



Ausarbeitung

Citizenship-by-investment-Programme („golden passports“) im Lichte des EU-Rechts

Citizenship-by-investment-Programme („golden passports“) im Lichte des EU-Rechts

Aktenzeichen:

PE 6 - 3000 - 051/22

Abschluss der Arbeit:

4. November 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)

Fachbereich:

PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Fragestellung	4
2. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund	4
2.1. Die unionsrechtliche Relevanz nationaler Staatsangehörigkeitsentscheidungen	4
2.2. Überblick über die Erwerbsmodi nationaler Staatsangehörigkeiten	7
2.3. Kritik und Maßnahmen der EU-Organe gegen CBI-Programme	9
3. Mögliche unionsrechtliche Grenzen der mitgliedstaatlichen Regelungsfreiheit für CBI-Programme	12
3.1. Stand der EuGH-Rechtsprechung zu den EU-rechtlichen „Leitplanken“ mitgliedstaatlicher Regelungssouveränität in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten	13
3.1.1. Genuine link als legitimes (nicht zwingendes) Kriterium des mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeitsrechts	13
3.1.2. Unionsrechtliche Relevanz mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeitsentscheidungen	16
3.2. Normative Anknüpfungspunkte für eine unionsrechtliche Beschränkung der mitgliedstaatlichen Einbürgerungssouveränität	18
3.2.1. Kommerzialisierung als Verstoß gegen das Konzept der Unionsbürgerschaft und die Werte aus Art. 2 EUV	19
3.2.2. Ein unionsrechtliches genuine-link-Erfordernis?	21
3.2.2.1. Genuine-link-Kriterium völkerrechtlicher Provenienz	22
3.2.2.2. Mangelnder genuine link als Verstoß gegen das Konzept der Unionsbürgerschaft	24
3.2.3. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV	28
3.2.3.1. Die Pflicht zur Unionsrechtstreue bzw. zu „vertrauenswürdigem Verhalten“ als Grundlage eines genuine-link-Kriteriums?	29
3.2.3.2. Die Pflicht zur Vermeidung negativer Auswirkungen von CBI-Programmen als Grundlage eines genuine-link-Kriteriums?	30
3.2.3.3. Pflicht, Umgehungen der Russland-Sanktionen zu verhindern	33
3.3. Fazit und Ausblick auf die Entscheidung des EuGH im Verfahren gegen Malta	34
4. Rechtliche Handlungsoptionen gegen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren	37
4.1. Möglichkeit der zwischenmitgliedstaatlichen Anerkennungsverweigerung und sonstige Reaktionsmöglichkeiten	37
4.2. Sonstige Handlungsoptionen	39
4.3. Fazit	40

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung gebeten, ob Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren („golden passports“; citizenship-by-investment-Programme, im Folgenden: CBI-Programme) in Konflikt mit dem Unionsrecht stehen. CBI-Programme sind dadurch gekennzeichnet, dass sie es Einbürgerungspotenten ermöglichen, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU im Gegenzug für vorab festgelegte Zahlungen und Investitionen zu erwerben.¹

Darüber hinaus wird nach rechtlichen Handlungsmöglichkeiten gegen CBI-Programme und insbesondere danach gefragt, ob die Möglichkeit einer zwischenmitgliedstaatlichen Anerkennungsverweigerung bereits verliehener golden passports besteht.

Die Ausarbeitung konzentriert sich auf die Darstellung des maßgeblichen Unionsrechtsrahmens. Für eine völkerrechtliche Begutachtung wird auf den Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 2) verwiesen.² Nachfolgend wird unter Ziff. 2 zunächst auf den rechtlichen und tatsächlichen Hintergrund von CBI-Programmen in der EU eingegangen. Ziff. 3 behandelt die Frage, ob das Unionsrecht diesen Programmen entgegenstehen könnte. Unter Ziff. 4 werden etwaige rechtliche Handlungsoptionen gegen CBI-Programme erörtert.

2. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

Im Folgenden wird zunächst auf die unionsrechtliche Relevanz der von einigen Mitgliedstaaten eingeführten CBI-Programme eingegangen (Ziff. 2.1.). Dann wird ein kurzer Überblick über die Besonderheiten der golden passports im Vergleich zu den tradierten Erwerbsmodi der Staatsangehörigkeit gegeben (Ziff. 2.2.). Schließlich wird der aktuelle Stand der Kritik und der Maßnahmen dargestellt, die die Europäische Kommission (Kommission) und das Europäische Parlament gegen CBI-Programme ergriffen haben (Ziff. 2.3.).

2.1. Die unionsrechtliche Relevanz nationaler Staatsangehörigkeitsentscheidungen

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) stellt in ständiger Rechtsprechung fest,

¹ Vgl. die Definition in Art. 1 Buchst. l der [Sanktionsverordnung \(EU\) Nr. 833/2014](#) des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229/1, 31. Juli 2014 (konsolidierter Text). Hiervon werden „Aufenthaltsregelungen für Investoren“ (oder „goldene Visa“) unterschieden, bei denen es sich um die von einem Mitgliedstaat eingeführten Verfahren handelt, die es Drittstaatsangehörigen ermöglichen, einen Aufenthaltstitel eines Mitgliedstaats im Gegenzug für vorab festgelegte Zahlungen und Investitionen zu erlangen, vgl. Art. 1 Buchst. m VO (EU) Nr. 833/2014.

² Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/22.

„dass die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht^{3]} in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt und die betreffenden nationalen Vorschriften in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“⁴

Der Gerichtshof hat betont, dass dieser Vorbehalt der Beachtung des Unionsrechts nicht die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihr nationales Staatsangehörigkeitsrecht in Frage stelle. Der Vorbehalt stelle vielmehr den

3 Vgl. zum völkerrechtlichen Hintergrund: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/22; hinsichtlich der unionsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung ergibt sich die mitgliedstaatliche Kompetenz schon daraus, dass der EU insoweit keine ausdrückliche Kompetenzen übertragen wurden. Vgl. zu diesem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung aus Art. 4 und Art. 5 EUV: Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 36; Berger, ZaöRV 2021, 1033 (1055).

4 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 37; Urteil vom 14. Dezember 2020, Rs. C-490/20, V.M.A., Rn. 38; Urteil vom 19. März 2019, Rs. C-221/17, Tjebbes u.a., Rn. 30; Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 39, 41 m.w.N.; siehe auch die vom EuGH zur Primärrechtsauslegung herangezogene, der Schlussakte zum EUV beigelegte Erklärung Nr. 2 zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, ABl. 1992 C 191/98, wonach „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 Mitgliedstaates 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.“ Siehe zudem den vom EuGH als Auslegungsinstrument bestätigten Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten, von Dänemark aufgeworfenen Problemen betr. den Vertrag über die Europäische Union vom 21. Dezember 1992, ABl. 1992 C 348/2, Abschnitt A: „Die Frage, ob eine Person die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, wird einzig und allein auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats geregelt“.

„Grundsatz auf, dass im Fall von Unionsbürgern die Ausübung dieser Zuständigkeit, soweit sie die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt [...], der gerichtlichen Kontrolle im Hinblick auf das Unionsrecht unterliegt.“⁵

Die unionsrechtliche Relevanz und damit die Pflicht zur Beachtung des EU-Rechts ergibt sich bei nationalen Staatsangehörigkeitsfragen daraus, dass Art. 9 S. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Art. 20 Abs. 1 S. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) jeder Person, der die Mitgliedstaaten (für diese Zwecke⁶) ihre Staatsangehörigkeit verliehen haben, den Unionsbürgerstatus verleiht, welcher wiederum nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dazu bestimmt ist, der „grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ zu sein.⁷ Nach Einschätzung der Kommission sind die „*Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte [...] das Herzstück der EU*“.⁸

5 EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 48. Dazu: *Forsthoff/Eisendle*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 45 AEUV, Rn. 20: „Das Unionsrecht setzt gleichwohl Grenzen für die Verleihung oder den Entzug der Staatsangehörigkeit. Dies verstößt nicht gegen die anerkannte ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Es gilt zu unterscheiden: Zwar haben die Mitgliedstaaten die ausschließliche Wahrnehmungszuständigkeit. Das schließt aber – wie dies auch in anderen Bereichen anerkannt ist – nicht aus, dass der Wahrnehmung dieser Befugnisse unionsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Für Verleihung und Entzug der Staatsangehörigkeit folgt dies schon daraus, dass es anderenfalls die Mitgliedstaaten in der Hand hätten, beliebig den Anwendungsbereich der Freiheiten zu bestimmen“. Solche unionsrechtlichen Einhegungen nationaler Regelungskompetenzen ergeben sich auch auf anderen Gebieten, vgl. nur EuGH, Urteil vom 24. November 1998, Rs. C-274/96, Bickel und Franz, Rn. 17: „Für das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht, zu dem die streitigen Vorschriften über die Verfahrenssprache gehören, sind zwar grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, doch setzt das Gemeinschaftsrecht nach ständiger Rechtsprechung dieser Zuständigkeit Schranken: Derartige Rechtsvorschriften dürfen weder zu einer Diskriminierung von Personen führen, denen das Gemeinschaftsrecht einen Anspruch auf Gleichbehandlung verleiht, noch die vom Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken“; Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, Garcia Avello, Rn. 25 [betrifft nationale Vorschriften über den Namen von Personen]; Urteil vom 12. Juli 2005, Rs. C-403/03, Schmepp, Rn. 19 [betrifft nationale Vorschriften über direkte Steuern] und Urteil vom 12. September 2006, Rs. C-145/04, Spanien/Vereinigtes Königreich, Rn. 78 [betrifft nationale Vorschriften über die Bestimmung der aktiv und passiv Wahlberechtigten für die Wahlen zum Europäischen Parlament].

6 Dass es Unterschiede zwischen staatsrechtlichen bzw. völkerrechtlichen und Staatsangehörigkeitskonzepten „für die Zwecke des Unionsrechts“ geben kann, zeigt etwa der Fall *Kaur*, in dem der EuGH die unilaterale Erklärung des Vereinigten Königreichs darüber anerkannte, welche der Personengruppen der britischen Staatsangehörigen für die Zwecke des Unionsrechts als Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs gelten sollten, vgl. EuGH, Urteil vom 20. Februar 2001, Rs. C-192/99; vgl. zudem *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 36 f., der darauf hinweist, dass das interne Staatsangehörigkeitsrecht für das Unionsrecht und insbesondere die Unionsbürgerschaft maßgeblich ist, sofern nicht die Mitgliedstaaten selbst Konkretisierungen ihrer Staatsangehörigkeit für unionsrechtliche Zwecke definieren.

7 EuGH, Urteil vom 19. März 2019, Rs. C-221/17, Tjebbes u.a., Rn. 31 m.w.N.

8 Kommission, Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren: Kommission verklagt MALTA vor EU-Gerichtshof, Pressemitteilung vom 29. September 2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_5422; vgl. auch: Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen [\(2021/2026\(INL\)\)](#). Erwägung E.: „in der Erwägung, dass die Unionsbürgerschaft einen einzigartigen, grundlegenden Status darstellt, der den Unionsbürgern in Ergänzung zur Staatsbürgerschaft der Mitgliedstaaten verliehen wird und eine der wichtigsten Errungenschaften der Integration der EU darstellt, da mit ihr allen Bürgern in der Union gleiche Rechte verliehen werden“.

Die Mitgliedstaaten bestimmen also durch ihr nationales Recht zugleich darüber, wer Unionsbürger ist und sich damit gegenüber der EU und insbesondere gegenüber den anderen Mitgliedstaaten auf die aus dem Unionsbürgerstatus fließenden Rechte, wie die Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV und das Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen aus Art. 22 AEUV berufen kann.⁹ Mitgliedstaatliche Entscheidungen über die Verleihung oder den Entzug der Staatsangehörigkeit bestimmen damit über das Bestehen der individuellen Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft und berühren so gleichzeitig EU-Zuständigkeit der Ausgestaltung dieser Rechte und Pflichten (vgl. Art. 21 Abs. 2, Art. 25 Abs. 2 AEUV).¹⁰ Darüber hinaus wirken sich nationale Entscheidungen über die Staatsangehörigkeit (potenziell negativ) auf die EU und die übrigen Mitgliedstaaten aus, da diese den Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten die Unionsbürgerrechte gewähren müssen.¹¹

Mitgliedstaatliche Entscheidungen über ihre nationale Staatsangehörigkeit können sich somit sowohl auf den in Art. 20 ff. AEUV normierten Unionsbürgerstatus¹² als auch auf das durch den Loyalitätsgrundsatz geprägte „Dreiecksverhältnis“ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (untereinander) auswirken. Deshalb kommen insbesondere Art. 20 f. AEUV¹³ sowie der u.a. in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Loyalitätsgrundsatz als unionsrechtliche Grenzen der mitgliedstaatlichen Regelungsfreiheit in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten in Betracht (vgl. ausführlich Ziff. 3).

2.2. Überblick über die Erwerbsmodi nationaler Staatsangehörigkeiten

Hinsichtlich der Erwerbsmodi, die für die Verleihung der Staatsangehörigkeit (eines Mitgliedstaats) in Betracht kommen, lässt sich zwischen Geburtserwerb und derivativem Erwerb durch (spätere) Einbürgerung unterscheiden. In der allgemeinen Staatenpraxis richtet sich der Ge-

9 Vgl. *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 36; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 10; *Sauerwald*, Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 105 ff.; sowie zu den aus der Unionbürgerschaft fließenden Rechten und Pflichten: *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage 2022, Kapitel H, Rn. 507 ff; vgl. auch *Heselhaus*, in Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 20 AEUV, Rn. 35 ff. *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 10; *Sauerwald*, Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 105 ff.

10 Generalanwalt (GA) *Poiales Maduro*, SchlA Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 26.

11 Vgl. nur: GA *Poiales Maduro*, SchlA Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 23-26, 30, wonach sich – insbesondere bei massenhaften Einbürgerungen Drittstaatangehöriger – (negative) Auswirkungen für die EU insgesamt und die übrigen EU-Mitgliedstaaten ergeben, die den so Eingebürgerten die aus diesem Unionsbürgerstatus fließenden Rechte, einschließlich des Anspruchs auf Sozialleistungen, gewährleisten müssten.

