

## Kapitel 5 Völkerrecht

Aus völkerrechtlicher Sicht kommt den Staaten – wie in Kapitel 2 dargelegt – ein zwar weiter, aber keineswegs unbegrenzter Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Regelung der eigenen Staatsangehörigkeit zu. So konstatiert die ILC, dass „although nationality is essentially governed by national legislation, the competence of States in this field may be exercised only within the limits set forth by international law.“<sup>612</sup>

Wie in den vorigen Kapiteln aufgezeigt, verfolgen die heutigen völkerrechtlichen Beschränkungen der staatlichen Kompetenzen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts im Wesentlichen zwei Anliegen: Zum einen soll über die Absicherung der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit die Wahrung der Interessen anderer Staaten gewährleistet werden, zum anderen ist daneben im Lauf der letzten Jahrzehnte in zunehmendem Maße der Schutz individueller mit der Staatsangehörigkeit verknüpfter Interessen getreten.

Das Aufeinandertreffen von grundsätzlich weitreichenden staatlichen Regelungskompetenzen und zunehmenden (insb. menschenrechtlich geprägten) Beschränkungen macht die völkerrechtlichen Bestimmungen zur Ausbürgerung zu einer komplizierten Materie, bei der vieles streitig ist. Mit Blick auf diese Gemengelage hielt *Brownlie* daher treffend fest: „The subject is to be approached with caution and it abounds with general formulations which are obviously not in accord with practice or good policy. At the two extremes of opinion one finds the view that denationalization is illegal *tout court* and the view that denationalization is within the discretion which States have in the matter of nationality and is therefore lawful.“<sup>613</sup>

Um die konkreten Grenzen des dem deutschen Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraums hinsichtlich der Ausbürgerung von Terroristen erfassen zu können, ist daher eine genaue Analyse verschiedener völkerrechtlicher Vorgaben, die im Zusammenhang mit der Staatsange-

---

612 ILC, *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, ILCYB (1999), Vol. II, Part Two, S. 24, Rn. 3, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2). Ebenso das BVerfG, das mit Blick auf Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts festhält: „Das Ermessen des Staates, diese Angelegenheiten zu regeln, wird durch das allgemeine Völkerrecht begrenzt.“, BVerfGE 1, 322 (329).

613 *Brownlie*, Brit. Y.B. Int'l L. 39 (1963), 284 (339).

hörigkeit stehen, erforderlich. Dieses Kapitel wird daher zunächst diverse aus dem universellen Völkerrecht folgende Begrenzungen analysieren (A.), bevor die Untersuchung sich sodann den aus dem regionalen, europäischen Völkerrecht erwachsenden Einschränkungen zuwendet (B.).

### A. Universelles Völkerrecht

Die völkerrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Regelung der Staatsangehörigkeit waren, wie in Kapitel 2 dargelegt, lange Zeit nur rudimentär ausgeprägt und im Wesentlichen auf den Schutz der Interessen anderer Staaten zugeschnitten. Zeugnis dieser Grundausrichtung legt beispielsweise die Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws vom 12. April 1930 ab, die bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs die einflussreichste völkerrechtliche Vereinbarung auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts blieb.<sup>614</sup> Mit dem Kriegsende kam allerdings auch in diesen Rechtsbereich Bewegung, denn Art. 15 der 1948 durch die UN-Generalversammlung angenommenen AEMR verschob den Fokus zugunsten des Schutzes individueller mit der Staatsangehörigkeit verbundener Interessen und schuf so das Fundament für den – später auch auf das regionale Völkerrecht übergreifenden – Ausbau menschenrechtlich geprägter Begrenzungen staatlicher Befugnisse im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts.<sup>615</sup>

#### I. Art. 15 AEMR

Mit der Aufnahme von Art. 15 AEMR – in den Worten *Robinsons* „a total innovation in the history of international law“<sup>616</sup> – und dem darin enthaltenen Verbot willkürlicher Ausbürgerungen in den zentralen Menschenrechtskatalog reagierte die internationale Gemeinschaft auf die in Kapitel 3 untersuchten, der Ausgrenzung der Betroffenen dienenden, (Mas-

---

614 Siehe zur Bedeutung der 1930 Hague Convention *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 26 ff.; *Spiro*, *AJIL* 105 (2011), 694 (702 f.); *v. Rütte*, *Citizenship*, S. 78 f.

615 Vgl. *Schram*, in: Eide et al. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, S. 229 (229).

616 *Robinson*, *The Universal Declaration of Human Rights*, S. 123. Den wegweisenden Charakter von Art. 15 AEMR betont auch *Schram*, in: Eide et al. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, S. 229 (229 u. 233).

sen-)ausbürgerungen der ersten Hälfte des 20. Jhdts.<sup>617</sup> Dabei standen den Verfassern der AEMR insbesondere die massiven Missbräuche staatlicher Regelungskompetenzen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts während und nach dem Zweiten Weltkrieg vor Augen.<sup>618</sup>

Art. 15 AEMR lautet:

I. Everyone has the right to a nationality.

II. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

Die große Schwäche dieser Bestimmungen liegt darin, dass Art. 15 AEMR als Teil der lediglich in Form einer Resolution der Generalversammlung verabschiedeten AEMR für sich genommen völkerrechtlich nicht verbindlich ist.<sup>619</sup> Die fehlende Bindungswirkung folgt auch aus dem Wortlaut des Art. 15 I AEMR, denn diese Bestimmung schweigt sich darüber aus, welcher Staat *in concreto* zur Verleihung der Staatsangehörigkeit verpflichtet sein soll.<sup>620</sup> Insofern ist das in Art. 15 I AEMR proklamierte „Recht“ von zweifelhaftem Wert, denn wie schon *Lauterpacht* betonte: „[There are] no rights of the individual unless as a counterpart and a product of the duties of the state. That correlation is [...] an inescapable principle of juridical logic.“<sup>621</sup>

Die auf den ersten Blick starken Verbürgungen des Art. 15 AEMR werden darüber hinaus durch Art. 15 II AEMR weiter eingeschränkt. Art. 15 II

617 *Van Waas*, Nationality Matters, S. 93; *Adjami/Harrington*, RSQ 27 (2008), 93 (96 u. 100); siehe auch *Fripp*, Nationality and Statelessness, S. 256.

