

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
GIUSEPPE TESAURO  
vom 30. Januar 1992 \*

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

1. Mit der Vorlagefrage, die Gegenstand dieses Verfahrens ist, ersucht das Tribunal Superior de Justicia de Cantabria den Gerichtshof um die Auslegung der Artikel 3 Buchstabe c, 7, 52, 53 und 56 EWG-Vertrag und der Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs<sup>1</sup>.

Insbesondere möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die aufgeführten Rechtsvorschriften einen Mitgliedstaat ermächtigen, dem Inhaber einer doppelten Staatsangehörigkeit, von denen die eine von einem Mitgliedstaat und die andere von einem Drittland verliehen worden ist, das Recht, die Niederlassungsfreiheit in Anspruch zu nehmen, nur mit der Begründung zu verweigern, daß er in dem fraglichen Drittland seinen gewöhnlichen Aufenthalt, seinen letzten Aufenthalt oder seinen tatsächlichen Aufenthalt gehabt habe.

2. Lassen Sie mich den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens kurz zusammenfassen, wobei ich wegen der Einzelheiten auf den Sitzungsbericht verweise.

\* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 172, S. 14.

Der Kläger, der in Argentinien als Sohn italienischer Eltern geboren wurde, besitzt seit seiner Geburt sowohl die argentinische Staatsangehörigkeit (*iure soli*) als auch die italienische Staatsangehörigkeit (*iure sanguinis*)<sup>2</sup>. Bei seiner Einreise nach Spanien am 3. März 1989 beantragte er bei den zuständigen Behörden dieses Staates die Ausstellung einer vorläufigen Fremdenkarte für Gemeinschaftsangehörige, die ihm nach Vorlage seines italienischen Reisepasses für sechs Monate ausgestellt wurde.

Vor Ablauf der Geltung der Fremdenkarte beantragte der Kläger seine endgültige Niederlassung in Spanien als Zahnarzt; das entsprechende Diplom, das in Argentinien ausgestellt worden war, wurde von den spanischen Behörden am 13. Januar 1989 aufgrund des Abkommens zwischen Spanien und Argentinien über die gegenseitige Anerkennung der Diplome<sup>3</sup> anerkannt.

Das Recht auf Niederlassung wurde ihm jedoch von den zuständigen spanischen Behörden verweigert. Wie sich aus dem Vorlagebeschuß ergibt, beruhte diese Weigerung darauf, daß nach Artikel 9 Absatz 9 a. E. und Absatz 10 des spanischen *Codigo Civil* im Falle einer doppelten Staatsangehörigkeit

2 — Die italienische Staatsangehörigkeit beruht auf dem Gesetz Nr. 555 vom 13. Juni 1912 (*GURI* vom 30. Juni 1912), im einzelnen auf Artikel 1 in der durch Artikel 5 des Gesetzes Nr. 123 vom 21. April 1983 (*GURI* vom 26. April 1983) geänderten Fassung, in deren Sinn italienischer Staatsangehöriger der Sohn eines italienischen Vaters oder einer italienischen Mutter [ist].

3 — Es sei darauf hingewiesen, daß die Gleichwertigkeit der Diplome nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern wegen des Umstands erteilt wird, daß das entsprechende Diplom in einem der vertragschließenden Staaten erlangt wurde.

dem Ort des letzten Aufenthalts oder des gewöhnlichen Aufenthalts Vorrang eingeräumt wird. Nach Ansicht dieser Behörden hat der Kläger zwar Bescheinigungen vorgelegt, aus denen hervorgeht, daß er in Italien (in Ponti sul Mincio) wohne, dennoch sei es unstrittig, daß er vor seiner Einreise nach Spanien in Argentinien gewohnt habe und daß er deshalb nach den angeführten Bestimmungen des spanischen Codigo Civil als argentinischer Staatsangehöriger zu betrachten sei.

3. Angesichts dieser Situation wirft das vorliegende Gericht im wesentlichen das Problem der Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht auf, auf die die spanischen Verwaltungsbehörden ihre Weigerung gestützt haben, die endgültige Fremdenkarte auszustellen.