12 Sehr kritisch aber *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage 2022, Kapitel H, Rn. 504.

13 Vgl. etwa *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 44 dazu, dass der Unionsbürgerstatus auch ohne grenzüberschreitenden Bezug Recht verbürgt.

burtserwerb in der Regel nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) oder dem Geburtsortprinzip (*ius soli*).¹⁴ Während der Geburtserwerb also gleichsam automatisch vollzogen wird, ist der spätere Erwerb durch Einbürgerung regelmäßig davon abhängig, dass der Einbürgerungspotent bestimmt, im nationalen Recht der Staaten festgelegte Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt.¹⁵ In Deutschland zählen zu diesen Voraussetzungen neben dem Daueraufenthalt¹⁶ etwa Sprachanforderungen, Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und das Verfassungsbekenntnis. Diese Kriterien dienen dazu, die Integration des Einbürgerungsbewerbers in die deutsche Gesellschaft zu gewährleisten.¹⁷ Solche Integrationsanforderungen stehen im Zusammenhang mit dem Verständnis des Staatsbürgerverhältnisses als einem ideellen wechselseitigen Verhältnis von Treue und Loyalität, also der Idee, dass zwischen Staatsbürger und Staat eine „echte Bindung“ („genuine link“) besteht.¹⁸

Von diesen klassischen Einbürgerungskonzepten werden CBI-Programme (auch: sog.: „*ius pecuniae*“) abgegrenzt, die nicht (in erster Linie) auf die vorgenannten klassischen Einbürgerungsvoraussetzungen abstellen, sondern sich durch eine „Kommerzialisierung“ des Erwerbs der Staatsangehörigkeit auszeichnen (Staatsangehörigkeit als marktfähige Ware).¹⁹ Zwar handelt es sich auch bei diesen Verfahren nicht im rechtlichen Sinne um einen „Kauf“ der Staatsbürgerschaft, sondern weiterhin um einen derivativen Erwerb der Staatsangehörigkeit (engl.: naturalization).²⁰ Formale Grundvoraussetzung zum Verleih der Staatsbürgerschaft bleibt der Durchlauf eines antragsabhängigen Einbürgerungsverfahrens. Allerdings sind CBI-Programme in der Regel

14 Vgl.: *Weber*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage 2022, Kapitel B, Rn. 184 ff.; Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union, [COM\(2019\) 12 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2019)_12_final), 23. Januar 2019, S. 3 (im Folgenden; Kommission, COM(2019) 12 final, 23. Januar 2022); siehe zudem: GLOBALCIT Citizenship Law Dataset für eine globale Übersicht über die verschiedenen Möglichkeiten des Staatsbürgerschaftserwerbs, abrufbar unter, <https://globalcit.eu/modes-acquisition-citizenship/> (Zugriff: 18. Oktober 2022).

15 Vgl. *Weber*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage 2022, Kapitel B, Rn. 200 ff.

16 Vgl. zum ebenfalls als Einbürgerungsmodus diskutierten *Ius domicilii*: *Andriopoulou*, „The ‘ius pecuniae’: The Prize of Citizenship“ BRIDGE-Network Working Paper 4, Juli 2020, S. 3, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3633777; *Weber*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage 2022, Kapitel B, Rn. 198 f.

17 *Weber*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage 2022, Kapitel B, Rn. 202.

18 *Hilpold*, NJW 2014, 1071 (1072).

19 Vgl. *Andriopoulou*, „The ‘ius pecuniae’: The Prize of Citizenship“ BRIDGE-Network Working Paper 4, Juli 2020, S. 4, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3633777; *Berger*, ZaöRV 2021, 1033 (1047); *Hilpold*, NJW 2014, 1071 (1072).

20 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/22, S. 4.

stark beschleunigt und vereinfacht,²¹ wobei minimale bis gar keine Anforderungen an den physischen Aufenthalt gestellt werden.²²

2.3. Kritik und Maßnahmen der EU-Organe gegen CBI-Programme

In ihrem Bericht über Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren aus dem Jahr 2019 stellte die Kommission fest, dass drei EU-Mitgliedstaaten (Malta, Bulgarien und Zypern) CBI-Programme mit im Vergleich zu „regulären Einbürgerungen“ weniger strengen Voraussetzungen eingeführt hätten (u.a. kein Erfordernis, im Vorfeld im betreffenden Land gelebt zu haben).²³ Diese Programme zielten darauf ab, durch erleichterte Einbürgerungsverfahren Drittstaatsangehörige für Investitionen zu gewinnen, wobei u.a. gerade mit der Möglichkeit zum Erwerb der Unionsbürgerschaft geworben werde.²⁴ Hierdurch sei eine

„neue Form der Einbürgerung möglich, da damit systematisch die Staatsbürgerschaft des betreffenden Mitgliedstaats erworben wird, sofern die erforderliche Investition getätigt wird und bestimmte Kriterien erfüllt sind.“²⁵

Diese Einschätzung der systematischen Verleihung von Staatsangehörigkeiten wird in der Literatur mit dem Hinweis darauf bestätigt, dass die bulgarischen, maltesischen und zypriotischen CBI-Programme – im Vergleich zu sonstigen mitgliedstaatlichen Investorenprogrammen – einen eindeutigen Konnex zwischen Investition und Einbürgerung herstellten und auf klassische Einbürgerungsvoraussetzungen verzichteten.²⁶ Da mit dem Erwerb der nationalen Staatsangehörigkeit

21 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/22, S. 4.

22 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung C.; vgl. auch: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU, Oktober 2018, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRA_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRA_STU(2018)627128), S. 24.

23 Vgl. zudem: Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung X, wonach offenbar auch der Beitrittskandidat Montenegro solche Regelungen hat. Für einen Überblick vgl. etwa: Milieu Ltd, Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third country nationals investing in the said Member State, Study Overview, Juli 2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/deliverable_d_final_30.10.18.pdf.

24 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 1, 3. Insofern spricht das Europäische Parlament vom „unverhohlenen Verkauf der Unionsbürgerschaft ohne jegliche Anforderungen an den Wohnsitz“, vgl. Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft, 2013/2995 RSP, [A\(2014\) 117](#), 23. Dezember 2016, Erwägung F.

25 Kommission, Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 3.

26 Vgl. Andriopoulou, „The ‘ius pecuniae’: The Prize of Citizenship“, BRIDGE-Network Working Paper 4, Juli 2020, S. 4, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3633777.

der Erwerb der Unionsbürgerschaft einhergeht, wird auch der Unionsbürgerstatus zur „marktfähigen Ware“. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass die Verleihung von Staatsbürgerschaften durch einen Mitgliedstaat nicht selten mit der Aussicht auf den damit einhergehenden Erwerb von Unionsbürgerrechten gezielt vermarktet werde.²⁷

Die Kommission und das Europäische Parlament halten CBI-Programme, die eine Staatsbürgerschaftsverleihung ohne eine echte Verbindung zu den betreffenden Mitgliedstaaten (wohl in Form eines kontinuierlichen Aufenthalts) vorsehen, für unionsrechtswidrig. Ihrer Ansicht nach untergraben diese Programme den Wesensgehalt der Unionsbürgerschaft und verletzten den Loyalitätsgrundsatz. Zudem widerspreche der „Verkauf der Unionsbürgerschaft“ dem Wert der Gleichheit aus Art. 2 EUV, da er Migranten ohne die erforderlichen finanziellen Mittel benachteilige (vgl. zu diesen Punkten im Einzelnen Ziff. 3.2.).²⁸

Die Kommission kritisierte zuletzt im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsberichts von 2022, dass CBI-Programme die Sicherheit in der EU gefährdeten, da sie Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung begünstigten.²⁹ Das Europäische Parlament geht davon aus, dass von CBI-Programmen verschiedene Risiken ausgingen, darunter Risiken in Bezug auf Korruption, Geldwäsche, Sicherheitsbedrohungen, Steuervermeidung, makroökonomische Ungleichgewichte und Druck auf den Immobiliensektor, wodurch der Zugang zu Wohnraum eingeschränkt werde und die Integrität des Binnenmarkts erodiere. Untersuchungen hätten gezeigt, dass Mitgliedstaaten, die CBI-Programme betrieben, für Risiken im Zusammenhang mit dem Finanzgeheimnis und Korruption anfälliger seien als andere Mitgliedstaaten.³⁰

Speziell im Hinblick auf die Verleihung von Staatsbürgerschaften an russische Staatsangehörige forderte die Kommission angesichts des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine (im Rahmen

27 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 1.

28 Vgl. nur: Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta wegen „Verkaufs“ der Unionsbürgerschaft ein, 20. Oktober 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de_ip_20_1925; Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)).

29 Vgl. Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, [COM\(2022\) 500 final](#), 13. Juli 2022, S. 19; Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, COM(2022) 500 final, S.19; Commission staff working document, 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Malta, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Rule of Law Report SWD(2022) 518 final, S.14; Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 1; vgl. Scherer/Thirion, „Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU“, EPRS - PE 627.128, S. 5.

30 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägungen M., N.

einer rechtlich nicht verbindlichen Empfehlung³¹⁾ den sofortigen Stopp der CBI-Programme. Denn sie ermöglichten es russischen und belarussischen Staatsangehörigen mit Verbindungen zum Putin-Regime, ungehindert Unionsbürger zu werden. So erhielten sie Zugang zum EU-Binnenmarkt und den sonstigen Unionsbürgerrechten, mit der Folge, dass die von der EU verhängten Sanktionen gezielt umgangen würden.³² Die Kommission forderte zudem, bereits verliehene golden passports zu widerrufen.³³

Nach Informationen der Kommission hob Bulgarien die entsprechenden Regelungen schließlich im März 2022 gänzlich auf.³⁴ Zypern, gegen das die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat,³⁵ nahm bereits seit November 2020 keine weiteren Einbürgerungsanträge mehr entgegen und stoppte kürzlich auch die Bearbeitung noch ausstehender Anträge. Malta hat am 2. März 2022 seine Regelungen für russische und belarussische Staatsangehörige ausgesetzt, behält diese jedoch für andere Drittstaatsangehörige bei. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission am 29. September 2022, Vertragsverletzungsklage gemäß Art. 258 AEUV gegen Malta beim EuGH zu erheben.³⁶

Das Europäische Parlament hat am 9. März 2022 eine legislative Entschließung gemäß Art. 225 AEUV³⁷ angenommen, in der es die Kommission u.a. auffordert, einen Legislativvorschlag zur

31 Vgl. allgemein zur rechtlichen Einstufung von Empfehlungen: *Schroeder*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 97 ff.

32 Vgl. dazu Kommission, Commission recommendation of 28. März 2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes, [C\(2022\) 2028 final](#); vgl. auch, European Commission – Statement (22/1423), Joint Statement on further restrictive economic measures of 26 February 2022.

33 Kommission, Commission recommendation of 28. März 2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes, [C\(2022\) 2028 final](#), vgl. auch European Commission – Statement (22/1423), Joint Statement on further restrictive economic measures of 26 February 2022; Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Ziff. 23.

34 Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, COM(2022) 500 final, S.19.

35 Vgl. Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, [COM\(2022\) 500 final](#), 13. Juli 2022, S. 19, Fn. 67.

36 Vgl. Pressemitteilung, EU-Vertretung in Deutschland vom 29. September 2022, „Verkauf von Staatsbürgerschaften: Kommission verklagt Malta wegen ‘goldener Pässe’“, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/verkauf-von-staatsburgerschaften-kommission-verklagt-malta-wegen-goldener-passe-2022-09-29_de.

37 Das Europäische Parlament kann gemäß Art. 225 AEUV legislative Entschließungen verabschieden, mit denen die Kommission aufgefordert wird, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsakts zur Durchführung der Verträge erfordern.

schrittweisen Abschaffung von CBI-Programmen (bis 2025) auszuarbeiten.³⁸ Als mögliche Rechtsgrundlagen werden Art. 21 Abs. 2,³⁹ Art. 79 Abs. 2⁴⁰ sowie – wegen der Auswirkungen auf den Binnenmarkt – Art. 114 und Art. 352 AEUV genannt.⁴¹

3. Mögliche unionsrechtliche Grenzen der mitgliedstaatlichen Regelungsfreiheit für CBI-Programme

Wie unter Ziff. 2.3. dargestellt, gehen die Kommission und das Europäische Parlament davon aus, dass CBI-Programme, in deren Rahmen Staatsangehörigkeiten ohne echte Verbindung zum betreffenden Mitgliedstaat verliehen werden, den Wesensgehalt von Art. 20 AEUV untergraben und gegen Art. 2 sowie Art. 4 Abs. 3 EUV verstießen. Hierfür argumentieren sie mit der Kommerzialisierung der Unionsbürgerschaft, mit der fehlenden „echten Bindung“ zum betreffenden Mitgliedstaat sowie damit, dass CBI-Programme Besserverdienende privilegierten und daher diskriminierend seien sowie schließlich mit den negativen Auswirkungen dieser Programme auf die EU und die übrigen Mitgliedstaaten (siehe im Einzelnen Ziff. 3.2.).

Der EuGH wird sich erst im Rahmen der Vertragsverletzungsklage gegen Malta mit den Argumenten der Kommission und des Europäischen Parlaments auseinandersetzen und eine abschließende Klärung der Unionsrechtskonformität des maltesischen CBI-Programms herbeiführen. Es ist zu erwarten, dass sich aus der entsprechenden Begründung allgemeine Rechtmäßigkeitsmaßstäbe weiterer bzw. zukünftiger CBI-Programme ableiten lassen.

Nachfolgend werden zunächst Grundzüge der bisherigen EuGH-Rechtsprechung zu den unionsrechtlichen Grenzen mitgliedstaatlicher Regelungssouveränität in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten dargestellt, die für die Beurteilung der Unionsrechtskonformität von CBI-Programmen relevant sein könnten. Dann werden unter Ziff. 3.2. die von der Kommission und dem Europäischen Parlament angeführten Argumente für eine Unionsrechtswidrigkeit der CBI-Programme näher beleuchtet. Schließlich werden unter Ziff. 3.3. zusammenfassend Aspekte der vertikalen

38 Das Europäische Parlament fordert zudem insbesondere die Abschaffung von Staatsregelungen für Investoren in die Beitrittskriterien des Art. 49 EUV aufzunehmen, Legislativmaßnahmen zur Regelung bestimmter Aspekte der Aufenthaltsregelungen für Investoren und einen Vorschlag für die Schaffung einer neuen Kategorie von Eigenmitteln der Union, die aus einem Anpassungsmechanismus aufgrund von Staatsangehörigkeitsregelungen/Aufenthaltsregelungen für Investoren bestehen soll, vgl. Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), 9. März 2022, Ziff. 19, 21, 25.

39 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment*, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217), S. 44, wonach Art. 21 Abs. 2 AEUV die Rechtsgrundlage für Rechtsakte sei, die einen Widerruf verliehener Staatsangehörigkeiten vorsehen.

40 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment*, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217), S. 43 f., wonach Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV als Rechtsgrundlage für eine Verordnung in Betracht komme.

41 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Ziff. 5, 21, Anlage Vorschlag 1.

Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie der Gewaltenteilung zwischen EuGH und Legislative erörtert, die der Gerichtshof im Rahmen der Vertragsverletzungsklage gegen Malta berücksichtigen könnte.

3.1. Stand der EuGH-Rechtsprechung zu den EU-rechtlichen „Leitplanken“ mitgliedstaatlicher Regelungssouveränität in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten

Soweit ersichtlich, beschränkt sich die Rechtsprechung des EuGH zu den Leitplanken mitgliedstaatlicher Regelungsfreiheit in Staatsangehörigkeitsfragen bis jetzt auf die zwischenmitgliedstaatliche Anerkennung nationaler Staatsangehörigkeitsregelungen bzw. -entscheidungen sowie auf nationale Entscheidungen, die zum Verlust des Unionsbürgerstatus führen. Explizite Aussagen zu etwaigen unionsrechtlichen Vorgaben bei Einbürgerungsentscheidungen haben die Unionsgerichte – soweit ersichtlich – noch nicht getroffen.

Der EuGH-Rechtsprechung lässt sich aber entnehmen, dass der Gerichtshof das mitgliedstaatliche Interesse, durch entsprechende „genuine-link-Regelungen“ an einem auf Loyalität beruhenden Konzept der nationalen Staatsangehörigkeit festzuhalten, als legitim einstuft (Ziff. 3.1.1.). Zum anderen dürfte aus den Entscheidungen des EuGH folgen, dass auch die Verleihung der nationalen Staatsangehörigkeit (und damit der EU-Bürgerschaft) unionsrechtlichen Grenzen unterliegen kann (Ziff. 3.1.2.).