618 Vgl. v. *Rütte*, Citizenship, S. 89 f.; eingehend zur Entstehungsgeschichte von Art. 15 AEMR *Morsink*, The Universal Declaration of Human Rights, S. 80 ff.

619 Vgl. v. *Rütte*, Citizenship, S. 97; *de Groot*, in: *Carrera Nuñez/de Groot* (Hrsg.), European Citizenship, S. 9 (13); *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 74; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 31; *Spiro*, AJIL 105 (2011), 694 (710); v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 6. Eingehend zur Unverbindlichkeit der AEMR *Lauterpacht*, Brit. Y.B. Int'l L. 25 (1948), 354 (356 ff.). Eine andere Frage ist, ob die Verbürgungen des Art. 15 AEMR mittlerweile zu Gewohnheitsrecht erstarkt sind. Siehe dazu unten.

620 Siehe dazu *van Panhuys*, The Rôle of Nationality, S. 222; *Chan*, HRLJ 12 (1991), 1 (3); *van Waas*, Nationality Matters, S. 41; *de Groot/Vonk*, International Standards on Nationality Law, S. 41; vgl. auch *Plender*, Austrian J. Publ. Intl. L. 49 (1995), 43 (43). Prägnant *Decaux*: „Le droit à la nationalité a un sujet et un objet, mais non un débiteur.“, *ders.*, Rev. trim. dr. h. 22 (2011), 237 (242).

621 *Lauterpacht*, Brit. Y.B. Int'l L. 25 (1948), 354 (373). Ebenso *van Panhuys*: „[A]s long as there is no agreement on the conditions under which the nationality of a State may be legally demanded the right to ‘a’ nationality is a meaningless phrase [...]“, *ders.*, The Rôle of Nationality, S. 222; ähnlich auch *Chan*, HRLJ 12 (1991), 1 (3).

AEMR verbietet nämlich nur die willkürliche Aberkennung der Staatsangehörigkeit, die nicht-willkürliche Aberkennung bleibt hingegen weiterhin erlaubt.<sup>622</sup> Anders als im vorläufigen Entwurf der *International Bill of Rights* noch vorgesehen, schließt Art. 15 II AEMR die Aberkennung der Staatsangehörigkeit auch dann nicht kategorisch aus, wenn dies zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt.<sup>623</sup>

Diese Konzeption schränkt das in Art. 15 I AEMR postulierte Prinzip, dass jedermann das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat, von vornherein erheblich ein. Denn dieses Recht wäre zum einen nur dann vollumfänglich gewährleistet, wenn jegliche Aberkennung, die zur Staatenlosigkeit führt, verboten wäre – und zwar unabhängig davon, ob sie willkürlich ist oder nicht.<sup>624</sup> Zum anderen bedeutet der Rückgriff auf das Wort „arbitrarily“, dass die Beurteilung der Zulässigkeit staatlicher Ausbürgerungsmaßnahmen maßgeblich davon abhängt, welche Bedeutung dem unscharfen Begriff der „Willkür“ zugemessen wird.<sup>625</sup>

Aus den *travaux préparatoires* geht dabei hervor, dass schon die an der Entstehung von Art. 15 AEMR beteiligten Delegierten sehr unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Maßstäbe hatten, anhand derer die „arbitrariness“ einer Aberkennung der Staatsangehörigkeit bestimmt werden sollte.<sup>626</sup> Während einige Delegierte unter willkürlichen Ausbürgerungen lediglich solche verstanden wissen wollten, die ohne gesetzliche Grundlage erfolgten bzw. gegen eine solche verstießen, sahen andere den Vorzug des

622 Vgl. v. Rütte, Citizenship, S. 95; Decaux, Rev. trim. dr. h. 22 (2011), 237 (241).

623 Dieser ursprüngliche Entwurf lautete: „No one shall be deprived of his nationality by way of punishment or be deemed to have lost his nationality in any other way unless he concurrently acquires a new nationality.“, Art. 32 S. 3, *Draft Outline of International Bill of Rights*, UN-Doc. E/CN.4/AC.1/3. Eingehend zur Ausarbeitung von Art. 15 AEMR, v. Rütte, Citizenship, S. 89 ff.; Morsink, The Universal Declaration of Human Rights, S. 80 ff. A.a. Prener, der in Art. 15 II AEMR nicht nur ein Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit hineinliest, sondern daraus unverständlicherweise sogar eine gewisse Bindungswirkung des – wie Prener selbst einräumt – zunächst einmal unverbindlichen Art. 15 II AEMR ableiten will, ders., Denationalisation, S. 73. In seiner Conclusio zum Völkerrecht ist bezeichnenderweise von einer Bindungswirkung keine Rede mehr, ibid., S. 96.

624 Vgl. Lauterpacht, Brit. Y.B. Int'l L. 25 (1948), 354 (374); ders., International Law and Human Rights, S. 423.

625 Mit Blick auf Art. 15 II AEMR hält Decaux daher treffend fest: „Il y a un mot de trop. Tout est remis en cause par l'adverbe «arbitrairement» qui vient introduire la casuistique dans l'affirmation absolue du paragraphe 1: si la privation de la nationalité ne doit pas être arbitraire, c'est qu'elle peut tout aussi bien ne pas l'être.“, ders., Rev. trim. dr. h. 22 (2011), 237 (241).

