

Der Fall „JY gegen Wiener Landesregierung“

Rs. C-118/20, Urteil des Gerichtshofs vom 18. Januar 2022.

aufbereitet durch **Samin Nesari**

Das Wichtigste: Gibt ein Staatsbürger seine Staatsbürgerschaft auf und verliert damit seine Unionsbürgerschaft nach Art. 20 AEUV, um die eines anderen Mitgliedstaates zu erwerben, ist es Sache des Mitgliedstaates, bei dem die Entlassung beantragt wird, sicherzustellen, dass der Staatsbürger aus der Staatsbürgerschaft erst entlassen wird, wenn die neue Staatsbürgerschaft tatsächlich erworben wurde. Wird durch den Widerruf einer Einbürgerungszusicherung die Wiedererlangung der Unionsbürgerschaft verhindert, muss im Rahmen des Widerrufs einer Einbürgerungszusicherung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.

I. Vorbemerkung

Der Gerichtshof befasst sich in dieser Entscheidung damit, ob ein endgültiger Verlust einer Staatsangehörigkeit durch einen Widerruf unionsrechtmäßig ist, wenn dieser mit Ordnungswidrigkeiten begründet wird. Weiterhin ist fraglich, ob der Widerruf der Zusicherung mit Art. 20 und dem darin enthaltenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist, wenn der Widerruf aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erfolgt ist. In diesem Zusammenhang werden dem Gerichtshof zwei Fragen vorgelegt. Die erste Frage bezieht sich darauf, ob die Situation der ehemaligen Staatsbürgerin unter das Unionsrecht fällt. Im Rahmen der zweiten Frage soll geklärt werden, ob die Verwaltungsbehörde das Unionsrecht und den darin verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet hat.

1. Zur ersten Frage: Anwendbarkeit des Unionsrechts auf die Situation der estnischen Staatsbürgerin

Vorliegend entschied das Verwaltungsgericht, dass die Situation der nun staatenlosen Person nicht vom Unionsrecht erfasst werde. Zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerrufsbescheids war die Klägerin bereits staatenlos und konnte somit gar nicht mehr den Status einer Unionsbürgerin innehaben. So habe sie durch den Widerruf der Zusicherung und die damit verbundene Ablehnung des Erwerbs der Staatsbürgerschaft den bedingt erworbenen Rechtsanspruch auf eine Wiedererlangung der Unionsbürgerschaft verloren.

Nach § 20 Abs. 1 StbG erhält ein Ausländer die Zusicherung zur Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft, wenn er seine bisherige Staatsbürgerschaft aufgibt. Daraus ergibt sich, dass die Person, die den Erhalt einer Staatsangehörigkeit beantragt, mindestens vorläufig seine

Unionsbürgerschaft verliert, wenn diese nur eine Staatsbürgerschaft hat, die ihr dieses Recht gewährt. Durch den Widerruf der Zusicherung hat die Person endgültig ihre Unionsbürgerschaft verloren. Zu dem Zeitpunkt, in dem das vorliegende Gericht die Begründetheit der Klage geprüft hat, war die Klägerin bereits staatenlos. Ihre estnische Staatsbürgerschaft hatte sie im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens aufgegeben.

Obwohl es nicht im Interesse der Klägerin lag, dauerhaft staatenlos zu werden und ihren Unionsbürgerstatus zu verlieren, war sie durch das österreichische Recht gezwungen, diesen zumindest vorübergehend aufzugeben. Indem der Widerruf der Zusicherung sie nun endgültig daran hindert, den Unionsbürgerstatus zurückzuerlangen, fällt ihre Situation nach Ansicht des Gerichtshofs unter das Unionsrecht, auch wenn sie zum Zeitpunkt des Widerrufs keine Unionsbürgerin mehr war.

2. Zur zweiten Frage: Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Rahmen des Erlass des Bescheids über den Widerruf der Zusicherung

Weiterhin stellte sich das Verwaltungsgericht Wien die Frage, ob die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs prüfen müssen, ob der Widerruf der Zusicherung, der die Wiedererlangung der Unionsbürgerschaft verhindert, mit Art. 20 AEUV vereinbar ist. Das vorliegende Gericht sieht eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung als erforderlich an und hält es für fraglich, ob ausschlaggebend sein kann, dass die Person ihre Unionsbürgerschaft aufgegeben hat.