3.1.1. Genuine link als legitimes (nicht zwingendes) Kriterium des mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeitsrechts

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es 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.“⁴²

In der Rechtssache *Tjebbes* heißt es dazu weiter, dass ein Mitgliedstaat

„bei der Ausübung seiner Zuständigkeit für die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit davon ausgehen [darf], dass die Staatsangehörigkeit Ausdruck einer echten Bindung [engl.: „genuine link“] zwischen ihm und seinen

⁴² EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 52; Urteil vom 12. März 2019, *Tjebbes*, Rs. C-221/17, Rn. 33; EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, Rn. 51.

Staatsbürgern ist, und folglich das Fehlen oder den Wegfall einer solchen echten Bindung mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit verbinden [darf].⁴³

Soweit ersichtlich hat der EuGH nicht allgemein definiert, welche Umstände eine „echte Bindung“ entstehen oder entfallen lassen. Aus der Entscheidung in der Rechtssache *Tjebbes* ergibt sich aber, dass die langfristige Verlegung des gewöhnlichen Aufenthalts in ein anderes Land den Verlust der echten Bindung und damit den Entzug der Staatsangehörigkeit rechtfertigen kann. Dies entspricht den Wertungen des Völkervertragsrechts. So sieht Art. 7 Abs. 4 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit die Möglichkeit des Verlusts der Staatsangehörigkeit aufgrund eines langen Auslandsaufenthalts vor, sofern die betroffene Person dadurch nicht staatenlos wird.⁴⁴ Auch Art. 7 Abs. 1 Buchst. e des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit bestimmt, dass ein Vertragsstaat den Verlust der Staatsangehörigkeit für den Fall vorsehen darf, dass es an einer echten Bindung zwischen dem Vertragsstaat und einem Staatsangehörigen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland fehlt.⁴⁵ Dies spricht dafür, dass der EuGH das Kriterium des (langfristigen) Aufenthalts im jeweiligen Staat als ein Kriterium für die Feststellung einer echten Bindung erachten könnte.

Für die Frage, ob die Mitgliedstaaten unionsrechtlich *verpflichtet* sind, das Vorliegen einer (wie auch immer gearteten) echten Bindung zu einem Einbürgerungspotenzen zur Voraussetzung für die Verleihung der Staatsangehörigkeit zu machen, ergeben sich aus der bisherigen Rechtsprechung hingegen keine belastbaren Anhaltspunkte. Denn der Umstand, dass das genuine-link-Kriterium im Zusammenhang mit dem Entzug der Staatsangehörigkeit aus EU-Sicht legitim ist, heißt nur, dass die Mitgliedstaaten es zugrunde legen *dürfen*.⁴⁶

Gegen die Annahme, dass der EuGH ein genuine-link-Kriterium als zwingende materielle Einbürgerungsvoraussetzung des Unionsrechts einstuft, wird in der Literatur seine Entscheidung in der

43 EuGH, Urteil vom 12. März 2019, *Tjebbes*, Rs. C-221/17, Rn. 35; vgl. auch GA *Paolo Mengozzi*, Schlussanträge vom 18. Juli 2018, Rs. C-221/17, *Tjebbes*, Rn. 53: „*Insoweit teile ich zunächst völlig den Standpunkt der niederländischen Regierung, wonach ein Mitgliedstaat bei der Ausübung seiner Zuständigkeit für die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit davon ausgehen darf, dass die Staatsangehörigkeit Ausdruck einer echten Bindung zwischen ihm und seinen Staatsbürgern ist*“ (Hervorhebung hinzugefügt).

44 Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit, 30. August 1961, abrufbar unter: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1975/12/19751213%2003-00%20AM/Ch_V_4p.pdf. Zum Ratifikationsstand: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=en.

45 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit, 6. November 1997, SEV Nr. 166, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/168007f2e6>. Zum Ratifikationsstand: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=166>.

46 Vgl. auch den Gedanken von *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (88): „*However, it does not follow from the fact that it is morally permissible to deny persons without genuine links citizenship that it is morally impermissible to grant them citizenship for investment or for another reason*“. Nichts anderes dürfte aus Art. 6 Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit ergeben. Danach ist es den Vertragsstaaten lediglich untersagt, eine Aufenthaltsdauer von mehr als zehn Jahren zur Einbürgerungsvoraussetzung zu machen.

Rechtssache *Micheletti* angeführt. Diese Entscheidung betraf die zwischenmitgliedstaatliche Anerkennung nationaler Staatsangehörigkeitsentscheidungen im Zusammenhang mit dem Phänomen der doppelten Staatsbürgerschaft. Der Kläger des Ausgangsverfahrens wurde in Argentinien als Sohn italienischer Eltern geboren und besaß somit seit seiner Geburt sowohl die argentinische Staatsangehörigkeit (*ius soli*) als auch die italienische Staatsangehörigkeit (*ius sanguinis*).⁴⁷ Auf Grundlage der *iure sanguinis* erworbenen italienischen Staatsbürgerschaft wollte sich Herr *Micheletti* in Spanien niederlassen. Allerdings wurde dem Betroffenen die Niederlassung durch die spanischen Behörden untersagt, da nach spanischem Recht in Fällen der doppelten Staatsangehörigkeit diejenige Staatsbürgerschaft den Vorrang genoss, die dem gewöhnlichen Aufenthalt des Betroffenen entsprach (in diesem Fall: Argentinien).⁴⁸ Der EuGH sah hierin einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit. Es sei nicht Sache eines Mitgliedstaats, die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats dadurch zu beschränken, dass für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit eine zusätzliche Voraussetzung aufgestellt werde. In diesem Fall verstöße die Anforderung des mitgliedstaatlichen Rechts, dass der Betroffene vor seiner Einreise in den Aufnahmemitgliedstaat seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem Mitgliedstaat hatte, deren Staatsangehörigkeit er besitzt, gegen die Niederlassungsfreiheit.⁴⁹

Diese Entscheidung wird in der Literatur dahingehend gedeutet, dass der EuGH unionsrechtlichen Effektivitätserwägungen im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft gegenüber etwaigen völkerrechtlichen oder nationalen genuinelink-Konzepten den Vorrang einräume. Dies spreche im Ergebnis gegen ein unionsrechtlich verankertes genuine-link-Kriterium.⁵⁰ Die Aussagekraft des *Micheletti*-Urteils im Hinblick auf ein unionsrechtliches genuine-link-Kriterium als materielle Einbürgerungsvoraussetzung dürfte aber begrenzt sein. Zunächst stand in diesem Fall eine durch Geburt erworbene Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats (*ius sanguinis*) in Rede. Es ging also gerade nicht um die derivative Erlangung der Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung, für die das genuine-link-Kriterium im Zusammenhang mit den golden passports diskutiert wird. Zudem betraf die Rechtssache – ebenso wie die nachfolgenden Entscheidungen in den vergleichbaren Rechtssachen *Garcia Avello*⁵¹ und *Lounes*⁵² – lediglich die mitgliedstaatliche Pflicht, Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten über den Erwerb ihrer Staatsangehörigkeit ohne weitere Nachprüfungen und das Anlegen eigener Standards anzuerkennen. Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens (vgl. zu dessen Anwendbarkeit und Inhalt noch Ziff. 3.2.2.2.) können solche Anerkennungspflichten grundsätzlich aber auch dann bestehen, wenn die anzuerkennende Entscheidung unionsrechtswidrig ist (etwa,

47 Vgl. GA *Giuseppe Tesauro*, SchlA Rs. C-369/90, Micheletti, Rn. 2.

48 Vgl. EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-369/90, Micheletti, Rn. 5.

49 EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-369/90, Micheletti, Rn. 10-12.

50 Vgl. *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 20, *Spiro*, „*Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion*, Investment Migration Working Paper Nr. 1 2019, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>, S. 14.

51 EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, *Garcia Avello*, Rn. 28.

52 EuGH, Urteil vom 14. November 2017, Rs. C-165/16, *Lounes*, Rn. 55.

weil eine Einbürgerungsentscheidung ohne die Prüfung einer „echten Bindung“ erging, siehe noch Ziff. 4).⁵³

Eine eindeutige Aussage dazu, ob das Unionsrecht die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Einbürgerungsverfahren verpflichtet, ein genuine-link-Kriterium vorzusehen, lässt sich der aktuellen Rechtsprechung des EuGH somit nicht entnehmen.⁵⁴

3.1.2. Unionsrechtliche Relevanz mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeitsentscheidungen

Wie insbesondere die vorstehend unter Ziff. 3.1.1. näher beschriebene Rechtssache *Micheletti* zeigt, ist der Anwendungsbereich des Unionsrechts im Zusammenhang mit nationalen Staatsangehörigkeitsregelungen zum einen dann eröffnet, wenn es um die gegenseitige Anerkennung mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeiten zur Gewährung der Grundfreiheiten geht.

Zum anderen hat der EuGH mitgliedstaatliche Entscheidungen über Entzug der nationalen Staatsangehörigkeit als „*ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht*“ fallend eingestuft, da diese automatisch mit dem Verlust des Unionsbürgerstatus und der aus ihm folgenden Rechte einhergingen. In seinem Urteil aus 2019 zur Rechtssache *Tjebbes* führt der EuGH aus:

„Art. 20 AEUV verleiht aber jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers, der nach ständiger Rechtsprechung dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein [...].“

Die Situation von Unionsbürgerinnen, die [...] die Staatsangehörigkeit nur eines einzigen Mitgliedstaats besitzen und die durch den Verlust dieser Staatsangehörigkeit auch mit dem Verlust des durch Art. 20 AEUV verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte konfrontiert werden, fällt daher ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht. Infolgedessen haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten“.⁵⁵

53 So argumentiert auch die Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 6 f. Dort führt sie im Wesentlichen aus, dass die allseitige Anerkennung des Konzepts der EU-Bürgerschaft darauf beruhe, dass eine Verleihung nur bei einer echten Bindung zum jeweiligen Mitgliedstaat erfolge. Da die Mitgliedstaaten die Rechte einer in der EU eingebürgerten Person nicht mit der Begründung beschränken dürfen, dass diese Person die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaats ohne Bindung zu diesem Staat erworben habe, müsse jeder Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die Staatsbürgerschaft nicht ohne echte Bindung zum Land oder dessen Bürgern verliehen werde.

54 Vgl. auch: *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (94).

55 EuGH, Urteil vom 12. März 2019, Rs. C-221/17, *Tjebbes*, Rn. 31 f.; sehr kritisch: Sehr kritisch aber *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage 2022, Kapitel H, Rn. 504: „*Bereits der Verweis auf die Grundrechte der GRCh und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, die nur bei der Anwendung des Unionsrechts unionsrechtliche Geltung entfalten, steht mit der Unionsrechtsordnung nicht in Einklang*“.

Vom *Entzug* der nationalen Staatsangehörigkeit grenzte der EuGH dabei ausdrücklich die *Verleihung* der nationalen Staatsangehörigkeit bzw. die Definitionsmaut der Mitgliedstaaten hinsichtlich des für die Zwecke des Unionsrechts zu ihrem Staat gehörenden Personenkreises ab. Denn in Fällen, in denen Betroffene schon der jeweiligen Staatsangehörigkeitsdefinition eines Mitgliedstaats (für die Zwecke des Unionsrechts) nicht entsprächen und die EU-Bürgerschaft zu keinem Zeitpunkt innegehabt hätten⁵⁶, könnten sie die aus dem Unionsbürgerstatus folgenden Rechte nicht verlieren.⁵⁷ In diesem Sinne hat der EuGH bereits im Jahr 2001 in der Rechtssache *Kaur* entschieden.⁵⁸ Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass dem Unionsrecht zwar Vorgaben für die mitgliedstaatliche Entziehung der nationalen Staatsangehörigkeit – und damit den *Verlust* der Unionsbürgerschaft zu entnehmen seien. Demgegenüber gehe es beim *Erwerb* nationaler Staatsangehörigkeiten um den *Zugewinn* von Unionsbürgerrechten, wofür dem Unionsrecht (bisher) keine Beschränkungen zu entnehmen seien.⁵⁹

Diese Einschätzung ist insoweit zutreffend, als die unionsrechtliche Relevanz der für die CBI-Programme in Rede stehenden Erwerbskonstellation nicht auf den Verlust des Unionsbürgerstatus aus Art. 20 AEUV gestützt werden kann und als sich der EuGH – soweit ersichtlich – noch nicht zu etwaigen unionsrechtlichen Vorgaben bei der Verleihung nationaler Staatsangehörigkeiten positioniert hat. Dies schließt aber eine zukünftige Entscheidung des EuGH zu den unionsrechtlichen Grenzen mitgliedstaatlicher Regelungen über den Erwerb ihrer Staatsangehörigkeit nicht aus. Der EuGH hat vielmehr in ständiger Rechtsprechung betont, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen für den Verlust *und* den *Erwerb* der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht beachten müssen.⁶⁰ Damit befindet sich nach der Rechtsprechung des EuGH das *gesamte* nationale Staatsangehörigkeitsrecht „*in einem unionsrechtlichen Beobachtungsraum*“,⁶¹ wobei grundsätzlich jede Norm des Unionsrechts, die durch mitgliedstaatliche Regelungen oder

56 Wiederum anders ist hingegen der Fall zu beurteilen, in dem eine Person, die die Staatsangehörigkeit nur eines Mitgliedstaats besaß, diese mit der Folge des Verlusts ihres Unionsbürgerstatus zwecks Erwerbs der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats aufgibt, nachdem ihr die Behörden dieses Mitgliedstaats die Verleihung von dessen Staatsbürgerschaft zugesichert haben. Eine solche Situation fällt in den Anwendungsbereich des Unionsrechts, vgl. EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 44.

57 Vgl. EuGH, Urteil vom 2. März 2010, Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 49.

58 EuGH, Urteil vom 20. Februar 2001, C-192/99, Kaur, Rn. 16, 25.

59 Berger, ZaöRV 2021, 1033 (1055); Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 42, 46 m.w.N. zu den in der Literatur vertretenen Positionen hinsichtlich der unionsrechtlichen Relevanz des nationalen Einbürgerungsrechts; kritisch etwa: Jessurun d’Oliveira, „Nationality and the European Union after Amsterdam“, in: Okeeffe/Twomey, Legal Issues of the Amsterdam Treaty, Oxford 1999, 395 (404 f.)

60 Vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 37, wo es jedenfalls formal um eine Erwerbskonstellation, in der Sache aber um den Verlust der EU-Bürgerschaft ging.

61 Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 42; Kochenov, „Rounding up the circle: The mutation of Member States’ Nationalities under pressure from EU Citizenship“, EUI working paper 2010.

Entscheidungen über den Erwerb ihrer Staatsangehörigkeit beschränkt oder berührt sein kann, als Grenze für die mitgliedstaatliche Einbürgerungssouveränität kommen dürfte.⁶²

3.2. Normative Anknüpfungspunkte für eine unionsrechtliche Beschränkung der mitgliedstaatlichen Einbürgerungssouveränität

Wie vorstehend unter Ziff. 3.1. dargestellt, ist eine abschließende Klärung der Frage, ob und inwieweit das Unionsrecht CBI-Programmen entgegensteht, dem EuGH vorbehalten. Sollte der Gerichtshof im Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta den Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet sehen, wird er sich – auch in Abhängigkeit von der Klageschrift der Kommission – voraussichtlich mit (Teilen) der Argumentation von Kommission und Europäischem Parlament auseinandersetzen, die diese bereits in den vergangenen Jahren entwickelt und publik gemacht haben. Dies soll nachfolgend dargestellt und analysiert werden.