626 Siehe dazu die Debatte im Third Committee, UN-Doc. A/C.3/SR.123, S. 349 ff.

Begriffs der „Willkür“ gerade darin, dass er bestimmte Maßnahmen – unabhängig davon, ob nationales Recht sie formell gestattete – verbot, weil sie materiell fundamentalen Geboten der Gerechtigkeit widersprachen.<sup>627</sup>

Da in dieser Frage letztlich keine Einigkeit erzielt werden konnte, lässt die AEMR selbst offen, was genau unter einer „arbitrary deprivation of nationality“ zu verstehen ist.<sup>628</sup> Schon kurz nach Verabschiedung der AEMR wies *Lauterpacht* darauf hin, dass diese „Lösung“ unzureichend war, weil so der entscheidende Punkt, nämlich die Konkretisierung verbotener Formen der Ausbürgerung, offen blieb: „[...] this is not a problem which admits of merely verbal solutions. In particular, it cannot be solved by the adoption of a formula prohibiting the State *arbitrarily* to deprive its citizens of their nationality. States do not purport to act arbitrarily in that matter. They act for what they believe or allege to be good reasons [...].“<sup>629</sup>

Die fehlende Verbindlichkeit und der Mangel konkreter an die Staaten gerichteter Vorgaben bedeutet völkerrechtlich gewendet, dass die Verbürgungen des Art. 15 AEMR „must be regarded largely as being of a promissory and rather platonic nature.“<sup>630</sup> Insofern ergeben sich unmittelbar aus Art. 15 AEMR selbst auch keinerlei Beschränkungen des staatlichen Gestaltungsspielraums hinsichtlich der Ausbürgerung von Terroristen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass Art. 15 AEMR völkerrechtlich irrelevant ist. Seine Verbürgungen mögen zwar als solche nicht verbindlich sein, sie sind aber Ausweis innerhalb der internationalen Gemeinschaft allgemein akzeptierter Vorstellungen im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit und haben – wie im Verlauf dieses Kapitels deutlich werden wird – die weitere Entwicklung des Völkerrechts in diesem Bereich maßgeblich beeinflusst.<sup>631</sup>

627 Vgl. *Morsink*, The Universal Declaration of Human Rights, S. 82; v. *Rütte*, Citizenship, S. 95 f. Eingehend *Lepoutre*, Nationalité et souveraineté, S. 506 ff.

628 Vgl. *Mantu*, Contingent Citizenship, S. 30 f.

629 *Lauterpacht*, International Law and Human Rights, S. 348 [Hervorhebung im Original]. Mit Blick auf die Massenausbürgerungen der Zwischenkriegszeit hob *Lauterpacht* hervor: „None of the states which in the period between the world wars resorted to deprivation of nationality *en masse* for political and racial reasons would have admitted that such measures were arbitrary. They were, in their view, dictated by the highest necessities of the state.“, *ders.*, Brit. Y.B. Int'l L. 25 (1948), 354 (374).

630 *Weis*, Int'l & Comp. L. Q. II (1962), 1073 (1075). Vgl. auch *Doehring*, dem zufolge Art. 15 AEMR für sich genommen i.E. lediglich eine „Empfehlung“ sei, *ders.*, Völkerrecht, Rn. 74.

631 Vgl. *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 31 f.; *Schram*, in: Eide et al. (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, S. 229 (233); siehe auch v. *Rütte*, Citizenship, S. 99; *Prener*, Denationalisation, S. 96. Allgemein

## II. 1961 Convention on the Reduction of Statelessness

Die unverbindlichen Versprechungen des Art. 15 AEMR wurden erstmals durch die 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (CRS)<sup>632</sup> zum Gegenstand eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrags gemacht.<sup>633</sup> Ihre detaillierten – allerdings im Wesentlichen auf Konstellationen, in denen Staatenlosigkeit droht, beschränkten – Vorgaben machen die CRS auch heute noch zum “leading international instrument that sets rules for the conferral and non-withdrawal of citizenship”<sup>634</sup> auf der Ebene des universalen Völkerrechts.

### 1. Entstehung der CRS

Die in Kapitel 3 dargestellten staatlichen Maßnahmen der ersten Hälfte des 20. Jhdts. hatten der internationalen Gemeinschaft die negativen Konsequenzen, die eine Ausbürgerung – insbesondere im Falle der Staatenlosig-

---

zur Bedeutung der AEMR für die weitere Entwicklung des Völkerrechts nach dem Zweiten Weltkrieg, v. *Rütte*, *Citizenship*, S. 97. In den Worten *Schrams* war die AEMR der „catalyst for much of the new international law of human rights which has fundamentally changed the theory and practice of the law of nations”; *ders.*, in: Eide et al. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, S. 229 (229).

632 UNTS, Vol. 989, S. 175. Ratifiziert durch Gesetz vom 29. Juni 1977, BGBl. II 1977, S. 597.

633 *Chan* sieht in der CRS den rechtlichen Umsetzungsmechanismus für die Prinzipien des Art. 15 AEMR: „Insofar as Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights does not indicate any action of implementation, the gap is filled by the Convention on the Reduction of Statelessness.”, *ders.*, HRLJ 12 (1991), 1 (4); in diese Richtung auch *Schram*, in: Eide et al. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, S. 229 (234). Allerdings ist die CRS – wie im Folgenden deutlich werden wird – kein auf die umfassende Harmonisierung nationaler Regelungen zur Staatsangehörigkeit ausgerichtetes Instrument, denn ihre Regeln betreffen fast ausschließlich Konstellationen, in denen Staatenlosigkeit entstehen bzw. fort dauern könnte. Zurückhaltender hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Umsetzung der Versprechungen des Art. 15 AEMR daher *Edwards/van Waas*, in: *Fiddian-Qasimiyeh/Loescher/Long/Sigona* (Hrsg.), *Refugee and Forced Migration Studies*, S. 290 (293 f.); v. *Rütte*, *Citizenship*, S. 133.