Der Unionsbürgerstatus ist nach Art. 20 Abs. 1 AEUV grundlegender Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten. Aus Art. 21 AEUV haben diese damit das Recht auf Bewegung und Aufenthalt in anderen

Mitgliedstaaten. Grundsätzlich war der damals estnischen Staatsangehörigen bekannt, dass sie vorübergehend ihren Unionsbürgerstatus verlieren würde. Der Verlust ihres Status als Unionsbürgerin bedeutet den Verlust ihrer Rechte, die mit dem Status einhergehen, auf unbestimmte Zeit.

Die Verpflichtung zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit des Art. 20 AEUV trifft den Aufnahmemitgliedstaat. So ist es der Widerruf eben dieses Mitgliedstaates, der den Verlust des Unionsbürgerstatus endgültig werden lässt. Deshalb darf eine solche Entscheidung nur aus legitimen Gründen und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit getroffen werden. In den Urteilen *Rottman* (C-135/08) und *Tjebbes* (C-221/17) entschied der Gerichtshof, dass das Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität und die ihm zugrundeliegenden Rechte und Pflichten zwischen einem Mitgliedstaat und seinen Staatsbürgern geschützt sind. So sollte es nur zu einem Widerruf kommen, wenn die Person eine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellt.

Ob der im Unionsrecht verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurde, wird individuell geprüft. Im vorliegenden Fall muss berücksichtigt werden, dass die Unionsbürgerin die estnische Staatsbürgerschaft bereits verloren hat und Estland als Voraussetzung zur Wiedererlangung unter anderem auch eine achtjährige Ansässigkeit in Estland verlangt. Jedoch sind erschwerte Bedingungen zur Rückerlangung der Staatsbürgerschaft nicht Grund genug, um Österreich daran zu hindern, den Widerruf geltend zu machen, vgl. Rs. *Rottman* (C-135/08).

Insgesamt weist Österreich in der Begründung des Widerrufs bzgl. der Unionsbürgerin auf zehn Ordnungswidrigkeiten hin. Nach der Zusicherung zum Erhalt der österreichischen Staatsbürgerschaft hat die Staatsbürgerin die Begutachtungsplakette nicht an ihrem Fahrzeug angebracht und hat im alkoholisiertem Zustand am Straßenverkehr teilgenommen. Im Fall

der Unionsbürgerin wurden ihre zwei Ordnungswidrigkeiten nach in Österreich geltendem Recht mit jeweils einer Geldstrafe (in Höhe von 112 € und 300 €) gewertet, sodass ihr nicht einmal die Fahrerlaubnis entzogen wurde, und eben keine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr gegeben ist. Die acht Ordnungswidrigkeiten, die vor der Zusicherung Österreichs stattgefunden haben, werden nicht gewertet.

Die Rechtfertigungsgründe, die zum Verlust des Unionsbürgerstatus führen, sind begrifflich eng auszulegen und dürfen nicht von den Mitgliedstaaten einseitig bestimmt werden, ohne durch den EuGH kontrolliert worden zu sein, vgl. Rs. *Rendón Martín* (C-165/14). Im Urteil *Rendón Martín* (C-165/14) entschied der Gerichtshof, dass der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ voraussetzt, dass außer der Störung der sozialen Ordnung auch eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für ein Schutzgut vorliegen muss. Von der „öffentlichen Sicherheit“ wird die innere und die äußere Sicherheit des Mitgliedstaates umfasst, so dass eine erhebliche Gefahr für die Funktion des Staates oder der auswärtigen Beziehungen gegeben sein müsste.

Art. 20 AEUV muss so ausgelegt werden, dass die zuständigen nationalen Gerichte und Behörden prüfen müssen, ob der Widerruf endgültig zum Verlust des Unionsbürgerstatus führen würde und ob dessen Folgen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind. Dabei reicht es nicht aus, wenn der Widerruf mit rein straßenverkehrsrechtlichen Ordnungswidrigkeiten begründet wird und diese nach dem anwendbaren nationalen Recht mit Geldstrafen belegt sind.

II. Vertiefende Lesehinweise

Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2022: Unionsbürgerschaft, Diskriminierungsverbot, Grundfreiheiten und Gleichstellungsrecht, NVwZ 2023, 1545.

Khan/Schäffer, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, AEUV Art. 20, Rn. 10, 7. Auflage 2023.