Soweit ersichtlich, werden von der Kommission, dem Europäischen Parlament und auch der Literatur im Wesentlichen drei Ansatzpunkte diskutiert, die zu einer unionsrechtlichen Beschränkung der mitgliedstaatlichen Einbürgerungsfreiheit führen könnten:

Zum einen wird mit der Kommerzialisierung der Unionsbürgerschaft argumentiert. Der (Aus-)Verkauf der Unionsbürgerschaft untergrabe ihren Wesensgehalt und verstöße gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 2 EUV (vgl. Ziff. 3.2.1.).

Zum anderen wird die Unionsrechtswidrigkeit von CBI-Programmen damit begründet, dass hierdurch Staatsangehörigkeiten auch ohne genuine link zum einbürgernden Mitgliedstaat möglich seien. Dafür, dass ein solches Kriterium der „echten Bindung“ rechtlich geboten sei, führen die Kommission und das Europäische Parlament das Völkerrecht und dort insbesondere den *Nottebohm*-Fall des Internationalen Gerichtshofs (IGH)⁶³ an (dazu nachfolgend Ziff. 3.2.2.1.).⁶⁴ Darüber hinaus wird das genuine-link-Kriterium auch unionsrechtlich begründet: Es untergrabe den Wesensgehalt der Unionsbürgerschaft aus Art. 20 AEUV und verstöße (somit) gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit i.S.v. Art. 4 Abs. 3 EUV,⁶⁵ wenn Mitgliedstaaten in ihrem Einbürgerungsrecht kein genuine-link-Erfordernis vorsähen (dazu nachfolgend Ziff. 3.2.2.2, Ziff. 3.2.3.1.).⁶⁶

Schließlich wird mit der Pflicht der Mitgliedstaaten argumentiert, die negativen Auswirkungen der CBI-Programme auf die übrigen Mitgliedstaaten bzw. die EU-Bürger und die EU als Ganzes zu

62 GA Poiares Maduro, SchlA Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 28.

63 Vgl. IGH, Urteil vom 6. April 1955, Rs. Nottebohm (Liechtenstein vs. Guatemala).

64 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 6.

65 Vgl. *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (95), dazu, dass nicht klar sei, ob die Kommission Art. 4 Abs. 3 EUV als unterstützendes oder eigenständiges Argument anführe.

66 Vgl. Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta wegen „Verkaufs“ der Unionsbürgerschaft ein, 20. Oktober 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de_ip_20_1925.

verhindern bzw. abzustellen. Hierbei geht es neben Geldwäsche- und Korruptionsrisiken, die mit sämtlichen Einbürgerungen im Rahmen von CBI-Programmen verbunden seien, um die negativen Effekte der Einbürgerungen russischer Staatsangehöriger. Als normativer Anknüpfungspunkt kommt jeweils der u.a. in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Betracht (dazu nachfolgend Ziff. 3.2.2.2., Ziff. 3.2.2.3.).⁶⁷

3.2.1. Kommerzialisierung als Verstoß gegen das Konzept der Unionsbürgerschaft und die Werte aus Art. 2 EUV

Das Europäische Parlament hat bereits im Jahr 2014 in seinem Entschließungsantrag „zum Verkauf der Unionsbürgerschaft“ dargelegt, dass die maltesische Regierung mit ihren Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren „*Schritte zur Einführung einer Regelung zum unverhohlenen Verkauf der maltesischen Staatsbürgerschaft*“ unternommen habe. Ein solcher unverhohлener Verkauf erschüttere das gegenseitige Vertrauen, auf dem die Union gegründet sei.⁶⁸ In seiner legislativen Entschließung vom 9. März 2022 betont das Europäische Parlament, dass CBI-Programme den Wesensgehalt der Unionsbürgerschaft untergraben, welche eine der wichtigsten Errungenschaften der Integration der Europäischen Union darstelle, da sie den Unionsbürgern einen einzigartigen, grundlegenden Status verleihe und das Wahlrecht bei der Europawahl und bei lokalen Wahlen umfasse. Die Unionsbürgerschaft sei keine Ware, die vermarktet oder verkauft werden dürfte. Sie sei im Rahmen der Verträge auch nie als eine solche konzipiert worden.⁶⁹

Es bestehe – so der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments – die Gefahr, dass die politischen Vorstellungen von Bürgerschaft, die auf Gegenseitigkeit, Gleichheit und Solidarität basierten, untergraben würden.⁷⁰ In der Literatur wird insofern die Ansicht vertreten, dass mit der Unionsbürgerschaft neben dem Erwerb wirtschaftlicher Rechte auch politische Statusrechte und damit ein ideeller Wert verbunden sei, der durch eine Ökonomisierung in seiner Substanz gefährdet werden könnte.⁷¹

Das Europäische Parlament vertritt in seiner legislativen Entschließung vom 9. März 2022 zudem die Ansicht, dass die „*Kommerzialisierung von Rechten*“ gegen die Werte der EU, insbesondere gegen den Wert der Gleichheit verstöße. Hierzu führt es an, dass die Leichtigkeit des Erwerbs der Staatsangehörigkeit über Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren „*im starken Gegensatz zu*

67 Vgl. *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (95) m.w.N.

68 Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft, 2013/2995 RSP, [Abl. C 482/117](#), 23. Dezember 2016, Ziff. 7.

69 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung Ziff. 3 f.

70 Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217), S. 21 mit dem zusätzlichen Hinweis, dass an der Abwicklung private Dienstleister mit ökonomischen Interessen beteiligt seien.

71 *Hilpold*, NJW 2014, 1071 (1072).

den Hindernissen bei Anträgen auf internationalen Schutz, bei der legalen Migration oder bei Anträgen auf Einbürgerung über herkömmliche Kanäle“ stehe.⁷² Weiter heißt es, dass die im Rahmen von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren festgelegten vorteilhaften Bedingungen und beschleunigten Verfahren im Vergleich zu den Bedingungen und Verfahren für andere Drittstaatsangehörige, die internationalen Schutz, einen Aufenthaltstitel oder die Staatsbürgerschaft erhalten wollten, diskriminierend und ungerecht seien. Zudem könnten sie die Kohärenz des Besitzstands der Union in den Bereichen Asyl und Migration gefährden.⁷³ Durch die Verleihung von golden passports könnten Investoren über einen privilegierten Weg und im Widerspruch zu den Werten der EU aus Art. 2 EUV unkompliziert die Unionsbürgerschaft erlangen.⁷⁴ In diesem Sinne dürfte auch die Aussage von Kommissionspräsidentin *von der Leyen* in ihrer Rede zur Lage der Union vom 16. September 2020 zu verstehen sein, wonach die europäischen Werte „nicht zum Verkauf“ stünden.⁷⁵

Diese Einschätzung wird in der Literatur mit dem Hinweis geteilt, dass golden passports zu „einer weiteren Zementierung und Verschärfung globaler Ungleichheiten“ führten.⁷⁶ Der EuGH wird zu bewerten haben, ob tatsächlich von einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung auszugehen ist, wenn Einbürgerungsmöglichkeiten ohne „echte Bindungen“ gegen Geldzahlungen geschaffen werden, sofern daneben (faire, erleichterte) Einwanderungs- und Einbürgerungsoptionen für Flüchtende etc. bestehen bzw. geschaffen werden.⁷⁷

72 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung C. und D. In Erwägung K heißt es zudem: „in der Erwägung, dass Anträge im Rahmen von Staatsbürgerschaftsregelungen/Aufenthaltsregelungen für Investoren oft mithilfe gewerblicher Vermittler gestellt werden, die möglicherweise einen Betrag erhalten, der sich auf einen bestimmten Prozentsatz der Antragsgebühr beläuft; in der Erwägung, dass gewerbliche Vermittler in einigen Mitgliedstaaten eine Rolle bei der Ausarbeitung und Förderung von Staatsbürgerschaftsregelungen/Aufenthaltsregelungen für Investoren gespielt haben“; vgl. auch: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU, Oktober 2018, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)627128), S. 20 ff.

73 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Ziff. 6.

74 Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung G.

75 Präsidentin *von der Leyen* betont: „Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit können wir nicht hinnehmen. Ich werde mich weiterhin für sie einsetzen und für die Integrität unserer europäischen Institutionen starkmachen. Egal ob es um den Vorrang des Unionsrechts, die Pressefreiheit, die Unabhängigkeit der Justiz oder den Verkauf „Goldener Pässe“ geht: Unsere europäischen Werte stehen nicht zum Verkauf!“, Rede zur Lage der Union bei der Plenartagung des Europäischen Parlaments, 16. September 2020 in Brüssel, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_20_1655.

76 Berger, ZaöRV 2021, 1033 (1058).

77 *Van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (89).

3.2.2. Ein unionsrechtliches genuine-link-Erfordernis?

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Gewährung der Unionsbürgerschaft als Gegenleistung für vorab festgelegte Zahlungen oder Investitionen „ohne echte Verbindung“ zu dem betreffenden Mitgliedstaat nicht mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft gemäß Art. 20 AEUV vereinbar sei⁷⁸ bzw., dass solche Praktiken die „*Integrität*“ oder den „*Wesensgehalt*“ des Status der Unionsbürgerschaft untergraben würden⁷⁹. Während sie diese Wesensgehaltsverletzung teils auf die Kombination aus Kommerzialisierung und fehlender echter Verbindung zu stützen scheint,⁸⁰ hat sie insbesondere im Bericht aus dem Januar 2019 allein mit dem genuine-link-Kriterium, also dem Erfordernis einer – insbesondere durch eine kontinuierliche, tatsächliche physische Anwesenheit im einbürgernden Mitgliedstaat zum Ausdruck kommenden⁸¹ – echten Bindung argumentiert.⁸²

78 Vgl. Presseinformation der Europäischen Kommission vom 29. September 2022 in Brüssel, Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren: Kommission verklagt MALTA vor dem Gerichtshof, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_5422.

79 Kommission, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta wegen „Verkaufs“ der Unionsbürgerschaft ein, 20. Oktober 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1925.

80 Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, [COM\(2022\) 500 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1925), 13. Juli 2022, S. 19; Pressemitteilung vom 20. Oktober 2020, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta wegen „Verkaufs“ der Unionsbürgerschaft ein, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1925; „gegen eine im Voraus festgelegte Zahlung oder Investition und ohne eine echte Verbindung zu den betreffenden Mitgliedstaaten“; van den Brink, German Law Journal 2022, 79 (91), weist darauf hin, dass nicht klargestellt werde, ob die Kommission das Fehlen echter Verbindungen als problematisch ansehe, oder ob die Gewährung der EU-Bürgerschaft für Investitionen in Verbindung mit dem Fehlen echter Bindungen ihre rechtliche Anfechtung rechtfertige.

81 Vgl. etwa: Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU(2018)627128)), Ziff. 12; zu den begrifflichen und konzeptionellen Unklarheiten: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU, Oktober 2018, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU(2018)627128), S. 24 f.; zu der Option, sich am 5-jährigen Aufenthalt der Dauer- aufenthaltsrichtlinie zu orientieren: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU(2021)694217), S. 25.

82 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1925), 23. Januar 2019, S. 6 f.; vgl. dazu: Carrera, „The ‘genuine link’ argument used by the European institutions constitutes an import from a standard in public international law according to which there must be an effective connection or some sort of tie between an individual and the State whose nationality the person acquires or possesses.“, in, „How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?“, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, S. 22; vgl. auch van den Brink, German Law Journal 2022, 79 (80), der hervorhebt: „The idea [of a genuine-link concept] has been taken up in recent years by European Union (EU) institutions keen on tackling investor citizenship schemes within the EU“.

3.2.2.1. Genuine-link-Kriterium völkerrechtlicher Provenienz

Die Kommission untermauert ihre Auffassung, dass die Mitgliedstaaten einen genuine link als zwingende Einbürgerungsvoraussetzung vorsehen müssten, zunächst mit dem Völkerrecht: Da die Normen und Gepflogenheiten des Völkerrechts Bestandteil der Unionsrechtsordnung seien, zählten sie zu den unionsrechtlichen Grenzen, die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust ihrer Staatsangehörigkeit zu beachten hätten.⁸³ In diesem Sinne hatte Generalanwalt *Maduro* in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache, C-135/08, *Rottmann* ausgeführt, dass

„die Mitgliedstaaten zweifellos das Völkerrecht zu beachten [haben]. Die Verpflichtung der Staaten, ihr Staatsangehörigkeitsrecht im Einklang mit den Bestimmungen des Völkerrechts auszustalten, stellt einen allgemein anerkannten Grundsatz dar, der in Art. 1 der Haager Konvention vom 12. April 1930 über gewisse Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen kodifiziert ist. Die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts und des Völkergewohnheitsrechts binden die Gemeinschaft und sind Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft. So also auch der Grundsatz, der die Staaten verpflichtet, bei der Ausgestaltung ihres Staatsangehörigkeitsrechts das Völkerrecht zu beachten.“⁸⁴

Um zu begründen, dass das Völkerrecht den Mitgliedstaaten die Normierung eines genuine-link-Kriteriums vorschreibe, verweist die Kommission auf den *Nottebohm*-Fall des IGH. So heißt es in ihrem Bericht über Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren aus dem Jahr 2019:

„In der Rechtssache Nottebohm hat der Internationale Gerichtshof festgestellt, dass eine Einbürgerung nur dann international anerkannt werden dürfe, wenn die Staatsbürgerschaft auf Grundlage einer echten Bindung der Person zum betreffenden Staat verliehen wurde.“⁸⁵

Dieser Ansatz der Kommission ist in der Literatur aus verschiedenen Gründen auf Kritik gestoßen.

Zum einen wird eingewendet, dass im Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten die Vorgaben des allgemeinen Völkerrechts gar nicht maßgeblich seien. Auf die völkerrechtlichen Anforderungen an die Staatsangehörigkeit, die allein im Außenverhältnis der Staaten als regelmäßige Voraussetzung für den Erlass extraterritorialer Regeln für bestimmte Personen und die Ausübung diplomatischen Schutzes Relevanz hätten, komme es im innerunionalen Kontext nicht

83 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 6.

84 GA *Poiares Maduro*, SchlA Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 29; vgl. ähnlich auch EuGH, Urteil vom 24. November 1992, Rs. C-286/90, Poulsen und Diva Navigation, Rn. 9 f., und Urteil vom 16. Juni 1998, Rs. C-162/96, Racke, Rn. 45 f.