Da die Festlegung der Art und Weise des Erwerbs und des Verlusts der Staatsangehörigkeit unstrittig in die ausschließliche Zuständigkeit der einzelnen Staaten fällt, möchte ich vor allem darauf hinweisen, daß Artikel 52 EWG-Vertrag, die Bestimmung, die die größte Bedeutung für den vorliegenden Fall hat, die Niederlassungsfreiheit für „Staatsangehörige eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats“ vorsieht. Für die Geltendmachung des Rechts auf Niederlassung wird als einzige Voraussetzung der Besitz der Eigenschaft eines „Staatsangehörigen“ eines der Mitgliedstaaten verlangt, deren Festlegung dem betreffenden Mitgliedstaat überlassen ist. Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts gibt es nämlich keine gemeinsame Definition der Staatsbürgerschaft; die Gemeinschaftsbestimmungen, die als subjektive Voraussetzung für ihre Anwendung den Besitz der „Staatsbürgerschaft“ eines Mitgliedstaats vorschreiben, sind nämlich so zu verstehen, daß sie eine Verweisung auf das nationale Recht des Staates enthalten, dessen Staatsbürgerschaft als Grundlage für das geltend gemachte Recht herangezogen wird.

Eine solche Verweisung auf das nationale Recht findet sich auch ausdrücklich im Entwurf des Vertrages über die Europäische Union, dem kürzlich die Vereinbarungen von Maastricht Leben verliehen haben: Nach Artikel 8 wird nämlich „eine Unionsbürgerschaft eingeführt“, und gleich danach heißt es: „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“<sup>4</sup>, ohne daß eine weitere Voraussetzung aufgestellt würde.

Schließlich ist es offensichtlich, daß der Besitz der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats die einzige subjektive Voraussetzung für die Gewährung des Aufenthaltsrechts ist und daß es sich um eine Voraussetzung handelt, die sich nach dem nationalen Recht des betroffenen Staates regelt. Hinzu kommt, daß die Richtlinie 73/148 die Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen können, dadurch vereinfacht hat, daß sie die Anwendbarkeit vom bloßen Besitz eines Personalausweises oder Reisepasses abhängig macht, die die Mitgliedstaaten ihren Staatsbürgern ausstellen müssen (Artikel 3 und 6).

Somit darf die Ausstellung der ständigen Aufenthaltskarte nicht von einem weiteren Erfordernis wie dem des tatsächlichen Aufenthalts (oder einem vergleichbaren Erfordernis) abhängig gemacht werden; es reicht vielmehr aus, daß der Antragsteller Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats im dargestellten Sinne ist, d. h., daß er nach dem nationalen Recht des betroffenen Mitgliedstaats als solcher anerkannt ist.

4 — Zu dieser Bestimmung gehört noch die Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats im Anschluß an die Schlußakte, in der es heißt: Die Konferenz erklärt, daß bei Bezugnahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird. Die Mitgliedstaaten können zur Unterrichtung in einer Erklärung gegenüber dem Vorsitz angeben, wer für die Zwecke der Gemeinschaft als ihr Staatsangehöriger anzusehen ist, und ihre Erklärung erforderlichenfalls ändern.

4. Dieses Ergebnis ist wohl bereits für sich geeignet, auszuschließen, daß einem Staatsbürger eines Mitgliedstaats die Niederlassung nur mit der Begründung verweigert wird, daß er außerdem die Staatsbürgerschaft eines Drittstaats besitze und sich zuletzt in diesem Staat aufgehalten habe. Sobald nämlich nachgewiesen ist, daß die betreffende Person Staatsbürger eines Mitgliedstaats ist, gibt es keinen anderen Umstand und kein weiteres Kriterium mehr, das berücksichtigt werden müßte oder dürfte.

Dieses Ergebnis wird, wenn auch mittelbar, durch das Urteil Auer I<sup>5</sup> bestätigt, in dem der Gerichtshof ausgeführt hat: „Keine Bestimmung des Vertrages erlaubt es, die Angehörigen eines Mitgliedstaats *im Anwendungsbereich des Vertrages* je nach der Zeit oder der Form, in der sie die Staatsangehörigkeit dieses Staates erworben haben, unterschiedlich zu behandeln, wenn sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie sich auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrecht berufen, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und wenn die übrigen Voraussetzungen für die Anwendung der von ihnen herangezogenen Vorschrift erfüllt sind.“<sup>6</sup>

Die zitierte Feststellung des Gerichtshofes ist meines Erachtens ebenso auf den Fall der doppelten Staatsbürgerschaft anwendbar: Unabhängig vom Zeitpunkt und der Art und Weise ihres Erwerbs und unabhängig davon, daß die Person, die sich auf sie beruft, gleichzeitig eine andere Staatsbürgerschaft besitzt, genügt die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats, um im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung die Anwendung der erwähnten Bestimmung auszulösen.

5 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 136/78 (Slg. 1979, 437, Randnr. 28).

6 — Hervorhebung von mir.