III. Sachverhalt

Die estnische Staatsbürgerin wohnt seit mehreren Jahren in Österreich und entschied sich dazu, die österreichische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Österreich teilte ihr im Rahmen eines Bescheids mit, dass sie zunächst ihre estnische Staatsbürgerschaft niederlegen müsste. Dies konnte die estnische Staatsbürgerin fristgerecht nachweisen. Seitdem war diese staatenlos. Zu einem späteren Zeitpunkt nahm Österreich die Zusicherung zurück, da die jetzt staatenlose Frau die Voraussetzungen zum Erhalt durch einige Ordnungswidrigkeiten nicht mehr erfülle. Daraufhin legte diese eine Beschwerde ein, die abgewiesen wurde, sodass sie vor dem österreichischen Verwaltungsgericht in Revision ging. Dieses sah sich vor die Frage gestellt, ob die vorliegende Situation unter das Unionsrecht fällt und die zuständige Verwaltungsbehörde beim Erlass des Bescheids über den Widerruf der Zusicherung, der sie an der Wiedererlangung der Unionsbürgerschaft hindert, das Unionsrecht eingehalten hat, insbesondere im Hinblick auf Art. 20 AEUV und den darin verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Diese Fragen wurden dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt.

IV. Aus den Entscheidungsgründen

In dem Europäischen Übereinkommen über die Staatenangehörigkeit heißt es:

(7) Art. 8 („Verlust der Staatsangehörigkeit auf Veranlassung der Person“) Abs. 1 des Übereinkommens lautet: „Jeder Vertragsstaat gestattet die Aufgabe seiner Staatsangehörigkeit, wenn die Betroffenen dadurch nicht staatenlos werden.“

Im Österreichischem Recht heißt es:

(11) § 10 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 (BGBl. Nr. 311/1985) in der für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens maßgeblichen Fassung (im Folgenden: StbG oder Staatsbürgerschaftsgesetz) bestimmt:

[...]

er nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr dafür bietet, dass er zur Republik bejahend eingestellt ist und weder eine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellt noch andere in Art. 8 Abs. 2 [der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten] genannte öffentliche Interessen gefährdet;

[...]

er mehr als einmal wegen einer schwerwiegenden Verwaltungsübertretung mit besonderem Unrechtsgehalt ... rechtskräftig bestraft worden ist;
...

(12) § 20 Abs. 1 bis 3 StbG sieht vor:

[...]

Die Zusicherung ist zu widerrufen, wenn der Fremde mit Ausnahme von § 10 Abs. 1 Z 7 auch nur eine der für die Verleihung der Staatsbürgerschaft erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

[...]

Die Staatsbürgerschaft, deren Verleihung zugesichert wurde, ist zu verleihen, sobald der Fremde aus dem Verband seines bisherigen Heimatstaates ausgeschieden ist oder ...

In dem Urteil der Rechtssache C-118/20 heißt es:

(15) Seit der Entlassung aus dem estnischen Staatsverband ist JY staatenlos.

[...]

(17) Zur Begründung ihres Bescheids führte die Wiener Landesregierung aus, dass sich JY, nachdem ihr die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft zugesichert worden sei, mit der Nichtanbringung der Begutachtungsplakette an ihrem Fahrzeug und dem Lenken eines Kraftfahrzeugs in alkoholisiertem Zustand zwei schwerwiegende Verwaltungsübertretungen zuschulden kommen lassen habe und darüber hinaus acht Verwaltungsübertretungen zu vertreten habe, die zwischen 2007 und 2013 – also vor Erteilung der Zusicherung ihr gegenüber – begangen worden seien. Daher erfülle JY nicht mehr die in § 10 Abs. 1 Z 6 StbG vorgesehenen Voraussetzungen für die Verleihung der Staatsbürgerschaft.

[...]

(31) Folglich ergibt sich in einem ersten Schritt der – zumindest vorläufige – Verlust des Unionsbürgerstatus einer Person wie JY, die nur die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftsmitgliedstaats besitzt und ein Einbürgerungsverfahren zwecks des Erwerbs der österreichischen Staatsangehörigkeit anstrengt, unmittelbar daraus, dass die Regierung des Herkunftsmitgliedstaats auf Antrag dieser Person das Staatsangehörigkeitsband zu ihr aufgelöst hat.

(32) Erst in einem zweiten Schritt führt die Entscheidung der zuständigen österreichischen Behörden, die Zusicherung der Verleihung der

österreichischen Staatsbürgerschaft zu widerrufen, zum endgültigen Verlust des Unionsbürgerstatus einer solchen Person.

(33) Daher war JY zu dem Zeitpunkt, der nach den Angaben des vorliegenden Gerichts für die Prüfung der Begründetheit des bei ihm anhängigen Rechtsmittels maßgeblich ist, d. h. dem Zeitpunkt des Bescheids über den Widerruf der Zusicherung der österreichischen Staatsbürgerschaft, bereits staatenlos geworden und hatte mithin ihren Unionsbürgerstatus verloren.

[...]