634 *UNHCR*, Introductory Note to the Convention on the Reduction of Statelessness, S. 3, verfügbar unter: [https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness\\_ENG.pdf](https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf).

keit – sowohl für den Einzelnen als auch für die Staatengemeinschaft mit sich brachte, deutlich vor Augen geführt.<sup>635</sup>

Um diesen Erkenntnissen über den unverbindlichen Art. 15 AEMR hinaus völkervertragsrechtlich Rechnung zu tragen, forderte der Economic and Social Council der Vereinten Nationen die ILC daher schon kurz nach Verabschiedung der AEMR dazu auf „[to] prepare at the earliest possible date the necessary draft international convention or conventions for the elimination of statelessness“.<sup>636</sup>

Da man sich in der ILC darüber im Klaren war, dass eine solche Konvention in Anbetracht traditioneller Souveränitätsvorstellungen einen besonders sensiblen Bereich staatlicher Befugnisse betreffe, entschied man sich, zwei unterschiedlich weitreichende Vorschläge auszuarbeiten:<sup>637</sup> Der umfassendere Entwurf sah dabei die „Elimination of Future Statelessness“ vor, wohingegen die Alternative lediglich die „Reduction of Future Statelessness“ zum Ziel hatte.<sup>638</sup>

Bei den Vorarbeiten zur CRS spielte von Anfang an die Frage nach der Zulässigkeit von Ausbürgerungen eine zentrale Rolle. Die beiden mit der Ausarbeitung der Konventionsentwürfe betrauten Special Rapporteurs machten keinen Hehl daraus, dass sie loyalitäts- und strafbezogene Ausbürgerungen sowohl im Allgemeinen als auch in speziell gegen eingebürgerte Personen gerichteter Ausprägung – ausgenommen die Fälle des Einbürgerungsbetrugs – ablehnten.<sup>639</sup> Derartige Ausbürgerungsvorschriften, monierte Special Rapporteur Hudson, „seem to be based on a confusion of citizenship rights and nationality status. While there may be ground in such

635 Prägnant insofern Weis: “From the human point of view statelessness often leads to hardship. It is also undesirable from the aspect of States, as the stateless person does not easily fit into the established international legal order where nationality provides the normal link between the individual and international law, cannot easily be expelled, etc.”, *ders.*, Int'l & Comp. L. Q. 11 (1962), 1073 (1073). Vgl. auch *Lauterpacht*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, 7. Aufl., S. 614.

636 ECOSOC, Refugees and stateless persons, Resolution 319 B III (XI), 11. August 1950, UN-Doc. E/RES/319(XI).

637 Vgl. *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 42. Eingehend zum Entstehungsprozess Weis, *Nationality and Statelessness*, S. 165 f.; *Goodwin-Gill*, *Convention on the Reduction of Statelessness*, *United Nations Audiovisual Library of International Law*, S. 1 ff.

638 Die beiden Draft Conventions finden sich im *Report of the ILC to the General Assembly*, ILCYB (1954), Vol. II, S. 140 (143 ff.), UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1954/Add.1.

639 Siehe Special Rapporteur Hudson, *Report to the ILC*, ILCYB (1952), Vol. II, S. 4 (21), UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1952/Add.1; Special Rapporteur Córdova, *Report on the elimination or reduction of statelessness*, ILCYB (1953), Vol. II, S. 167 (194), UN-Doc. A/CN. 4/SER. A/1953/Add. 1.



cases to withdraw certain rights of citizenship (e.g. political rights), there seems hardly to be any reason for the withdrawal of nationality in such cases which ultimately may cast a burden on other States.”<sup>640</sup>

Dementsprechend statuierte Art. 8 der *Draft Convention on the Elimination of Future Statelessness*: „A Party may not deprive its nationals of their nationality by way of penalty or on any other ground if such deprivation renders them stateless.” Diese strikte Regelung ging der Staatengemeinschaft – wie die *Draft Convention on the Elimination of Future Statelessness* insgesamt – jedoch zu weit. Auf der 1959 zur Finalisierung eines völkerrechtlichen Abkommens eigens einberufenen Konferenz einigte man sich daher schnell darauf, stattdessen die *Draft Convention on the Reduction of Future Statelessness*, die den Staaten einen größeren Spielraum bei der Ausbürgerung beließ und dabei unter bestimmten Umständen auch eine unterschiedliche Behandlung gebürtiger und eingebürgerter Staatsangehöriger gestattete,<sup>641</sup> zur Diskussionsgrundlage zu machen.<sup>642</sup>

Selbst auf dieser Basis kam man 1959 aber zunächst nicht überein, weil weiterhin Uneinigkeit über den genauen Umfang künftiger völkerrechtlicher Beschränkungen der staatlichen Ausbürgerungsbefugnisse bestand.<sup>643</sup>

640 Special Rapporteur *Hudson*, Report to the ILC, ILCYB (1952), Vol. II, S. 4 (21), UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1952/Add.1. Auch Special Rapporteur *Córdova* betonte die große Bedeutung der Gewährleistung der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit: „[...] the Special Rapporteur is frankly opposed to the theory that assimilates the State to a private association which has the possibility of expelling one of its members. If international order is to be assured, the law of the States has to recognize not only rights of the individual members of the community of nations, but it also has to impose duties upon them. And one of those duties is certainly not to exercise its own rights in a way detrimental to the international community by creating statelessness, especially when the State, in fulfilling its individual aims, has the opportunity to resort to some other action which will not create statelessness.“ *ders.*, Report on the elimination or reduction of statelessness, ILCYB (1953), Vol. II, S. 167 (186), UN-Doc. A/CN. 4/SER. A/1953/Add. 1. Statt zur Ausbürgerung sollten Staaten in derartigen Konstellationen in *Córdovas* Augen daher zu strafrechtlichen Maßnahmen greifen, *ibid.* (194).