85 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 6; vgl. auch ehemalige Vize-Präsidentin der Kommission, Viviane Reding in ihrer Rede, „Citizenship must not be up for sale“, vor dem Europäischen Parlament vom 15. Januar 2014: „[I]n compliance with the criterion used under public international law, member states should only award citizenship to persons where there is a 'genuine link' or 'genuine connection' to the country in question“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_18.

an. Die Staatsangehörigkeit für Zwecke des Unionsrechts müsse nicht immer zugleich auch eine völkerrechtlich relevante Staatsangehörigkeit sein.⁸⁶

Unabhängig von den Fragen des Verhältnisses zwischen Unions- und Völkerrecht⁸⁷ zielt die Kritik insbesondere darauf, dass sich dem Völkerrecht, speziell dem *Nottebohm*-Urteil, gar keine Pflicht entnehmen lasse, den Erwerb der Staatsangehörigkeit von einer echten Bindung der Einbürgerungspotenten zum jeweiligen Staat abhängig zu machen. Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass es sich bei *Nottebohm* um ein (ohnehin überholtes) Fehlurteil gehandelt habe, und zudem damit, dass es in *Nottebohm* gar nicht um die Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen, sondern allein um die Anerkennung der durch einen anderen Staat verliehenen Staatsangehörigkeit gegangen sei.⁸⁸

Auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages kommen ihrem Sachstand vom 8. September 2022 zu dem Ergebnis, dass sich weder aus einem völkerrechtlichen Vertrag noch dem *Nottebohm*-Urteil ein verbindlicher Anforderungskatalog an eine effektive Staatsbürgerschaft entnehmen lasse. Auch treffe der IGH keine Aussage dahingehend, dass eine Staatsbürgerschaft, bei der es an einem genuine-link zwischen Person und Einbürgerungsstaat fehlt, unzulässig sei. Darüber

86 Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 39; vgl. auch Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Auflage 2021, § 9, Rn. 152 ff. So auch: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung „Substantielle Investments als Voraussetzung für den Erwerb der Staatsbürgerschaft oder die Erteilung von Aufenthaltstiteln“, WD 3 – 3000 – 267/18, S. 5.

87 Vgl. Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs.1 EUV wonach sich die EU zur „strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“ bzw. zur „Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen im Außenverhältnis“ „bekannt“ und im Innenverhältnis gem. Art. 216 II AEUV „[d]ie von der Union geschlossenen Übereinkünfte [...] die Organe der Union und die Mitgliedstaaten [binden]“. Für eine Darstellung der Bindung der EU an das allgemeine Völkerrecht, siehe *Aust*, EuR, Heft 1/2017, S. 106-121; *Epiney*, EuR, Beiheft 2/2012, S. 25-48; *Traudt*, „Gibt es im EU-Recht ein Verfassungsprinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit? Ein Vergleich mit dem Grundgesetz“, Saar Blueprints, <https://jean-monnet-saar.eu/?p=1858>.

88 Kritisch zum Urteil: International Law Commission, First Report on Diplomatic Protection, U.N. Doc A/CN.4/506 para. 117; GA Giuseppe Tesauro, SchlA Rs. C-369/90, Micheletti, Rn. 5: „Ich meine nicht, daß sich der dem Gerichtshof vorgelegte Fall dazu eignet, das Problem der effektiven Staatsbürgerschaft aufzuwerfen, das auf einen „romantischen“ Abschnitt der internationalen Beziehungen zurückgeht, insbesondere auf die Rechtsfigur des diplomatischen Schutzes; noch weniger halte ich das wohlbekannte (und vieldiskutierte) Urteil *Nottebohm* des Internationalen Gerichtshofes für in irgendeiner Weise erheblich.“; zudem *Macklin*, die feststellt, „[a]mong legal scholars who take *Nottebohm* seriously as jurisprudence, there is strong consensus that *Nottebohm* was wrong then, and may be even more wrong now“, AJIL Unbound, Volume 111 2017, S. 492-497.; *Hilpold*, NJW 2014, 1071 (1074); vgl. zudem *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (81 ff.) m.w.N.; *Spiro*, „*Nottebohm* and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion, Investment Migration Working Paper Nr. 1 2019, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>, S. 9 ff., sowie *Kochanov*, Investor Citizenship and Residence: the EU Commission’s Incompetent Case for Blood and Soil, Verfassungsblog, 23. Januar 2019, <https://verfassungsblog.de/investor-citizenship-and-residence-the-eu-commissions-incompetent-case-for-blood-and-soil/>. Die Kritik von *Kochanov* scheint allerdings im Wesentlichen darauf zu zielen, dass der EuGH in der Rechtssache *Micheletti* in einer Anerkennungssituation ein genuine-link-Erfordernis ausdrücklich nicht bestätigt habe. Dies erkennt jedoch auch die Kommission an: Gerade *weil* die Anerkennung von Staatsangehörigkeitsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten nicht von einem genuine link abhängig gemacht werden dürfe, müsse eine solche echte Bindung schon Einbürgerungsvoraussetzung sein.

hinaus habe sich in der Staatenpraxis und im nationalen Einbürgerungsrecht der Staatengemeinschaft kein Konsens hinsichtlich zwingender objektiver Einbürgerungskriterien herauskristallisiert. Vor diesem Hintergrund gelangten die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages in ihrem Sachstand vom 8. September 2022 zu der Einschätzung, dass die „citizenship-by-investment“-Praktiken aus völkerrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden seien.⁸⁹

Vor diesem Hintergrund dürften die besseren Argumente gegen die Annahme sprechen, dass das Völkerrecht – als Bestandteil des Unionsrechts – die Mitgliedstaaten verpflichtet, genuine-link-Erfordernisse in ihr nationales Einbürgerungsrecht aufzunehmen und von CBI-Programmen Abstand zu nehmen.

3.2.2.2. Mangelnder genuine link als Verstoß gegen das Konzept der Unionsbürgerschaft

Dass es sich bei der „echten Bindung“ zwischen Einbürgerungspetenten und Staat – wie vorstehend unter Ziff. 3.2.2.1. dargelegt – nicht um ein zwingendes Erfordernis des Völkerrechts handelt, schließt indes nicht aus, dass sich ein solches Erfordernis aus dem Unionsrecht selbst ergeben könnte.⁹⁰

Im Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments „zum Verkauf der Unionsbürgerschaft“ aus dem Jahr 2014 heißt es in diesem Sinne etwa:

„dass die Unionsbürgerschaft impliziert, dass eine Person Interessen in der Union hat, und von den Verbindungen einer Person zu Europa oder den EU-Mitgliedstaaten oder ihrer persönlichen Verbindung zu Unionsbürgern abhängt [und] weist darauf hin, dass die Unionsbürgerschaft in keinem Fall zu einem handelbaren Gut werden sollte“⁹¹

Die Kommission führte in ihrem Bericht zu Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union aus dem Jahr 2019 zudem aus,⁹² dass die Mitgliedstaaten das Erfordernis einer echten Bindung in ihre Staatsbürgerschaftsregelwerke aufgenommen hätten. Dieser Umstand zeige, dass sie den Aufbau einer echten Bindung in der Regel als notwendige Voraussetzung für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen als vollwertige Mitglieder ihrer Gesellschaften ansähen. Ein solches gemeinsames Verständnis über die Verbundenheit zum Staat bilde die Grundlage dafür, dass die Mitgliedstaaten die Unionsbürgerschaft und die damit einhergehenden Rechte anerkennen würden. Erfolge eine Einbürgerung demgegenüber allein auf Grundlage der Zahlung eines Geldbetrags ohne Erfüllung weiterer Voraussetzungen im

89 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/22, S. 7 ff.

90 Vgl. in diesem Sinne auch: *van den Brink*, German Law Journal 2022. 79 (90): „The Commission should simply stop mentioning Nottebohm when it defends genuine links. Then it can no longer be criticized for misunderstanding international law and for suggesting that it wants to overturn established – and desirable – principles of EU citizenship law“.

91 Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Verkauf der Unionsbürgerschaft, 2013/2995 RSP, [ABl. C 482/117](#), 23. Dezember 2016, Ziff. 7.

92 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 5 f.

Sinne des Nachweises einer echten Bindung zu dem die Staatsbürgerschaft verleihenden Mitgliedstaat bzw. zu dessen Bürgern, so stelle dies eine Abweichung von der herkömmlichen Verleihung der Staatsbürgerschaft dar, was sich auch auf die Unionsbürgerschaft auswirke. Da nach Art. 20 AEUV die Unionsbürgerschaft eine automatische Folge des Besitzes der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats sei und ein Aufnahmemitgliedstaat nicht die Rechte einer in der EU eingebürgerten Person auf der Grundlage beschränken dürfe, dass diese Person die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaats ohne Bindung zu diesem Staat erworben hat,

„muss jeder Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die Staatsbürgerschaft nicht ohne echte Bindung zum Land oder dessen Bürger verliehen wird.“⁹³

Den vorstehenden Begründungen zur Notwendigkeit einer echten Bindung zum Einbürgerungsmitgliedstaat dürften sich zwei etwas voneinander abweichende Gedankengänge entnehmen lassen:

Zunächst kommt in Betracht, dass es sich beim Erfordernis der echten Bindung um ein ungeschriebenes, gerade der Eigenart der Unionsbürgerschaft und der aus ihr folgenden Rechte inhärentes unionsrechtliches Tatbestandsmerkmal handeln soll. Die Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft „als solche“ mit ihren Rechten und Pflichten würde also implizieren, dass ihre Träger „Interessen in der Union“ und Verbindungen zu den Mitgliedstaaten haben müssen. Eine solche Argumentation könnte insbesondere mit Blick auf das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament durchaus einleuchten. Denn (nur) im Wahlrecht zum Europäischen Parlament kommt eine unmittelbare Beziehung der EU zu „ihren“ Bürgern zum Ausdruck, die das Legitimationssubjekt des Europäischen Parlaments darstellen⁹⁴ und es nachvollziehbar erscheinen lassen könnten, dass die Wählerinnen und Wähler aus Sicht der EU eine gewissen Verbundenheit zur EU bzw. zu ihren Mitgliedstaaten haben sollen.⁹⁵ Zwar sind es weiterhin die Mitgliedstaaten, die über die aktiv und passiv Wahlberechtigten zum Europäischen Parlament entscheiden und die nach der Rechtsprechung des EuGH auch Personengruppen, die nicht ihre Staatsangehörigen sind, zu Wahlberechtigten erklären dürfen.⁹⁶ Gleichwohl könnte das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, das wesentlicher Bestandteil der Unionsbürgerschaft ist, Indiz bzw. Rechtfertigungsansatz für ein unionsrechtliches genuine-link-Erfordernis sein. So stellte der EuGH fest, dass es unionsrechtskonform sei, wenn die Mitgliedstaaten das aktive und passive Wahlrecht bestimmten Personen zuerkennen, „die enge Verbindungen mit ihnen aufweisen“, ohne dass es sich

93 Kommission, [COM\(2019\) 12 final](#), 23. Januar 2019, S. 6.

94 So: *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 14 EUV, Rn. 42; vgl. aber BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Lissabon, Rn. 349, wonach durch die Verwendung des Unionsbürgerbegriffs „kein selbständiges personales Legitimationssubjekt auf europäischer Ebene geschaffen werden soll“.

95 Das Bundesverfassungsgericht spricht insofern von einem „notwendig bestehender Strukturzusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Gemeinwesen und hoheitlicher Gewalt“, wobei es den abgeleiteten Status der Unionsbürgerschaft betont, vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Lissabon, Rn. 348.

96 Vgl. EuGH, Urteil vom 12. September 2006, Rs. C-145/04, Spanien/Vereinigtes Königreich.

notwendig um eigene Staatsangehörige oder in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Unionsbürger handeln müsse.⁹⁷

Die weiteren Unionsbürgerrechte betreffen – anders als das Wahlrecht zum Europäischen – nicht unmittelbar das Verhältnis der EU zu „ihren“ Bürgern. Sie richten sich vielmehr gegen die Mitgliedstaaten,⁹⁸ wobei gerade das bedeutsame Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 Abs. 1 AEUV die schrittweise Integration des betreffenden Unionsbürgers in die Gesellschaft des *Aufnahmemitgliedstaats* fördern soll.⁹⁹ Aus dem Wesen dieser Rechte dürfte man daher nicht ableiten können, dass eine (fortbestehende) enge Verbindung zum *Herkunftsmitgliedstaat* zwingend erforderlich ist. Insofern dürfte vielmehr der zweite Gedankengang greifen, der in den vorstehend erläuterten Begründungen zur Notwendigkeit einer echten Bindung zum Ausdruck kommt. Dieser geht dahin, dass die Mitgliedstaaten das Konzept der Unionsbürgerschaft und insbesondere die hieraus für sie resultierenden Pflichten nur eingeführt haben und akzeptieren, weil sie darauf vertrauen, dass alle anderen Mitgliedstaaten ihre nationalen Einbürgerungsregelungen – die zugleich über die Verleihung des Unionsbürgerstatus entscheiden – in vergleichbarer Weise ausgestalten und anwenden. Das Konzept der Unionbürgerschaft wird also als ein auf die jeweiligen nationalen Staatsangehörigkeitsentscheidungen bezogenes (strenges) System gegenseitiger Anerkennung verstanden, dem das Vertrauen der Mitgliedstaaten zugrunde liegt, dass sämtliche mitgliedstaatliche Rechtsordnungen ein genuine-link-Kriterium vorsehen.¹⁰⁰ Bei der gegenseitigen Anerkennung handelt es sich um eine Methode, mit der Extraterritorialität nationaler Legislativ-, Justiz- und Administrativprodukte hergestellt wird, indem Mitgliedstaaten den Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten Rechtswirkungen auf ihrem Hoheitsgebiet beimesse. Dabei akzeptieren sie, dass die anzuerkennenden Entscheidungen das Ergebnis abweichender Rechtsordnungen und -anwendungen ihrer Kooperationspartner sein können und verzichten auf vollumfängliche Überprüfungen.¹⁰¹ Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, in solche horizontalen Kooperationssysteme einzutreten.

97 EuGH, Urteil vom 12. September 2006, Rs. C-145/04, Spanien/Vereinigtes Königreich, Rn. 78.

98 Vgl. in diesem Sinne auch *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Auflage 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 19.

99 EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 41 f.; Urteil vom 14. November 2017, Lounes, Rs. C-165/16, Rn. 56.

100 Vgl. in diesem Sinne auch *Peers*, *Want to be an EU citizen? Show me the money!*, *EU Law Analysis*, 28. Januar 2014, abrufbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/want-to-be-eu-citizen-show-me-money.html>; „[...] the CJEU stated that EU law establishes a rule of pure mutual recognition of Member States' nationalities. [...] It must follow that, since Member States are obliged to recognise each other's nationalities, they have at least some interest in what other Member States' rules on nationality are [...]“; sowie zum insoweit empirisch feststellbaren Vertrauen der Mitgliedstaaten: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU*, Oktober 2018, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2018)627128), S. 46.

101 *Nicolaïdis/Schaffer*, *Law and Contemporary Problems* 2005, 263 (268); zu den Phasen der gegenseitigen Anerkennung: *Schwarz*, *Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, 2016, 265-268, 295-304; *Müller*, *Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union*, § 2 A.I. (im Erscheinen).

treten, wird mit ihrem gegenseitigen Vertrauen in die Fähigkeit aller Mitgliedstaaten zur gleichwertigen Ausgestaltung und Anwendung ihrer nationalen Rechtsordnungen begründet.¹⁰² Die gegenseitige Anerkennung und der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, den der EuGH als ungeschriebenen Primärrechtsgrundsatz einstuft¹⁰³, dienen damit insbesondere dazu, eine zwischenmitgliedstaatliche Kooperation auch in Rechtsbereichen zu ermöglichen, die – wie das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten – nicht unionsrechtlich harmonisiert sind.¹⁰⁴

Es bleibt abzuwarten, ob der EuGH bestätigt, dass dem (Anerkennungs-)Konzept der Unionsbürgerschaft das gemeinsame mitgliedstaatliche Verständnis über eine gesellschaftliche Verbundenheit inhärent ist, sodass alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Funktionsfähigkeit dieses Konzepts durch die Normierung und Durchsetzung entsprechender genuine-link-Erfordernisse sicherzustellen.