(36) Unter diesen Umständen kann nicht angenommen werden, dass eine Person wie JY den Unionsbürgerstatus aus freien Stücken aufgegeben hat. Vielmehr soll ihr, nachdem sie seitens des Aufnahmemitgliedstaats die Zusicherung der Verleihung von dessen Staatsbürgerschaft erhalten hat, der Antrag auf Auflösung des Staatsangehörigkeitsbands zu dem Mitgliedstaat, dessen Angehörige sie ist, ermöglichen, eine Voraussetzung für den Erwerb der besagten Staatsbürgerschaft zu erfüllen und nach deren Verleihung weiterhin den Unionsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte in Anspruch zu nehmen.

[...]

(40) Folglich berührt ein solches Verfahren insgesamt, selbst wenn eine Verwaltungsentscheidung eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen, dessen Staatsangehörigkeit beantragt wird, zwischengeschaltet ist, den Status, der den Angehörigen der Mitgliedstaaten mit Art. 20 AEUV verliehen wird, da es dazu führen kann, dass einer Person, die sich in einer Situation wie derjenigen von JY befindet, sämtliche mit diesem Status verbundenen Rechte verloren gehen, obwohl diese Person bei Beginn des Einbürgerungsverfahrens die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besaß und damit den Unionsbürgerstatus innehatte.

[...]

(47) Wenn aber im Rahmen eines in einem Mitgliedstaat eingeleiteten Einbürgerungsverfahrens dieser Mitgliedstaat aufgrund seiner Zuständigkeit für die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit von einem Unionsbürger verlangt, dass er die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats aufgibt, erfordern die Ausübung und die praktische Wirksamkeit der Rechte, die diesem Unionsbürger nach Art. 20 AEUV zustehen, dass er zu keinem Zeitpunkt Gefahr laufen darf, seinen grundlegenden Status als Unionsbürger allein deshalb zu verlieren, weil dieses Verfahren betrieben wird.

(48) Jeder auch nur vorübergehende Verlust dieses Status bedeutet nämlich, dass der betroffenen Person die Möglichkeit des Genusses aller mit diesem Status verliehenen Rechte für unbestimmte Zeit genommen wird.

[...]

(51) Davon abgesehen trifft in einer Situation, in der der Unionsbürgerstatus bereits vorläufig verloren wurde, weil der Herkunftsmitgliedstaat die betreffende Person im Rahmen eines Einbürgerungsverfahrens aus seiner Staatsangehörigkeit entlassen hat, bevor diese Person tatsächlich die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben hat, die Verpflichtung zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit von Art. 20 AEUV in erster Linie den letztgenannten Mitgliedstaat. Diese Verpflichtung besteht insbesondere dann, wenn dieser Mitgliedstaat beschließt, die der betreffenden Person zuvor erteilte Zusicherung der Verleihung der Staatsangehörigkeit zu widerrufen, da diese Entscheidung zur Folge haben kann, dass der Verlust des Unionsbürgerstatus endgültig wird. Eine solche Entscheidung kann daher nur aus legitimen Gründen und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit getroffen werden.

[...]

(68) Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die „öffentliche Ordnung“ und die „öffentliche Sicherheit“ als Rechtfertigung für eine Entscheidung, die zum Verlust des den Angehörigen der Mitgliedstaaten mit Art. 20 AEUV verliehenen Unionsbürgerstatus führt, begrifflich eng auszulegen sind und ihre Tragweite im Übrigen nicht einseitig von den Mitgliedstaaten ohne Kontrolle durch die Organe der Union bestimmt werden darf (vgl. entsprechend Urteil vom 13. September 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, Rn. 82).

[...]

(70) Im vorliegenden Fall ist unter Berücksichtigung der Art und Schwere der beiden oben in Rn. 66 genannten Verwaltungsübertretungen sowie des Erfordernisses einer engen Auslegung der Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicherheit“ nicht ersichtlich, dass von JY eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, oder eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit der Republik Österreich ausgeht. In diesen Übertretungen liegt zwar ein Verstoß gegen die Straßenverkehrsordnung, der die Sicherheit des Straßenverkehrs beeinträchtigt, doch ergibt sich sowohl aus den schriftlichen Erklärungen von JY als auch aus der Antwort der österreichischen Regierung auf eine Frage des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung, dass diese beiden Verwaltungsübertretungen, die im Übrigen relativ geringe Geldstrafen von 112 Euro bzw. 300 Euro nach sich zogen, nicht so geartet waren, dass JY der Führerschein entzogen worden wäre und ihr damit verboten gewesen wäre, ein Kraftfahrzeug auf öffentlichen Straßen zu führen.