641 Siehe die Gegenüberstellung der Art. 7 u. 8 der beiden Konventionsentwürfe, *Report of the ILC to the General Assembly*, ILCYB (1954), Vol. II, S. 140 (144 f.), UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1954/Add.1.

642 *Weis*, Int'l & Comp. L. Q. II (1962), 1073 (1078 f.); *van Waas*, Nationality Matters, S. 42. Siehe auch *Edwards/van Waas*, in: Fiddian-Qasimiyeh/Loescher/Long/Sigona (Hrsg.), *Refugee and Forced Migration Studies*, S. 290 (293).

643 UN, UNYB (1959), S. 414; *Weis*, Int'l & Comp. L. Q. II (1962), 1073 (1080); *ders.*, Nationality and Statelessness, S. 166; *Chan*, HRLJ 12 (1991), 1 (4); *van Waas*, Nationality Matters, S. 42; *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 11.



Erst 1961 gelang es schließlich in einem zweiten Anlauf die verbliebenen Diskrepanzen auszuräumen und die CRS in ihrer heutigen Form zu verabschieden.<sup>644</sup> Dass die Vorgaben der CRS einen besonders sensiblen Bereich staatlicher Befugnisse berühren, bestätigt neben dem ausgedehnten Aushandlungsprozess auch die schleppende Ratifikation des Abkommens – bis zur für das Inkrafttreten maßgeblichen sechsten Ratifikation vergingen nach 1961 noch weitere 12 Jahre.<sup>645</sup> Dieselbe Zurückhaltung spricht auch aus der nüchternen Präambel der CRS, die – anders als vergleichbare multilateral ausgehandelte Dokumente – weder eine Bekräftigung idealistischer Grundprinzipien enthält, noch auf Art. 15 AEMR rekurriert.<sup>646</sup>

Gleichwohl war die Verabschiedung der CRS ein Meilenstein der Entwicklung völkerrechtlicher Vorgaben im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts: Neben den im Folgenden dargestellten Beschränkungen staatlicher Ausbürgerungsbefugnisse, enthielt sie – ein völkerrechtliches Novum in diesem bis dahin quasi uneingeschränkt dem *domaine réservé* zugerechneten Bereich – nämlich auch Bestimmungen, die die Staaten unter bestimmten Umständen dazu verpflichteten, die eigene Staatsangehörigkeit an Personen zu verleihen, die andernfalls staatenlos wären.<sup>647</sup>

## 2. Konkrete Vorgaben der CRS im Hinblick auf die Ausbürgerung

Im Hinblick auf die Ausbürgerung unterscheidet die CRS zwischen den beiden Verlustmodalitäten des *loss* bzw. der *deprivation of nationality*.<sup>648</sup> Der *loss of nationality* bezieht sich dabei gem. den *Guidelines on Statelessness* No. 5,<sup>649</sup> die sich mit der Auslegung von Art. 5–9 der CRS befassen, auf einen Verlust der Staatsangehörigkeit, der *ex lege* erfolgt, wohingegen die

644 Vgl. *Weis*, Int'l & Comp. L. Q. 11 (1962), 1073 (1080); *ders.*, Nationality and Statelessness, S. 166; *van Waas*, Nationality Matters, S. 42.

645 Vgl. *van Waas*, Nationality Matters, S. 42. Mittlerweile sind der CRS insgesamt 78 Staaten beigetreten, vgl.: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=V-4&chapter=5&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en).

646 Vgl. *van Waas*, Nationality Matters, S. 42 f.

647 Vgl. *Weis*, Int'l & Comp. L. Q. 11 (1962), 1073 (1088); *Mantu*, Contingent Citizenship, S. 48. Ein Überblick über die wesentlichen Regelungsinhalte findet sich bei *Weis*, Int'l & Comp. L. Q. 11 (1962), 1073 (1080 ff.).

648 Siehe für den *loss* Art. 5–7 und für die *deprivation* Art. 8+9 CRS.

649 Die *Guidelines* beruhen auf den Erkenntnissen zweier durch den UNHCR zur Klärung mit der Ausbürgerung verbundener Rechtsfragen einberufener Expertengruppen, UNHCR, *Guidelines on Statelessness* No. 5, Präambel, UN-Doc. HCR/GS/20/05. Für sich genommen sind sie zwar nicht verbindlich, ihnen kommt

*deprivation* Konstellationen betrifft, in denen die Staatsangehörigkeit auf Betreiben staatlicher Stellen hin aberkannt wird.<sup>650</sup> Für die Ausbürgerung von Terroristen relevante Bestimmungen finden sich in erster Linie in Art. 7 u. 8 CRS.

a. Art. 7 CRS

Aus Art. 7 VI, III CRS ergibt sich ein umfassendes Verbot des *ex lege* Verlusts der Staatsangehörigkeit, sofern dieser zur Staatenlosigkeit<sup>651</sup> des Betroffenen führt.<sup>652</sup> Art. 7 III CRS sieht lediglich zwei eng umrissene Ausnahmen vor: Die erste Ausnahme betrifft die Zulässigkeit des automatischen Verlusts der Staatsangehörigkeit – trotz eintretender Staatenlosigkeit – im Falle eingebürgerter Personen, die für mindestens sieben aufeinanderfolgende Jahre im Ausland gelebt haben und gegenüber den zuständigen Behörden keinen Willen zur Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit bekundet haben (Art. 7 IV CRS).<sup>653</sup> Die zweite Ausnahme bezieht sich auf im Ausland geborene Staatsangehörige, hinsichtlich derer die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit nach Erreichen der Volljährigkeit von einer Wohnsitznahme im Staatsgebiet oder einer Registrierung bei den zuständigen Behörden abhängig gemacht werden kann (Art. 7 V CRS).<sup>654</sup>

Sonstige, über diese beiden Ausnahmenvorschriften hinausgehende Regelungen, die trotz eintretender Staatenlosigkeit einen *ex lege* Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen, sind – selbst wenn sie durch andere Vorschriften der CRS nicht ausdrücklich verboten sind – unzulässig (Art. 7 VI

---

aber als Ausweis der Einschätzung führender Kenner der Materie ein besonderes Gewicht bei der Auslegung der CRS zu.

