⁸ so gilt dies für einen Integrationsraum wie den der Europäischen Union umso mehr. Sehr deutlich zum Ausdruck gebracht worden ist dies bereits im *EuGH*-Urteil in der Rechtssache Rottmann.¹⁹ Dabei hat der *EuGH* zwar letztlich das Recht der Bundesrepublik Deutschland bekräftigt, eine unter falschen Angaben erworbene Staatsbürgerschaft wieder abzuerkennen, auch wenn damit die betreffende Person die Unionsbürgerschaft verliert und staatenlos wird, doch hat er dabei gleichzeitig auch auf die Grenzen der mitgliedstaatlichen Gestaltungsmacht in diesem Bereich verwiesen: Obwohl die Vorschriften über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit weiter in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, haben diese dennoch bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Unionsrecht zu beachten. Dabei prüfte der *EuGH* auch den Grund des Entzugs der Staatsbürgerschaft und kam zu dem Schluss, dass das Vorliegen betrügerischer Handlungen einen im Allgemeininteresse liegenden Grund darstelle und auch von den einschlägigen völkerrechtlichen Regelungen gedeckt sei.²⁰ Das diesbezügliche Ermessen der Mitgliedstaaten ist also kein freies mehr, sondern ist gebunden und überprüfbar am Maßstab des Unionsrechts.

Welche Vorgaben setzt das Unionsrecht aber diesbezüglich? Generalanwalt *Poiares Maduro* hat in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Rottmann in diesem Zusammenhang eine Vielzahl an Überlegungen und Kriterien vorgegeben. Er hebt dabei insbesondere den Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 III EUV) hervor, wobei dieser dann „berührt“ sei, „wenn ein Mitgliedstaat unter Verstoß gegen geltendes Recht auf massive Weise die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen betreibt, ohne zuvor die Kommission oder seine Partner zu konsultieren“.²¹ Diese Formulierung hätte durchaus auch weniger vorsichtig ausfallen können, wobei die Wendung „unter Verstoß gegen geltendes Recht“ redundant erscheint. Das massive Betreiben der Einbürgerung ist – wenn eine solche Politik ohne Absprache mit der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten erfolgt – wohl auch dann EU-rechtlich bedenklich, wenn damit keine unmittelbare Verletzung des nationalen Staatsbürgerschaftsrechts verbunden ist. Es dürfte als Vorbedingung ausreichen, dass die einschlägigen Bestimmungen spezifisch zu diesem Zweck abgeändert worden sind. Sollte schließlich – wie im Fall von Malta – die Verleihung der Staatsbürgerschaft praktisch ausschließlich zur Erzielung eines wirtschaftlichen Vorteils für den betreffenden Staat geschehen, so kann von einem Konflikt mit dem EU-Recht auch ohne Vorliegen einer größeren Zahl von Fällen (in Malta sollen maximal 1800 Pässe auf diese Weise vergeben werden) ausgegangen werden. In einem solchen Fall wird nämlich – wie gezeigt – das Unionsbürgerschaftskonzept als solches ideell entwertet und damit ein wesentlicher Faktor für den weiteren Erfolg des europäischen Integrationsprozesses gefährdet.

IV. Schlussfolgerungen

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 16.1.2014 wie eingangs erwähnt die Vorgehensweise Malts scharf kritisiert und die Europäische Kommission „als Hüterin der Verträge“ aufgefordert, „eindeutig festzustellen, ob

diese Regelungen im Einklang mit Geist und Buchstaben der Verträge und des Schengener Grenzkodex und mit den Nichtdiskriminierungsvorschriften der EU stehen“.²² Das Parlament führt eine Vielzahl an Bedenken gegen die maltesische Regelungen an (wobei ein grundsätzlich kritischer Ton allgemein gegen die immer zahlreicher werdenden Investitionsprogramme der Mitgliedstaaten durchleuchtet). So wird auf die mögliche Nutzung dieser Regelung durch kriminelle Elemente, auch mit gleichzeitiger Geldwäsche, verwiesen, auf die Gefährdung des Schengen-Raums sowie auf eine mögliche Diskriminierung, da der entgeltliche (überaus kostspielige) Erwerb der Staatsbürgerschaft (und damit der Unionsbürgerschaft) nur sehr Wohlhabenden offen steht. Im Mittelpunkt der Kritik steht aber zweifelsohne die Untergrabung der Idee der Unionsbürgerschaft, auch unter Berücksichtigung der politischen Rechte, die dieser Status eröffnet.