5. Das Problem läßt sich nämlich gegenüber den im Laufe des Verfahrens aufgeworfenen Fragen sehr wohl vereinfachen.

Vor allem haben wir es, genau betrachtet, nicht mit einer Kollision, sondern mit einem Zusammentreffen zweier Staatsangehörigkeiten zu tun, von denen keine in Zweifel gezogen wird. Zum anderen beruhen beide auf allgemein verwendeten und anerkannten Kriterien, nämlich dem *ius soli* und dem *ius sanguinis*.

Die spanische Regierung selbst stellt überhaupt nicht in Abrede, daß der Kläger die italienische Staatsangehörigkeit zu Recht besitzt, sondern betont nur die geringere „Effektivität“ im Vergleich zur argentinischen Staatsangehörigkeit, da letztere dem vorhergehenden gewöhnlichen Aufenthalt entspreche.<sup>7</sup> Gerade in diesem Zusammenhang beruft sich die spanische Regierung auf das Kriterium der effektiven Staatsangehörigkeit, das sich im allgemeinen internationalen Recht durchgesetzt habe.

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 Rechtsfi-

7 — U. a. erwähnt die spanische Regierung unter dem Gesichtspunkt, daß die italienische Staatsangehörigkeit nur latent und ausgesetzt sei, das zwischen Italien und Argentinien am 29. Oktober 1971 geschlossene Abkommen über die Staatsbürgerschaft (GURI Nr. 152 vom 14. Juni 1973), das diese Ansicht bestätige; im vorliegenden Fall mag der Hinweis genügen, daß dieses Abkommen nur Anwendung auf italienische oder argentinische Staatsbürger findet, die die andere Staatsbürgerschaft erst nachträglich erworben haben. Das italienisch-argentinische Abkommen wird nämlich als Abkommen über eine Ausnahme zu Artikel 8 Nr. 1 des Gesetzes Nr. 555/1912 über die Staatsbürgerschaft betrachtet, wonach der *freiwillige* Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft durch einen italienischen Staatsbürger zum automatischen Verlust der italienischen Staatsbürgerschaft führt. Das erwähnte Abkommen ist daher auf den Kläger unanwendbar, da dieser seit seiner Geburt gleichzeitig sowohl die italienische als auch die argentinische Staatsbürgerschaft besitzt.

gur des diplomatischen Schutzes; noch weniger halte ich das wohlbekannte (und viel diskutierte) Urteil Nottebohm des Internationalen Gerichtshofes<sup>8</sup> für in irgendeiner Weise erheblich. Vor allem dürfte es nicht erforderlich sein, das Problem bei der Wahl des anwendbaren Rechts unter dem Blickwinkel des internationalen Privatrechts anzusiedeln.

Zwar verlangt Artikel 52 EWG-Vertrag, der im vorliegenden Fall anwendbares Recht ist, keineswegs eine Wahl zwischen der einen oder der anderen Staatsangehörigkeit, sondern nur, daß zumindest eine von diesen, deren Verleihung im übrigen unanfechtbar ist, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats sein muß. Falsch ist es deshalb, das Problem im Vorrang der einen Staatsangehörigkeit gegenüber der anderen wegen des Aufenthalts zu erblicken: Für die Zwecke der Anwendbarkeit des Artikels 52 ist dieser Vorrang nicht erforderlich, und der Aufenthalt kann auch nicht als zusätzliches Anknüpfungskriterium für seine Anwendung herangezogen werden. Die einzigen Beschränkungen, auf die sich ein Mitgliedstaat, gestützt auf den Vertrag (Artikel 56) und auf die Richtlinie 73/148 (Artikel 8), berufen kann, betreffen die öffentliche Ordnung und die Sicherheit.

6. Eine weitere Bestätigung dieser Erwägungen läßt sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofes finden, der in einem Fall, in dem es um ein Problem der doppelten Staatsbürgerschaft ging — ich beziehe mich auf das Urteil Gullung<sup>9</sup> mittelbar anerkannt hat, daß sich die fragliche Person, um von den vom Gemeinschaftsrecht angebotenen

Möglichkeiten Gebrauch machen zu können, auf beide Staatsangehörigkeiten berufen könne. Der Umstand, daß es sich in diesem Fall um zwei „gemeinschaftliche“ Staatsangehörigkeiten handelte, dürfte den Grundsatz, der in diesem Urteil verankert ist, nicht berühren.