102 Vgl. etwa: *Schmidt-Aßmann*, in: Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Axer, Peter/ Grzeszick, Bernd/ Kahl, Wolfgang/ Mager, Ute/ Reimer, Ekkerhart (Hrsg.), Die Verwaltung – Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung, Beiheft 10, 263 (270); vgl. auch: *Mitsilegas*, CMLR 2006, S. 1277 (1281 f.). Dies betrifft sowohl den Binnenmarkt als vor allem auch den Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vgl. *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, § 2 A.IV.1; § 4; § 13 B.I. (im Erscheinen).

103 Zur Ableitung des Grundsatzes aus dem Primärrecht vgl. etwa: *Lenaarts*, CMLR 2017, S. 805 (808 f.); *Lührs*, Überstellungsschutz und gegenseitiges Vertrauen, 2021, S. 80 ff.; zur Herleitung aus Art. 4 Abs. 3 EUV: *Eßlinger*, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 110 ff.; *Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 105 m.W.N.; *Kullak*, Vertrauen in Europa: Entwicklung und Funktion als Verfassungsgrundsatz des Unionsrechts, 2020, S. 205; *Bogdandy/Spieker*, EuR 2020, S. 301 (330); *Meyer*, EuR 2017, S. 163 (179 ff.); *Prechal*, European Papers 2017, S. 75 (90 ff.); *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, § 14 B.II (im Erscheinen).

104 Vgl. nur zum Doppelbestrafungsverbot aus Art. 54 SDÜ (Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239/19 v. 22. September 2000) das Urteil des EuGH vom 11. Februar 2003, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, Gözütok und Brügge, Rn. 30 ff., wo der Gerichtshof feststellte, dass die Anwendung des Doppelbestrafungsverbots weder nach dem EUV noch dem SDÜ von einer Harmonisierung oder Angleichung der nationalen Bestimmungen über den Strafklageverbrauch abhängig sei. Deshalb „implizier[el]“ das Doppelbestrafungsverbot „zwingend, dass ein gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre jeweiligen Strafjustizsysteme besteht und dass jeder Mitgliedstaat die Anwendung des in den anderen Mitgliedstaaten geltenden Strafrechts akzeptiert, auch wenn die Anwendung seines nationalen Rechts zu einem anderen Ergebnis führen würde“.

3.2.3. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV

Sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament sehen in Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, wie sie in Malta weiterhin Anwendung finden, schließlich eine Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit.¹⁰⁵

Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit wird als ein „*fundamentales Verfassungsstrukturprinzip der EU*“ beschrieben.¹⁰⁶ Er stellt ein originär unionsrechtliches Prinzip dar, das die „*wesentliche Grundlage der Unionsrechtsordnung*“ bildet.¹⁰⁷ Das Loyalitätsprinzip hat eine dreidimensionale Struktur, weil es sowohl im Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten als auch im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten untereinander gilt.¹⁰⁸ Es enthält Handlungs- und Unterlassungspflichten, wobei der EuGH in der Regel nicht zwischen Ge- und Verbot differenziert.¹⁰⁹ Der Gerichtshof hat aus dem Loyalitätsgrundsatz einzelne Pflichten abgeleitet und damit den abstrakten Grundsatz durch seine Rechtsprechung konkretisiert.¹¹⁰

105 Vgl. nur: Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Ziff. 18; vgl. Pressemitteilung, EU-Vertretung in Deutschland vom 29. September 2022, „Verkauf von Staatsbürgerschaften: Kommission verklagt Malta wegen `goldener Pässe`“, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/verkauf-von-staatsburgerschaften-kommission-verklagt-malta-wegen-goldener-passe-2022-09-29_de.

106 Vgl. GA *Gerhard Reischl*, SchlA Rs. C-32/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, S. 2460, wonach Art. 5 EWG-Vertrag (heute Art. 4 EUV) eine „Grundsatznorm“ darstellt; *Böhringer/Marauhn*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 7, Rn. 1; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 35.

107 Vgl. *Carrera*, „How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?“, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, S. 22; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 97.

108 *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 89; *Schill/Krenn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.): Das Recht der EU, Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 4 EUV, Rn. 100.

109 *Franzius*, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), EnzEuR, Bd. III, § 4, Rn. 18; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 97.

110 Vgl. *Schill/Krenn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 4 EUV, Rn. 65; vgl. auch: Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung F.: „*in der Erwägung, dass die Verleihung der Staatsbürgerschaft zwar den Mitgliedstaaten vorbehalten ist, allerdings nach Treu und Glauben, im Geiste des gegenseitigen Respekts, transparent, im Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und unter uneingeschränkter Achtung des Unionsrechts erfolgen muss*“.

Der Loyalitätsgrundsatz verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht nur, sich an das Unionsrecht zu halten. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten auch in den in ihre Zuständigkeit fallenden Rechtsbereichen alles unterlassen, was die Verwirklichung der Unionsziele gefährden oder in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigen könnte.¹¹¹

Im Zusammenhang mit den CBI-Programmen könnte dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit unter zwei Aspekten Bedeutung zukommen: Zum einen könnte er als unterstützendes Argument für ein unionsrechtliches Verbot der Kommerzialisierung der Unionsbürgerschaft bzw. ein aus ihrem Wesensgehalt folgendes genuine-link-Erfordernis dienen (siehe nachfolgend Ziff. 3.2.3.1.). Zum anderen könnte er eigenständige Bedeutung dahingehend entfalten, dass er die Mitgliedstaaten verpflichtet, die mit CBI-Programmen ggf. strukturell verbundenen negativen Auswirkungen auf die übrigen Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes zu verhindern.¹¹²

3.2.3.1. Die Pflicht zur Unionsrechtstreue bzw. zu „vertrauenswürdigem Verhalten“ als Grundlage eines genuine-link-Kriteriums?

Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 und UAbs. 3 EUV das Unionsrecht zu beachten und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Ziele der Union beeinträchtigen könnte. Dies schließt die Pflicht ein, die Effektivität von auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Systemen gegenseitiger Anerkennung dadurch zu gewährleisten, dass die jeweilige nationale Rechtsordnung den Vertrauenserwartungen der übrigen Mitgliedstaaten genügt („vertrauenswürdiges Verhalten“).¹¹³

Sollte der EuGH also bestätigen, dass sich aus Art. 2 EUV oder aus dem Wesensgehalt der Unionsbürgerschaft bzw. aus dem vertrauensbasierten zwischenmitgliedstaatlichen Anerkennungssystem, das die Unionsbürgerschaft ausmacht, eine Pflicht der Mitgliedstaaten ergibt, auf Kommerzialisierungen der Unionsbürgerschaft zu verzichten bzw. in ihrem nationalen Einbürgerungsrecht ein genuine-link-Erfordernis vorzusehen, dann würde sich diese Pflicht (ebenfalls) aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergeben.

111 Schill/Krenn, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 4 EUV, Rn. 69 m.w.N.; vgl. zudem: Schlussanträge GA Bot v. 3. März 2016 zu EuGH, Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, *Aranyosi u.a.*, ECLI:EU:C:2016:140, Rn. 177, 183; *Canor*, ZaöRV 2013, 249 (268). Deutlich weniger Bedeutung möchte offenbar Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 46, dem Loyalitätsgrundsatz beimessen, indem er ausführt, dass sich hieraus lediglich verfahrensrechtliche Pflicht zu Information und Konsultation ergäben.

112 Vgl. in diesem Sinne auch: *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (93).

113 Schill/Krenn, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 4 EUV, Rn. 69 m.w.N.; vgl. zudem: Schlussanträge GA Bot v. 3. März 2016 zu EuGH, Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, *Aranyosi u.a.*, ECLI:EU:C:2016:140, Rn. 177, 183; *Canor*, ZaöRV 2013, 249 (268); Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, § 13 B.II.2. („Die Pflicht zu vertrauenswürdigem Verhalten“), § 14 B.II.3.4 (im Erscheinen).

3.2.3.2. Die Pflicht zur Vermeidung negativer Auswirkungen von CBI-Programmen als Grundlage eines genuine-link-Kriteriums?

Aus dem Loyalitätsgrundsatz werden als Subprinzipien im zwischenmitgliedstaatlichen Verhältnis das Kooperationsprinzip, das Prinzip der Rücksichtnahme und die Pflicht zur Solidarität abgeleitet.¹¹⁴ Dem nach Einschätzung des EuGH mit dem Loyalitätsgrundsatz eng verbundenen Solidaritätsgrundsatz¹¹⁵ hat der Gerichtshof eine allgemeine Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten entnommen, „*im Rahmen der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die Interessen der anderen Akteure zu berücksichtigen*“.¹¹⁶

Selbst wenn es den Mitgliedstaaten also im Ausgangspunkt unionsrechtlich frei stehen sollte, Staatsangehörigkeiten ohne genuine-link-Kriterium und stattdessen gegen Geldzahlungen oder Inlandsinvestitionen zu verleihen, könnte ihre Regelungsfreiheit gleichwohl dadurch eingeschränkt sein, dass diese Regelungen strukturell negative Auswirkungen auf die übrigen Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes haben. Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments hat insoweit ausgeführt, dass Mitgliedstaaten, die CBI-Programme einführen, als „Trittbrettfahrer“ betrachtet werden könnten, da sie letztlich von der von der Attraktivität des Lebens anderswo in der Union und der Substanz der Unionsbürgerschaft profitierten. Sie profitierten also allein von dem Willen der Ausländer, Unionsbürger zu werden. Dieses „Trittbrettfahren“ sei untrennbar mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verknüpft, da sich argumentieren lasse, dass angesichts der mit CBI-Programmen einhergehenden Geldwäsche- und Steuertransparenzproblematiken die Kohärenz und die Integrität des EU-Binnenmarktes geschwächt werde.¹¹⁷ Während also allein die die CBI-Programme implementierenden Mitgliedstaaten von diesen profitieren, wären alle anderen den negativen Konsequenzen ausgesetzt.¹¹⁸

114 *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 102 ff.

115 Vgl. EuGH, Rs. C-848/19 P, Bundesrepublik Deutschland v. Republik Polen, ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 41; das EuG führte unter Verweis auf das Urteil des Gerichtshofs, verb. Rs. 6/69 und 11/69, Kommission v. Frankreich, ECLI:EU:C:1969:68, Rn. 16, etwas abweichend aus: „*Dieser Grundsatz liegt gemäß der in Art. 4 Abs. 3 EUV eingegangenen Verpflichtung dem gesamten System der Union zugrunde.*“ (vgl. Rs. T-883/16, Republik Polen v. Europäische Kommission, ECLI:EU:T:2019:567, Rn. 69); zum Verhältnis der beiden Grundsätze siehe auch: *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 222 AEUV, Rn. 8; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 222 AEUV, Art. 4 AEUV, Rn. 104; *Lais*, Das Solidaritätsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund, 2007 S. 148: „*mittelbare Absicherung*“; *Müller*, § 14 B.II.3.6; *Söller*, EuR 2022, S. 135: Solidarität als „*Kernelement*“ des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit; vgl. auch: *Boute*, CMLR 2020/57, S. 899, wonach Solidarität helfe, dem Loyalitätsgrundsatz Geltung zu verschaffen („*reinforce*“).

116 EuG, Rs. T-883/16, Republik Polen v. Europäische Kommission, ECLI:EU:T:2019:567, Rn. 72; bestätigt durch: EuGH, Rs. C-848/19 P, Bundesrepublik Deutschland v. Republik Polen, ECLI:EU:C:2021:598, Rn. 49.

117 Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU, Oktober 2018, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRI-STU(2018)627128), S. 22 f.

118 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI-STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI-STU(2021)694217), S. 21.

Teilweise wird vertreten, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit jedenfalls dann verletzt sei, wenn ein Mitgliedstaat „*die Neueinbürgerung einer großen Gruppe von Menschen*“ vornehme.¹¹⁹ Dieser Ansatz ähnelt völkerrechtlichen Überlegungen zu den Grenzen der staatlichen Einbürgerungsaufonomie. Diese sollen dann erreicht sein, wenn die Souveränität von Drittstaaten untergraben oder deren Rechte eingeschränkt würden, was insbesondere der Fall sei, wenn die Existenz oder die Personalhoheit eines anderen Staates betroffen sei.¹²⁰ Generalanwalt *Maduro* führte in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache C-135/08, *Rottmann* aus, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit

„*dann berührt sein könnte, wenn ein Mitgliedstaat unter Verstoß gegen geltendes Recht auf massive Weise die Einbürgerung von Drittstaatsangehörigen betriebe, ohne zuvor die Kommission oder seine Partner zu konsultieren.*“¹²¹

In diese Richtung geht auch die Literaturansicht, die anführt, dass es mit dem Loyalitätsgrundsatz unvereinbar sei, „*wenn ein Mitgliedstaat die Verleihung der Staatsangehörigkeit so erleichtert, dass eine gemeinschaftliche Einwanderungspolitik praktisch unmöglich oder wesentlich erschwert würde.*“¹²² Mit den CBI-Programme dürften hingegen nicht Masseneinbürgerungen im vorgenannten Sinne einhergehen, sodass eine Verletzung des Loyalitätsgrundsatzes unter diesem Blickwinkel ausscheiden dürfte.¹²³

Es finden sich zudem Stimmen, die auf die Motive mitgliedstaatlicher Einbürgerungsregelungen abstellen wollen. Danach sei eine in größerem Umfang vorgenommene Einbürgerung aus der Perspektive des Unionsrechts kaum zu beanstanden, wenn dies durch ein legitimes Ziel wie die Integration im Inland lebender Ausländer geleitet sei. Etwas anderes gelte, wenn Staatsangehörigkeiten aus rein politischen oder wirtschaftlichen Motiven an Drittstaatler verliehen würden.¹²⁴ Ein Verstoß gegen die aus dem Loyalitätsgrundsatz folgende Rücksichtnahmepflicht lasse sich daher nur dann begründen, wenn der Erwerb der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit tatsäch-

119 Vgl. *Hilpold*, NJW 2014, 1071 (1074); vgl. auch *Schönberger*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 46 und 47.

120 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/ 22, S. 11.

121 Vgl. GA *Poiares Maduro*, SchlA Rs. C-135/08, Rottmann, Rn. 30.

122 *Hatje*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 20 AEUV, Rn. 5.

123 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand „Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts“, WD 2 – 3000 – 065/ 22, S. 12 f.; *Berger*, ZaöRV 2021, 1033 (1051), spricht von „marginalen“ tatsächlichen Auswirkungen angesichts von knapp 450 Millionen Einwohnern in der EU; vgl. selbe Ansicht, *Kochanov*, „Investor Citizenship and Residence: the EU Commission’s Incompetent Case for Blood and Soil“, Verfassungsblog, 23. Januar 2019, <https://verfassungsblog.de/investor-citizenship-and-residence-the-eu-commissions-incompetent-case-for-blood-and-soil/>.