650 UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 9, UN-Doc. HCR/GS/20/05.

651 Die CRS selbst enthält keine eigene Definition der Staatenlosigkeit. Maßgeblich ist daher Art. I I der 1954 abgeschlossenen Convention Relating to the Status of Stateless Persons (CSPS), UNTS, Vol. 360, S. 117. Vgl. *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 44. Siehe zur Frage, wie drohende Staatenlosigkeit konkret bestimmt werden soll auch UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 80 ff., UN-Doc. HCR/GS/20/05.

652 Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 11 f. u. 15, UN-Doc. HCR/GS/20/05; *de Groot*, in: *Carrera Nuñez/de Groot* (Hrsg.), *European Citizenship*, S. 9 (17). Siehe zu den Bestimmungen von Art. 7 CRS auch *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 81 f.

653 Eingehend zu Art. 7 IV CRS, UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 33 f., UN-Doc. HCR/GS/20/05.

654 Eingehend zu Art. 7 IV CRS, UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 39 f., UN-Doc. HCR/GS/20/05.

CRS). Der Spielraum, den die CRS den Vertragsstaaten bei der Regelung automatischer Verlustgründe belässt, ist daher – sofern Staatenlosigkeit droht – extrem knapp bemessen. Eine Vorschrift *à la* § 28 I Nr. 2 StAG wäre ohne den Ausschlussgrund im Falle drohender Staatenlosigkeit unter keinen Umständen mit Art. 7 VI CRS vereinbar.

## b. Art. 8 CRS

Die Vorgaben, die Art. 8 CRS hinsichtlich der *deprivation of nationality* macht, sind verglichen mit den soeben dargestellten Bestimmungen des Art. 7 CRS großzügiger. Zwar ist die auf das Betreiben staatlicher Stellen hin vorgenommene Ausbürgerung gem. Art. 8 I CRS, sofern sie zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt, grundsätzlich ebenfalls verboten.<sup>655</sup> Allerdings sind hier deutlich mehr Ausnahmen vorgesehen als beim *loss of nationality*.<sup>656</sup> Für die vorliegende Untersuchung ist dabei insbesondere Art. 8 III a (ii) CRS von Bedeutung. Dieser gestattet den Vertragsstaaten, hinsichtlich bei Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt zur CRS bereits im nationalen Recht vorhandener Aberkennungstatbestände eine Erklärung abzugeben, und sich so die Möglichkeit zu erhalten, trotz eintretender Staatenlosigkeit auch weiterhin Ausbürgerungen vorzunehmen, sofern der Betroffene „has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State“.

Zwar können – wie die *Guidelines* zur Auslegung von Art. 5–9 der CRS konstatieren – grundsätzlich auch terroristische Aktivitäten in den Anwendungsbereich dieser Ausnahmenvorschrift fallen,<sup>657</sup> allerdings nur unter engen Voraussetzungen: „Article 8(3)(a)(ii) establishes a very high threshold

655 UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 44, UN-Doc. HCR/GS/20/05; siehe auch Weis, Int'l & Comp. L. Q. 11 (1962), 1073 (1084). Schram hält Art. 8 CRS daher für den wichtigsten Umsetzungsmechanismus im Hinblick auf die Prinzipien des Art. 15 AEMR, ders., in: Eide et al. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, S. 229 (234 f.).

656 Zusammenfassend zu diesen Ausnahmen UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 13, UN-Doc. HCR/GS/20/05; vgl. auch de Groot, in: Carrera Nuñez/de Groot (Hrsg.), *European Citizenship*, S. 9 (17); van Waas, *Nationality Matters*, S. 82 f.

657 Vgl. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 64, UN-Doc. HCR/GS/20/05. Aus dem Umstand, dass es im Völkerrecht keine einheitliche Definition des Begriffs „Terrorismus“ gibt, ergeben sich allerdings erhebliche rechtliche Unwägbarkeiten, siehe zum umstrittenen Begriff des Terrorismus im Völkerrecht nur Walter, *Terrorism*, MPEPIL, Rn. 1 ff.

for deprivation of nationality resulting in statelessness. The ordinary meaning of the terms ‘seriously prejudicial’ and ‘vital interests’ indicate that the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue. [...] The term ‘vital interests’ is to be interpreted as imposing a higher threshold than offences against ‘national interests’.”<sup>658</sup>

Da Deutschland aber keine entsprechende Erklärung abgegeben hat,<sup>659</sup> ist der deutsche Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Ausbürgerungsstatbeständen, die an terroristische Aktivitäten anknüpfen, an die Grundregel des Art. 8 I CRS gebunden: Eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit darf daher niemals zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen.