Wenn zudem der Ansicht gefolgt würde, daß stets und in jedem Fall auch für die Zwecke und im Rahmen der Wirkungen der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts einer einzigen Staatsangehörigkeit der Vorrang gebührte, so würde dies in Ermangelung eindeutiger und einheitlicher Kriterien, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, dazu führen, daß die Fälle der doppelten Staatsangehörigkeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt würden. Die unvermeidliche Folge einer solchen Situation wäre, daß auf der Grundlage an sich rechtmäßiger Kriterien eine diskriminierende Unterscheidung zwischen verschiedenen Gruppen von Staatsbürgern geschaffen würde. Ihnen würde nämlich der Staat, in dem sie sich niederlassen wollen, die Vergünstigungen aufgrund des Gemeinschaftsrechts nach innerstaatlichen Bestimmungen und/oder Kriterien für die Zwecke der Entscheidung der Kollision von Staatsbürgerschaften gewähren oder nicht, und damit würde eine vom EWG-Vertrag allen Staatsbürgern der Mitgliedstaaten in gleicher Weise garantierte Grundfreiheit beeinträchtigt.

7. Schließlich möchte ich auf die Erklärungen der deutschen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs im Anhang zum Vertrag über die Definition der Personen, die für die von der Gemeinschaft verfolgten Zwecke als ihre Staatsangehörigen gelten, also derjenigen Personen, auf die die Gemeinschaftsbestimmungen anwendbar sind, soweit die Regierungen sie

<sup>8</sup> — Urteil vom 6. April 1955, Slg. 1955, S. 4. Bekanntlich hat der Internationale Gerichtshof in diesem Urteil den Begriff der effektiven Staatsbürgerschaft verwendet, um das Recht des einzigen Staates, dessen Staatsbürger Nottebohm war, darauf, im Rahmen des diplomatischen Schutzes tätig zu werden, zu bestätigen; der internationale Gerichtshof hat dabei ausgeführt, daß in dem ihm vorliegenden Fall keine effektive Beziehung zu dem Staat (Liechtenstein) bestand, der diesem eine solche Staatsangehörigkeit verliehen hatte.

<sup>9</sup> — Urteil vom 19. Januar 1988 in der Rechtssache 292/86 (Slg. 1988, 111, Randnr. 12).

als deutsche bzw. britische Staatsbürger betrachten, hinweisen. Unabhängig von den rechtlichen Wirkungen, die diesen Erklärungen beigemessen werden können, zeigen sie, daß diese Mitgliedstaaten für die Zwecke des anwendbaren Gemeinschaftsrechts dem Begriff „Staatsbürger eines Mitgliedstaats“ eine sehr weite Bedeutung beigemessen haben, die sicherlich viel weiter ist als in dem Fall, der uns vorliegt: so werden als deutsche Staatsbürger auch Personen angesehen, die keine persönliche oder örtliche Beziehung zu der gegenwärtigen Bundesrepublik haben<sup>10</sup> und die gleichwohl nicht den im Urteil Canevaro<sup>11</sup> und auch nicht den im Urteil Nottebohm<sup>12</sup> aufgestellten Erforder-

nissen für eine effektive Staatsbürgerschaft entsprechen.

Diese Erwägungen bestätigen, daß ein Mitgliedstaat die Anwendung eines vom Vertrag allen Staatsbürgern der Mitgliedstaaten garantierten Grundrechts der Niederlassungsfreiheit nicht in den einschlägigen Bestimmungen nicht vorgesehenen Voraussetzungen wie insbesondere dem Kriterium des Aufenthaltsorts oder einem anderen vergleichbaren Kriterium unterwerfen darf; dies gilt auch dann, wenn die Person, die sich auf ein solches Recht beruft, gleichzeitig die Staatsangehörigkeit eines Drittlands besitzt.

8. Angesichts dieser Erwägungen schlage ich daher vor, auf die vom Tribunal Superior de Justicia de Cantabria vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Das anwendbare Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 52 EWG-Vertrag, ist so auszulegen, daß es einen Mitgliedstaat daran hindert, einem Staatsbürger eines anderen Mitgliedstaats das Recht, sich auf die Niederlassungsfreiheit zu berufen, mit der Begründung zu verweigern, daß er gleichzeitig die Staatsbürgerschaft eines dritten Staates besitzt, in dem er seinen gewöhnlichen, seinen tatsächlichen oder seinen letzten Aufenthalt gehabt hat.

10 — Ich möchte darauf hinweisen, daß nach der Erklärung der Bundesregierung als Staatsangehörige der Bundesrepublik Deutschland ... alle Deutschen im Sinne des Grundgesetzes [gelten] und daß im Sinne des Grundgesetzes als Deutsche nicht nur Personen angesehen werden, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, sondern auch Personen, die diesen Status vor dem 31. Dezember 1937 genossen (Artikel 116 Absatz 1 GG).

11 — Ständiger Schiedsgerichtshof, Urteil vom 2. Mai 1912, in *Revue de droit international privé et de droit penal international*, 1912, S. 331.

12 — Urteil vom 6. April 1955, a. a. O.