124 *Forsthoff/Eisendle*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), EU-Recht, 76. EL Mai 2022, Art. 45 AEUV, Rn. 21.

lich auf die Unionsbürgerschaft und die damit begründete Freizügigkeit in andere EU-Mitgliedstaaten ziele und damit die Souveränität anderer Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen beeinträchtige.¹²⁵

Wie bereits oben unter Ziff. 2.3. dargelegt, haben die Kommission und das Europäische Parlament mehrfach darauf hingewiesen, dass CBI-Programme mit diversen negativen Auswirkungen wie Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Korruption sowie Verzerrungen des heimischen Immobilienmarktes und insgesamt Beeinträchtigungen des Binnenmarktes einhergingen. Im Hinblick auf eine auf diese negativen Folgen gestützte Verletzung des Loyalitätsgrundsatzes dürfte der EuGH im Rahmen der Vertragsverletzungsklage gegen Malta anhand der verfügbaren Informationen¹²⁶ zunächst zu beurteilen haben, ob die geltend gemachten Negativeffekte tatsächlich strukturell bzw. notwendig mit den CBI-Programmen verbunden sind.¹²⁷ Sollte dies der Fall sein, dürfte der Loyalitätsgrundsatz dazu verpflichten, im Zusammenhang mit der Einbürgerung alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Negativeffekte abzustellen. Bei der Frage, welche Maßnahmen nötig wären, könnte unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Schonung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen in Einbürgerungsangelegenheiten berücksichtigt werden, ob bereits weitere Schutzmaßnahmen (bspw. verbesserte Hintergrundprüfungen der Einbürgerungspetenten¹²⁸ oder Maßnahmen im Kampf gegen Geldwäsche) die Beeinträchtigung der EU

125 Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage 2022, Kapitel H, Rn. 505.

126 Vgl. etwa: Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU, Oktober 2018, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI_STU\(2018\)627128](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI_STU(2018)627128), S. 26 ff., 46. Das Europäische Parlament weist darauf hin, dass Staatsbürgerschaftsregelungen/Aufenthaltsregelungen für Investoren unterschiedlich große Risiken bergen, wobei die Tragweite dieser Risiken aufgrund der begrenzten Informationslage und Transparenz nicht angemessen untermauert werden können, vgl. Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung D.

127 Vgl. in diese Richtung: *van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (95), wobei diese Negativeffekte unmittelbar allein mit der Kommerzialisierung und nicht allgemein mit einem fehlenden „genuine-link-Kriterium“ zusammenhängen dürften.

128 So kritisiert etwa das Europäische Parlament, dass etwas mehr als die Hälfte der 6 779 Pässe, die Zypern im Rahmen dieser Regelung zwischen 2007 und 2020 ausgab, ohne eine ausreichende Hintergrundüberprüfung der Antragsteller ausgegeben worden seien, und bedauert, dass es in den Mitgliedstaaten, in denen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren bestehen, an umfassenden Sicherheitsüberprüfungen, Überprüfungsverfahren und Sorgfaltspflichten mangelt, vgl. Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung U. und Ziff. 10.

und der übrigen Mitgliedstaaten hinreichend ausschließen können.¹²⁹ In diesem Fall dürfte der Loyalitätsgrundsatz, sofern sich nicht aus sonstigem Unionsrecht die Unzulässigkeit von golden passports ergibt, keine Pflicht zur Abschaffung der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren nach maltesischem Vorbild vorschreiben.

3.2.3.3. Pflicht, Umgehungen der Russland-Sanktionen zu verhindern

Im Zusammenhang mit dem russischen Angriff auf die Ukraine ermöglichen es Investorenprogramme offenbar zuletzt, dass russische und belarussische Oligarchen die Staatsbürgerschaft erwarben und damit die gegen sie verhängten EU-Sanktionen umgehen konnten.¹³⁰

Nach den einschlägigen Sanktionsverordnungen ist die wissentliche und vorsätzliche Beteiligung an Tätigkeiten verboten, mit denen die Umgehung der vorgesehenen Verbote beziekt oder bewirkt wird. Die Mitgliedstaaten sind nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zur effektiven Anwendung des EU-Sanktionsregimes verpflichtet.¹³¹ Vor diesem Hintergrund wurde die Verleihung von Staatsangehörigkeiten an russische und belarussische Staatsangehörige eingestellt und fordert die Kommission den Widerruf von Einbürgerungsentscheidungen.

Selbst wenn angesichts der gegen Russland und Belarus die fortgesetzte Verleihung von golden passports an russische und belarussische Staatsangehörige unzulässig sein sollte, stände dies Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren nicht generell entgegen.

129 Vgl. etwa Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Ge- genzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Ziff. 15, wonach die Rechtsvorschriften der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche ein wesentliches Element der Bekämpfung der Risiken darstellen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gelangte zu der Einschätzung, dass sich die Risiken der Umgehung gemeinsamer Meldestandards durch eine sorgfältige Anwendung der bestehenden Regeln minimieren ließen, vgl. Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS, 2018, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/consultation-document-preventing-abuse-of-residence-by-investment-schemes.pdf>, Rn. 17; vgl. auch: OECD, Corruption Risks Associated with Citizen- and Resident-by-Investment Schemes, 2019, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/oecd-corruption-risks-of-citizen-and-resident-by-investment-schemes-scoping-note-2019.pdf>.

130 Vgl. dazu Kommission, Commission recommendation of 28. März. 2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes, [C\(2022\) 2028 final](#); vgl. auch, European Commission – Statement (22/1423), Joint Statement on further restrictive economic measures of 26 February 2022.

131 Vgl. allgemein *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 4 EUV, Rn. 124 ff.; vgl. zudem Art. 8 [Verordnung \(EU\) Nr. 833/2014](#) des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229/1, 31. Juli 2014 (konsolidierte Fassung) und Art. 15 [Verordnung \(EU\) Nr. 269/2014](#) des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. L 78/6, 17. März 2014 (konsolidierter Text), die die Mitgliedstaaten zur Einführung wirksamer Strafen für Sanktionsverstöße verpflichten.

3.3. Fazit und Ausblick auf die Entscheidung des EuGH im Verfahren gegen Malta

Hinsichtlich der Frage, inwieweit das Unionsrecht mitgliedstaatlichen CBI-Programmen entgegensteht, gilt zunächst, dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz zur Regelung in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten im Einklang mit dem Unionsrecht ausüben müssen (Vgl. Ziff. 2.1.). Der EuGH hat dieser mitgliedstaatlichen Kompetenz zwar bis jetzt nur im Bereich der zwischenmitgliedstaatlichen Anerkennung nationaler Staatsangehörigkeitsentscheidungen und des Verlustes der Unionsbürgerschaft ausdrücklich Grenzen gesetzt. Aus seiner Rechtsprechung ergibt sich aber, dass auch die Verleihung der nationalen Staatsangehörigkeit unionsrechtlich relevant und überformt sein kann (Ziff. 3.1.2.).

Mangels Entscheidung des EuGH ist derzeit noch nicht geklärt, ob CBI-Programme nach maltesischem Vorbild gegen das Unionsrecht verstößen. Ein diesbezüglich klärendes Urteil ist aufgrund des am 29. September 2022 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission gegen Malta zu erwarten. Derzeit ist unklar ist, wie genau die Kommission ihre Vertragsverletzungs-klage gegen Malta begründen und ob und inwieweit der EuGH ihren Argumenten folgen wird.

Jedenfalls wird der EuGH inhaltlich zu beurteilen haben, ob die Kommerzialisierung der Unionsbürgerschaft durch CBI-Programme unionsrechtswidrig ist und/oder ob das Unionsrecht allgemein ein (bestimmtes) genuine-link-Erfordernis für nationale Einbürgerungsverfahren zwingend vorschreibt. Vereinzelt wird in der Literatur insofern gewarnt, die europäischen Institutionen könnten durch ihr Eintreten für ein genuine-link-Erfordernis einem nationalistisch motivierten Missbrauch dieses Kriteriums Vorschub leisten. Es könnte so paradoxausweise zu einer Verstärkung des Nationalismus bei der Bestimmung wer Unionsbürger ist kommen.¹³² Die Überzeugungskraft dieses Arguments ist jedoch fraglich. Denn der Autor betont selbst, dass allzu strenge „Assimilierungstests“ im Einbürgerungsverfahren u.a. mit dem unionsrechtlichen Grundsatz der Nichtdiskriminierung unvereinbar seien.¹³³ Es scheint daher eher fernliegend, die Bestätigung mitgliedstaatlich tradierte genuine-link-Konzepte durch EU-Institutionen als unionsrechtlich nicht mehr einhegbare Befeuierung nationalistischer Tendenzen einzustufen.

Ein wesentlicher Punkt, mit dem sich der EuGH zudem (ausdrücklich oder implizit) befassen muss, ist die Zuständigkeitsverteilung zwischen den für Einbürgerungsangelegenheiten formal allein zuständigen Mitgliedstaaten und der EU. Er könnte dabei berücksichtigen, wie weit seine

132 Vgl. Carrera, „How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?“, CEPs Paper in Liberty and Security in Europe, S. 27 f.

133 Carrera, „How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?“, CEPs Paper in Liberty and Security in Europe, S. 28.

Entscheidung die mitgliedstaatliche Einbürgerungssouveränität beschränken bzw. die Zuständigkeitsverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union verschieben würde.¹³⁴ Für die rechtliche Bewertung könnte es unter anderem darauf ankommen, ob der EuGH davon ausgeht, dass das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht und damit die Entscheidung über die Zusammensetzung des Staatsvolks bzw. Gemeinwesens Teil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten sind, die die EU nach Art. 4 Abs. 2 EUV zu achten hat. Art. 4 Abs. 2 EUV würde dann als Kompetenzausübungsschranke für Vorgaben der EU zur Ausgestaltung des nationalen Rechts wirken.¹³⁵ Davon, dass das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht von Art. 4 Abs. 2 EUV geschützt ist, gingen etwa Generalanwalt Mengozzi in der Rechtssache *Tjebbes*¹³⁶ und Generalanwalt Maduro¹³⁷ in der Rechtssache *Rottmann* aus.¹³⁸ Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil die Grenzen betont, die die deutsche Verfassungsidentität der Entwicklung der Unionbürgerschaft setzt. So sei die Unionsbürgerschaft allein von dem Willen der Mitgliedstaaten abgeleitet und stelle „*kulturell oder normativ dem geltenden Vertragsrecht Vorausliegendes*“ dar, „*aus dem heraus verfassungsgestaltende Rechtswirkungen entstehen könnten*“. Daher bildeten der abgeleitete Status der Unionsbürgerschaft und die Wahrung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit die Grenze für die Entwicklung der Unionsbürgerrechte und für die Rechtsprechung des EuGH.¹³⁹

134 Vgl. auch: Berger, ZaöRV 2021, 1033 (1056 f.); „*Mangels Kompetenzzuweisung an die EU in den europäischen Verträgen, verbleibt das Staatsangehörigkeitsrecht Sache der Mitgliedstaaten. Sollte sich der EuGH – etwa im Rahmen der Ende 2020 initiierten Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta und Zypern – mit „Goldenens Pässen“ beschäftigen, wird er im Fahrwasser nationalen Staatsangehörigkeitsrechts äußerst vorsichtig navigieren müssen. Der Gerichtshof steht gewissermaßen vor der Quadratur des Kreises: Der mitgliedstaatlichen Praxis der Goldenen Pässe einen Riegel vorzuschieben, ohne in unzulässiger Weise in das nationale Staatsangehörigkeitsrecht einzugreifen.*“

135 Vgl. zu EuGH Urteil vom 14. Dezember 2020, Rs. C-490/20, V.M.A.: *Grifo*, „*Pancharevo*“: Nationale Identität (Art. 4 II EUV) als Kompetenzschutz im Familienrecht, ZEuP 2022, 703 (717). Danach könne die Mitgliedstaaten zwar nach Art. 21 AEUV weite, ihren verfassungsmäßigen Wertungen entgegenstehende Anerkennungspflichten treffen. Vor einer Änderung ihrer nationalen Rechtsordnung sind sie aber nach Art. 4 Abs. 2 EUV geschützt.

136 GA *Paolo Mengozzi*, SchlA Rs. C-221/17, *Tjebbes*, Rn. 107: „*[...] die nationale Identität der Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV [...] die unzweifelhaft zu einem wesentlichen Teil durch die Zusammensetzung des nationalen Gemeinwesens bestimmt wird*“.

137 GA *Poiares Maduro*, SchlA Rs. C-135/08, *Rottmann*, Rn. 24 f.

138 Vgl. auch: Berger, ZaöRV 2021, 1033 (1057): „*Deutliche Beschränkungen der mitgliedstaatlichen Souveränität – insbesondere mit Blick auf die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen eingebürgert werden darf – könnten schnell als Kompetenzüberschreitung des EuGH verstanden werden und sogar die nationalen Verfassungsidentitäten berühren. Denn hierdurch griffe dieser eindeutig in die Bestimmungen über das Staatsvolk ein und könnte – quasi durch die Hintertür – einen weiteren Integrationsschritt zu einem europäischen Bundesstaat gehen, indem er die Unionsbürgerschaft als die nationale Staatsbürgerschaft überlagernd betrachten würde*“; *Jesurun d’Oliveira*, „*Nationality and the European Union after Amsterdam*“, in: *Okeeffe/Twomey*, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford 1999, 395 (404); *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage 2022, Kapitel H, Rn. 504: „*Die Entscheidung über die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft der Staatsangehörigen ist als integraler Bestandteil der nationalen Identität der unionsrechtlichen Regelung entzogen*.“

139 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Lissabon, Rn. 346, 348, 350.

Ungeachtet der Anwendbarkeit von Art. 4 Abs. 2 EUV könnte auch nach allgemeinen Verhältnismäßigkeitskriterien (vgl. Art. 5 Abs. 4 UAbs. 1 EUV) beachtlich sein, wie stark etwaige unionsrechtliche Vorgaben in die mitgliedstaatliche Regelungsfreiheit eingreifen.¹⁴⁰ So würde die unionsgerichtliche Bestätigung eines allgemeinen (inhaltlich ggf. näher zu konkretisierenden¹⁴¹) genuine-link-Erfordernisses, aber auch die Bestätigung der Unionsrechtswidrigkeit einer Kommerzialisierung der Unionsbürgerschaft eine materielle Vorgabe für die Ausgestaltung des nationalen Staatsangehörigkeitsrechts einführen. Dies dürfte über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehen, die der EuGH den Mitgliedstaaten bis jetzt im Zusammenhang mit dem Entzug der Staatsangehörigkeit auferlegt hat. Denn nach der einschlägigen Rechtsprechung zum Verlust der Unionsbürgerschaft sind mitgliedstaatliche Entscheidungen (bereits dann) mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn sie aus legitimen Gründen erfolgen und im Einklang mit den Unionsgrundrechten in jedem Einzelfall den unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren.¹⁴² Soweit ersichtlich, machten diese unionsrechtlichen Maßgaben keine Änderungen der nationalen Gesetze erforderlich, sondern konnten im Rahmen der Rechtsanwendung berücksichtigt werden.¹⁴³ Weniger einschneidend wäre es, wenn lediglich aus dem Loyalitätsgrundsatz Pflichten zur Beseitigung etwaiger negativer Auswirkungen der CBI-Programme abgeleitet würden, ohne aber konkrete Vorgaben über die insoweit zu ergreifenden Maßnahmen vorzusehen (Ziff. 3.2.3.2.). Am wenigsten invasiv wäre das auf die Erteilung von golden passports an russische und belarussische Staatsangehörige beschränkte Verbot (Ziff. 3.2.3.3.).