### c. Zusammenfassung

In der Zusammenschau wird deutlich, dass die CRS den Vertragsstaaten hinsichtlich der Ausbürgerung zwar gewisse Grenzen setzt, ihnen aber letztlich weiterhin einen relativ weiten Gestaltungsspielraum zugesteht. Dies liegt in erster Linie daran, dass das Hauptziel der Beschränkungen der CRS nicht ist, den Beibehalt der Staatsangehörigkeit umfassend abzusichern, sondern – wie bereits der Titel des Abkommens unterstreicht – der Staatenlosigkeit entgegenzuwirken.<sup>660</sup> Einzige Ausnahme ist Art. 9 CRS,

658 UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 61 f., UN-Doc. HCR/GS/20/05.

659 Anders das Vereinigte Königreich, das sich hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der eigenen Ausbürgerungsvorschriften, die – siehe voriges Kapitel – unter Umständen in der Staatenlosigkeit münden können, auf seine bei Beitritt zur CRS abgegebene Erklärung beruft. Zwischenzeitlich hatte Großbritannien die Regelung, auf die sich die Erklärung bezog, jedoch abgeschafft. Ob es mit dem Wortlaut der Ausnahmevorschrift des Art. 8 III CRS, die eine Beibehaltung („*retention*“) von zur Staatenlosigkeit führenden Vorschriften gestattet, sowie dem Sinn und Zweck der CRS insgesamt vereinbar ist, die ursprüngliche Erklärung als quasi ewig fortbestehenden Option, derartige Vorschriften auch nach Abschaffung wieder einzuführen, auszulegen, ist allerdings überaus fraglich. Siehe dazu *Fripp*, *Expulsion and Exclusion*, S. 410; *Goodwin-Gill*, *Deprivation of Citizenship*, I (3 u. 6); *Bücken/de Groot*, *MJEC* 25 (2018), 38 (48 f.); *Kerr*, *JIANL* 32 (2018), 103 (104 f.); *Arnell*, *ERA Forum* 21 (2020), 395 (406 f.); *Prener*, *Denationalisation*, S. 191 ff.

660 Vgl. zum Anwendungsbereich der CRS *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 43 f.; *Edwards/van Waas*, in: *Fiddian-Qasimiyeh/Loescher/Long/Sigona* (Hrsg.), *Refugee and Forced Migration Studies*, S. 290 (293 f.); *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 49. Der begrenzte Anwendungsbereich erklärt sich aus der Funktion des Abkommens, das zwar in gewissem Umfang auch dem Schutz von Individualinteressen dient, aber noch immer stark von dem Bestreben die tradierte Rolle der Staatsangehörig-

der Ausbürgerungen „on racial, ethnic, religious or political grounds“ unabhängig von der Frage der Staatenlosigkeit absolut verbietet.<sup>661</sup> Die oben untersuchten Regelungen der Art. 7 und 8 CRS greifen demgegenüber nur in Konstellationen, in denen eine Ausbürgerung zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen würde.

Daraus folgt zweierlei: Einerseits fallen Vorschriften wie § 28 I Nr. 2 StAG, die nur Mehrstaater betreffen, von vornherein nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen, weil die Ausbürgerung hier grundsätzlich nicht zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt.<sup>662</sup> Andererseits ist der deutsche Staat aber durch die CRS – wie oben aufgezeigt – daran gehindert, terrorismusbezogene Ausbürgerungen vorzunehmen, die zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen.

### III. Völkergewohnheitsrechtliche Vorgaben

Wie oben dargelegt ist Art. 15 II AEMR als solcher zwar nicht verbindlich, die ganz herrschende Auffassung geht aber davon aus, dass das Verbot willkürlicher Ausbürgerungen mittlerweile zu Gewohnheitsrecht erstarkt ist.<sup>663</sup>

---

keit als Zuordnungsmechanismus abzusichern geprägt ist. So betont *Fripp*, die CRS (und die CSSP) „are in general not pure human rights instruments, although an important part of their purpose is humanitarian. Rather they are hybrid instruments with mixed aims including elements of burden sharing among States and the maintenance of international stability as well as humanitarian benefit.“, *ders.*, JIANL 28 (2014), 367 (369).

661 Siehe zu Art. 9 CRS UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 76 ff., UN-Doc. HCR/GS/20/05; *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 101 f.

662 Eine andere Frage ist freilich, ob Vorschriften, die eine automatische Ausbürgerung vorsehen – insbesondere wenn viele Staaten entsprechende Regelungen erlassen – in der Praxis nicht doch das Ziel der Vermeidung von Staatenlosigkeit gefährden. Angesichts der Schwierigkeit, das Vorliegen einer weiteren Staatsangehörigkeit verlässlich nachzuweisen (siehe dazu unten Kapitel 8) sind Szenarien, in denen durch die parallele Anwendung mehrerer automatischer Ausbürgerungsvorschriften letztlich doch Staatenlosigkeit eintritt, leicht vorstellbar.

663 *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 55; *Breuer*, *Dreier*, Art. 16 GG, Rn. 19; *Forlati*, in: *Forlati/Annoni* (Hrsg.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, S. 18 (28); *Molnár*, *Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. L.* (2014), 67 (71 u. 74); UNHCR, *Expert Meeting – Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality*, Rn. 2, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/533a754b4.html> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]; UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 3 u.

Als gewohnheitsrechtlich anerkannt gelten im Völkerrecht „those rules of international law that derive from a general practice that is accepted as law.“<sup>664</sup> Es gibt mithin zwei Elemente, nämlich einerseits die allgemeine Übung und andererseits die Überzeugung, dass diese Übung (d.h. die Staatenpraxis) rechtlich geboten ist, die für die Einordnung einer Regel als solche des Völkergewohnheitsrecht maßgebend sind.<sup>665</sup>

Um die Staatenpraxis festzustellen, wird das Verhalten der Staaten, das sich aus der Ausübung exekutiver, legislativer oder judikativer Befugnisse ergibt, in den Blick genommen.<sup>666</sup> Was die Überzeugung, dass diese Praxis rechtlich geboten ist, anbelangt, so kann diese ebenfalls aus einer Reihe den Staaten zurechenbarer Verhaltensweisen, z.B. „public statements made on behalf of States; official publications; government legal opinions, diplo-

---

86, UN-Doc. HCR/GS/20/05; *Kruma*, EU Citizenship, Nationality and Migrant Status, S. 70. I.E. zustimmend auch *Stein/v. Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, Rn. 259; v. *Rütte*, Citizenship, S. 208 f. So grundsätzlich – das gewohnheitsrechtliche Verbot allerdings nur auf diskriminierende Ausbürgerungen beziehend – auch *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 96; *Dörr*, Nationality, MPEPIL, Rn. 6 u. 32; *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 17; *Kau*, in: Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, S. 199 (283, Rn. 144); *Lübbe-Wolff*, Dreier, 1. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 14; *Masing*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 16; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16, Rn. 16; *Weber/Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 463. Siehe zum Umfang des gewohnheitsrechtlichen Verbots willkürlicher Ausbürgerungen den folgenden Abschnitt. Ein solches Verbot ablehnend in der älteren Literatur *Randelzhofer*, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 33 f. (77. EL, Juli 2016).