Für die Europäische Kommission ist diese Herausforderung keine geringe, haben sich einzelne Vertreter doch schon zuvor – wohl primär aus Rücksicht auf die mitgliedstaatliche Handlungsfreiheit – darauf festgelegt, dass keine Rechtsverletzung vorliegt. Wie gezeigt, ist eine solche Antwort nach Maßgabe des gegenwärtigen Standes der internationalen und europäischen Integration wohl kaum vertretbar²³ und das Europäische Parlament hat unmissverständlich eine tief-schürfende und unvoreingenommene Prüfung dieser Frage verlangt. Diese scharfe Reaktion hat zu einer Abmilderung der Regelung geführt, die aber die Problematik nicht behoben hat, denn ein zwölfmonatiger Aufenthalt kann im Regelfall wohl kaum eine effektive Verbundenheit mit dem betreffenden Staat begründen. Eine sachgerechte Prüfung der Frage könnte nicht nur allfälligen Missbrauchstendenzen entgegen wirken, sondern das Unionsbürgerschaftskonzept insgesamt stärken.

Damit bleibt nur noch die Frage offen, ob es einem Mitgliedstaat in Zeiten extremster finanzieller Belastung verwehrt sein soll, nach neuen, unter Umständen auch unorthodoxen Finanzierungsquellen wie der hier behandelten zu suchen. Die Antwort darauf muss wohl lauten, dass dieser neue Geschäftszweig, selbst wenn ihm größtmöglicher Erfolg beschieden sein sollte, niemals einen Mitgliedstaat aus einer gesamt-nationalen Finanzkrise retten kann. Letztlich wird der unionsweite Solidaritätsverband dazu eine maßgebliche Unterstützung leisten müssen²⁴ und umso mehr sollte dieser durch Maßnahmen, die das Loyalitätsgebot in seinen Grundfesten zu erschüttern drohen, nicht gefährdet werden.

18 Vgl. dazu jüngst in Zusammenhang mit dem IGH-Gutachten zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo die Erklärung von *Simma*, in welcher er auf das diesbezüglich einschlägige „Lotus-Prinzip“ eingeht (ICJ Reports, 2010, 478). Vgl. zu diesem Gutachten *Hilpold*, Das Kosovo-Gutachten des IGH vom 22.7.2010, 2012, und hierin in Bezug auf das Lotus-Prinzip insbes. den Beitrag von *Peters*, 229.

19 *EuGH*, Slg. 2010, I-1449 = NVwZ 2010, 509 – Rottmann, sowie zuvor schon *EuGH*, Slg. 1992 I-4239 = BeckRS 2004, 76798 Rn. 10 – Michelletti, *EuGH*, Slg. 1999, I-7955 = BeckRS 2004, 74719 – Mesbah, und *EuGH*, Slg. 2001, I-1237 = BeckRS 2004, 74841 – Kaur.

20 *EuGH*, Slg. 2010, I-1449 = NVwZ 2010, 509 Rn. 51 ff. – Rottmann.

21 Vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt *Poiares Maduro* in der Rs. C-135/08, Slg. 2010, I-1452 = BeckRS 2009, 71078 Rn. 30 – Rottmann.

22 Absatz 3 der Entschließung v. 16.1.2014.

23 Vgl. im Übrigen auch schon das Gutachten des *StIGH* über die Staatsbürgerschaftsersasse von Tunesien und Marokko (o. Fn 14). In diesem Zusammenhang hat der *StIGH* unter XL eine Feststellung getroffen, die von grundlegender Bedeutung für die Beurteilung der Reichweite der Souveränität im modernen Völkerrecht ist: „The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations.“

24 Vgl. dazu ausf. *Hilpold/Steinmair*, Neue Europäische Finanzarchitektur – Die Reform der WWU, 2014.