Hinsichtlich der dogmatischen Herleitung eines etwaigen genuine-link-Kriteriums bzw. eines „Kommerzialisierungsverbots“ ist zudem die Gewaltenteilung zwischen EuGH (Judikative), dem Unionsgesetzgeber, der Sekundärrecht ändern kann (Legislative), und den Mitgliedstaaten, die als „Herren der Verträge“ das Primärrecht ändern können, zu beachten: Der EuGH ist nach Art. 19 Abs. 1 EUV zur „Auslegung und Anwendung“ der Verträge in konkreten Fällen, nicht

140 Vgl. entsprechende Überlegungen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eines auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV gestützten Rechtsakts zur Abschaffung der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren: Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment*, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694217), S. 44.

141 Sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament dürften insoweit vom Kriterium des tatsächlichen physischen Aufenthalts ausgehen.

142 EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 51; EuGH, Urteil vom 12. März 2019, Tjebbes, Rs. C-221/17, Rn. 36 ff.; Urteil vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, Rn. 52 ff.

143 Vgl. auch unter Bezugnahme auf die Rechtssachen *Micheletti* und *Garcia Avello: van den Brink*, German Law Journal 2022, 79 (94): „*It should also be noted that, despite all their glamor and fame, the aforementioned decisions impose hardly any restrictions on national citizenship laws. [...] The decision in the Tjebbes case had more tangible consequences, requiring the Dutch authorities to complement the rules on the loss of nationality with an individual assessment, 94 but did not trigger an amendment of these rules*“.

aber zur Schaffung von (abstrakt-generellem) Recht berufen, wobei ihm die Kompetenz zugeschrieben wird, ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze aus dem Unionsrecht¹⁴⁴ abzuleiten.¹⁴⁵ Hierbei handelt es sich um eine „*immanente Fortentwicklung des Rechtskorpus*“ unterhalb der Vertragsänderungsschwelle.¹⁴⁶ Der EuGH kann also nur beurteilen, ob das aktuelle Unionsrecht, insbesondere Art. 2 EUV, Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 20 AEUV, CBI-Programmen, wie sie Malta eingeführt hat, entgegensteht (vgl. Ziff. 3.2.1. bis Ziff. 3.2.3.).

Selbst wenn die befassten Richter am EuGH der Auffassung sein sollten, dass die Gewährleistung eines genuine-link-Kriteriums bzw. die Abschaffung der CBI-Programme unionsrechtlich geboten sind, werden sie die Frage beantworten müssen, ob und inwieweit konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung des nationalen Einbürgerungsrechts von ihren Kompetenzen gedeckt wären. In der Literatur wird insofern unter Verweis auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts Skepsis geäußert und auf die Möglichkeit eines Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV zur Änderung der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten hingewiesen.¹⁴⁷ Wie unter Ziff. 2.3. dargestellt, geht das Europäische Parlament offenbar davon aus, dass die Abschaffung von CBI-Programmen sowie die verpflichtende Aufhebung von in ihrem Rahmen verliehenen Staatsangehörigkeiten als Sekundärrechtsakt auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2, Art. 79 Abs. 2 Buchst. b, Art. 114 oder Art. 352 AEUV erlassen werden könnte.

4. Rechtliche Handlungsoptionen gegen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren

4.1. Möglichkeit der zwischenmitgliedstaatlichen Anerkennungsverweigerung und sonstige Reaktionsmöglichkeiten

Trotz einer möglichen Verletzung des EU-Rechts durch CBI-Programme dürften die übrigen Mitgliedstaaten keine einseitige Handlungs- oder Sanktionsmöglichkeiten haben, um gegen diese Programme vorzugehen. Vielmehr dürften sie verpflichtet sein, Staatsangehörigkeitsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen, ohne dies von einer Übereinstimmung mit ihren nationalen Rechtsvorstellungen (bezüglich eines genuine-link-Kriteriums) oder der Unionsrechtskonformität abhängig machen zu können. Der EuGH betonte in der Rechtssache C-369/90, *Micheletti*, dass es nicht

144 Also etwa die unmittelbare Wirkung und den Vorrang des Unionsrechts.

145 Vgl. *Kloska*, Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Europäischen Strafrecht, 2016, S. 357 f. m.w.N.; *Neuner*, in: Die Rechtsfortbildung, in: *Riesenhuber* (Hrsg.), Europäische Methodenlehre – Handbuch für Ausbildung und Praxis, 3. Auflage, 2014, § 12, Rn. 9: Es fehle an der demokratischen Legitimation und es drohten Verwerfungen sowohl hinsichtlich der horizontalen als auch der vertikalen Kompetenzverteilung (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).

146 *Von Bogdandy*, Grundprinzipien, in: *von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen*, Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Bezüge, 2. Auflage 2009, 13 (22 f.).

147 *Berger*, ZaöRV 2021, 1033 (1057).

*„Sache der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats [ist], die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats dadurch zu beschränken, dass eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten verlangt wird“.*¹⁴⁸

Dies bestätigte der EuGH in den Entscheidungen *Garcia Avello, Zu und Chen* sowie *Lounes*.¹⁴⁹ Es steht den Mitgliedstaaten also nicht frei, Personen nicht als Unionsbürger zu behandeln, wenn ein anderer Mitgliedstaat diese Personen auch für Zwecke des Unionsrechts als seine Staatsangehörige ansieht.¹⁵⁰

Dieses Ergebnis würde insbesondere bestätigt, wenn der EuGH den Grundsatz gegenseitigen Vertrauens im Zusammenhang mit der Anerkennung nationaler Staatsangehörigkeitsentscheidungen für anwendbar erklären sollte (siehe schon oben Ziff. 3.2.2.2.). Dieser in allen unter Unionsrecht fallenden Bereichen geltende Grundsatz besagt, dass die Mitgliedstaaten, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, davon ausgehen müssen, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht beachten und ihre nationalen Rechtsordnungen angemessen ausgestalten und anwenden.¹⁵¹ Als „außergewöhnliche Umstände“, die ausnahmsweise zur Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung führen und die damit den primärrechtlichen Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens begrenzen, hat der EuGH – soweit ersichtlich – bisher lediglich schwerwiegende und irreparable Grundrechtsverletzungen angesehen.¹⁵² Demgegenüber lässt sich der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht entnehmen, dass etwa auch der Schutz der nationalen Identität der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 2 EUV oder sonstige mitgliedstaatliche Belange der gebotenen gegenseitigen Anerkennung Grenzen setzen.¹⁵³ Zudem dürfte sich der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Pancherov* entnehmen lassen, dass die Pflicht, nationale Entscheidungen eines anderen Mitgliedstaats für die Zwecke der Ausübung der Freizügigkeitsrechte anzuerkennen, die nationale

148 EuGH, Urteil vom 7. Juli 1992, Rs. C-369/90, Micheletti, Rn. 10.

149 EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02, Garcia Avello, Rn. 28; Urteil vom 19. Oktober 2004, Rs. C-200/02, Zu Chen, Rn. 39; Urteil vom 14. November 2017, Rs. C-165/16, Lounes, Rn. 55.

150 Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, Stand 76. EL Mai 2022, Art. 20 AEUV, Rn. 47.

151 Vgl. etwa EuGH, Gutachten 1/17 vom 30. April 2019, CETA, Rn. 128; Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, Beitritt EMRK II, Rn. 191; Urteil vom 26. April 2018, Rs. C-34/17, Donnellan, Rn. 40 und 45; Eßlinger, Gegenseitiges Vertrauen, 2018, S. 140; Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, § 13 B.II.1. (im Erscheinen).

152 Zu Art. 4 GRCh: insbesondere EuGH, Urt. vom 19. März 2019, Rs. C-163/17, Jawo; Urteil vom 19. März 2019, verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, Ibrahim; Urt. vom 25. Juli 2018, Rs. C-220/18, PPU ML; Urteil vom 5. April 2016, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi u.a.; Urteil vom 21. Dezember 2011, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, N.S. und M.E.

153 Vgl. nur zur Problematik der Führerscheinanerkennung innerhalb der EU: EuGH, Urteil vom 20. November 2008, Rs. C-1/07, Frank Weber, Rn. 27, wonach: „die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine ohne jede Formalität [vorgesehen ist]. Diese Bestimmung erlegt den Mitgliedstaaten eine klare und unbedingte Verpflichtung auf, die keinen Ermessensspielraum in Bezug auf die Maßnahmen einräumt, die zu erlassen sind, um dieser Verpflichtung nachzukommen“, zudem sei eine „Ausnahme vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung [...] eng auszulegen“, vgl. Rn. 29; allgemein: Müller, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, § 14 C. (im Erscheinen).

Identität selbst dann nicht verletzt, wenn diese Entscheidungen inhaltlich im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Wertungen des anerkennenden Staats stehen sollten. Von einem durch Art. 4 Abs. 2 EUV gesperrten Übergriff in diese nationale Verfassungidentität scheint der EuGH nur im Hinblick auf unionsrechtliche Vorgaben zur Änderung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten auszugehen.¹⁵⁴

Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass gegenseitige „Kontrollen“ im Kontext von golden passports durch die Mitgliedstaaten nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Eine abschließende Klärung könnte aber auch insoweit nur der EuGH herbeiführen.

4.2. Sonstige Handlungsoptionen

Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, eine Verordnung vorzuschlagen, die den Mitgliedstaaten die schrittweise Abschaffung von CBI-Programmen und ggf. die Aufhebung von golden passports vorschreibt (Ziff. 2.3.). Insofern wäre insbesondere zu klären, ob hierfür eine taugliche Rechtsgrundlage zur Verfügung steht und ob ein entsprechender Rechtsakt dem Subsidiaritätsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen würde.¹⁵⁵

Nach aktueller Rechtslage kann ein Entzug der bereits ausgestellten golden passports allein durch den Ausstellerstaat erfolgen.¹⁵⁶ Deshalb hat die Kommission jüngst alle Mitgliedstaaten zur Prüfung aufgerufen, ob bereits verliehene golden passports zurückgenommen werden könnten.¹⁵⁷ Aktuelles Ziel sei es zu verhindern, dass sich russische und belarussische Staatsangehörige den verhängten EU-Sanktionen entziehen können. Eine Rücknahme der Staatsbürgerschaft durch den jeweiligen Ausstellerstaat muss jedoch in jedem Fall die Rechtsprechung des EuGH sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Grundrechte des Betroffenen achten.¹⁵⁸

154 EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2021, Rs. C-490/20, V.M.A., Rn. 56 f.; *Grifo*, „Pancharevo“: Nationale Identität (Art. 4 II EUV) als Kompetenzschutz im Familienrecht, ZEuP 2022, 703 (717).

155 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment*, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI_STU\(2021\)694217](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI_STU(2021)694217), S. 19, 43 f.

156 Vgl. Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022 mit Vorschlägen an die Kommission zum Erwerb einer Staatsbürgerschaft oder von Aufenthaltsrechten im Gegenzug für Investitionen ([2021/2026\(INL\)](#)), Erwägung U., wonach die zyprischen Behörden am 15. Oktober 2021 erklärten, 39 ausländischen Investoren und sechs Familienmitgliedern dieser Personen, die im Rahmen einer Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren zyprische Bürger geworden waren, die Staatsangehörigkeit zu entziehen;

157 Kommission, *Recommendation 28.3.2022 on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes*, [C\(2022\) 2028 final](#); vgl. auch: Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. März 2022 zu Russlands Aggression gegen die Ukraine ([2022/2564\(RSP\)](#)), Rn. 23, dass den Entzug goldener Visa fordert.

158 Vgl. EuGH, Urteil vom 18. Januar 2022, Rs. C-118/20, Wiener Landesregierung, Rn. 51; Urteil vom 12. März 2019, Tjebbes, Rs. C-221/17, Rn. 36 ff.; Urteil vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, Rn. 52 ff.

Der EuGH selbst kann im Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta gemäß Art. 260 AEUV ausschließlich die Nichtvereinbarkeit von CBI-Programmen mit dem Unionsrecht feststellen. Allerdings kann der Gerichtshof Malta weder zum Abstellen des Vertragsverstoßes verpflichten, noch die beanstandete Maßnahme von sich aus aufheben oder abändern.¹⁵⁹ Malta wäre im Falle des Ergehens eines Feststellungsurteils gleichwohl unionsrechtlich verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Unionsrechtskonformität wiederherzustellen. Sollte Malta in diesem Fall dennoch seiner Pflicht aus Art. 260 Abs. 1 AEUV nicht nachkommen, kann der Gerichtshof auf Veranlassung der Kommission gem. Art. 260 Abs. 2 AEUV die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Die Erhebung einer Staatenklage gemäß Art. 259 AEUV durch einen Mitgliedstaat dürfte zwar statthaft sein,¹⁶⁰ erscheint jedoch vor dem Hintergrund der bereits erhobenen Vertragsverletzungsklage der Kommission entbehrlich. Den Mitgliedstaaten steht es zudem frei, dem Rechtsstreit der Kommission gegen Malta gemäß Art. 40 EuGH-Satzung beizutreten und damit ein politisches und rechtliches Interesse an der Beendigung von CBI-Programmen zu bekunden.

4.3. Fazit

Hinsichtlich der rechtlichen Handlungsoptionen gegen CBI-Programme einzelner Mitgliedstaaten gilt, dass eine zwischenmitgliedstaatliche Anerkennungsverweigerung der Einbürgerungentscheidungen anderer Mitgliedstaaten unzulässig sein dürfte. Eine endgültige Entscheidung wäre aber dem EuGH vorbehalten (vgl. Ziff. 4.1.).

Der Kommission und grundsätzlich auch den Mitgliedstaaten bleibt die Möglichkeit, auf der Grundlage von Art. 258 f. AEUV gegen die CBI-Programme zu klagen. Ob der EuGH das maltesische CBI-Programm im Zuge des Klageverfahrens der Kommission gegen Malta wegen Vertragsverletzung als unionsrechtswidrig einstuft, dürfte von den unter Ziff. 3. erläuterten Gesichtspunkten abhängen (vgl. insbesondere die Zusammenfassung unter Ziff. 3.3.).

Perspektivisch besteht schließlich die Option, dass CBI-Programme von der EU durch einen entsprechenden Sekundärrechtsakt verboten werden. Es ist derzeit nicht ersichtlich, ob und wann die Kommission der entsprechenden Aufforderung des Europäischen Parlaments folgt und einen diesbezüglichen Gesetzgebungsvorschlag ausarbeitet. Ferner ist unklar, ob die EU für eine solche Regelung über eine taugliche Rechtsgrundlage verfügt und ob ein solcher Rechtsakt mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar wäre. Eine abschließende Klärung im Lichte der konkreten Ausgestaltung einer solchen Regelung wäre auch insofern dem EuGH vorbehalten (vgl. Ziff. 4.2.).

¹⁵⁹ Vgl. *Ehricke*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 260 AEUV, Rn. 1.

¹⁶⁰ Vgl. *Wolfram/Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 259 AEUV, Rn. 4, wonach die Verfahren gemäß Art. 258 und Art. 259 AEUV selbstständig nebeneinander stehen.

Fachbereich Europa