664 *Wood/Sender*, Customary International Law, MPEPIL, Rn. 1. Siehe auch die klassische Formulierung des IGH im *North Sea Continental Shelf Case*: „[T]wo conditions must be fulfilled. Not only must the acts concerned amount to a settled practice, but they must also be such, or be carried out in such a way, as to be evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule requiring it. The need for such a belief, i.e. the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the *opinio juris sive necessitatis*. The States concerned must therefore feel that they are conforming to what amounts to a legal obligation.“, IGH, *North Sea Continental Shelf Cases [Federal Republic of Germany v. Denmark & The Netherlands]*, Urteil vom 20. Februar 1969, ICJ Rep. 1969, S. 3 (44, Rn. 77).

665 *Wood/Sender*, Customary International Law, MPEPIL, Rn. 8 ff. Dies spiegelt sich auch im Wortlaut des Art. 38 I b IGH-Statut wider. Siehe zudem Conclusion 2 u. zugehöriger Commentary der *Draft conclusions on identification of customary international law* der ILC, ILCYB 2018, Vol. II, Part Two, S. 124 f., UN-Doc. A/73/10.

666 *Wood/Sender*, Customary International Law, MPEPIL, Rn. 14. Siehe zu den Formen, die „state practice“ annehmen kann auch Conclusion 6 u. zugehöriger Commentary der *Draft conclusions on identification of customary international law* der ILC, ILCYB 2018, Vol. II, Part Two, S. 133 f., UN-Doc. A/73/10. Eingehend auch *Wood/Sender*, State Practice, MPEPIL, Rn. 6 ff.

matic correspondence; decisions of national courts; treaty provisions; and conduct in connection with resolutions adopted by an international organization or at an intergovernmental conference”,<sup>667</sup> abgeleitet werden.<sup>668</sup> Das methodische Vorgehen zur Bestimmung von Völkergewohnheitsrecht ist insofern ein induktives, so spricht der IGH in einer Kammerentscheidung vom 12. Oktober 1984 betreffend den *Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area [Canada v. United States of America]* von einem “set of customary rules whose presence in the *opinio juris* of States can be tested by induction based on the analysis of a sufficiently extensive and convincing practice, and not by deduction from preconceived ideas.”<sup>669</sup>

Für die Einordnung des Verbots willkürlicher Ausbürgerungen als Regel des Völkergewohnheitsrechts spricht nach alledem zum einen die Tatsache, dass ein solches Verbot sowohl in universellen<sup>670</sup> als auch regionalen<sup>671</sup> völkerrechtlichen Verträgen verankert ist. Zum anderen ist die gewohnheitsrechtliche Geltung des Verbots willkürlicher Ausbürgerungen über die vertraglichen Erwähnungen hinaus aber auch in der inter-, supra- und nationalen Rechtsprechung – die nach dem oben Gesagten Aufschluss sowohl über die Staatenpraxis als auch die *opinio juris* gibt – anerkannt.<sup>672</sup>

667 So Conclusion 10 II der *Draft conclusions on identification of customary international law* der ILC, ILCYB 2018, Vol. II, Part Two, S. 140, UN-Doc. A/73/10.

668 *Wood/Sender*, Customary International Law, MPEPIL, Rn. 32.

669 IGH, *Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area [Canada v. United States of America]*, Urteil der Kammer vom 12. Oktober 1984, ICJ Rep.1984, S. 246 (299, Rn. III).

670 Siehe Art. 18 I a Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), UNTS Vol. 2515, S. 3. Implizit enthält neben Art. 9 CRS auch Art. 5 d iii der International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), UNTS Vol. 660, S. 195, ein Verbot willkürlicher Ausbürgerungen.

671 Siehe insb. Art. 4 c ECN; Art. 20 III ACHR, UNTS Vol. 1144, S. 123. Entsprechende Vorschriften finden sich zudem in Art. 29 I der Arab Charter on Human Rights von 2004, Art. 15 IV des Protocol to the African Charter of Human and Peoples' Rights Relating to the Specific Aspects of the Right to a Nationality and the Eradication of Statelessness in Africa sowie der ASEAN Declaration of Human Rights von 2012, verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/551368?ln=en> bzw. <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

672 Siehe EECC, *Civilian Claims, Eritrea's Claims 15, 16, 23 & 27–32*, Partial Award, 17. Dezember 2004, Rn. 57 f. u. 60. Der EuGH qualifiziert das in Art. 15 II AEMR (und Art. 4 c ECN) niedergelegte Verbot willkürlicher Ausbürgerungen als „allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz“, EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 53. Von einer gewohnheitsrechtlichen Geltung geht offenbar auch das BVerwG aus, wenn es seine Erwägungen in einer Asylsache auf die



## 1. Umfang des gewohnheitsrechtlichen Verbots willkürlicher Ausbürgerungen

Die gewohnheitsrechtliche Verankerung des Verbots willkürlicher Ausbürgerungen ist zwar heutzutage weitestgehend unumstritten, auseinander gehen die Meinungen indes hinsichtlich der Reichweite der gewohnheitsrechtlichen Begrenzungen des staatlichen Gestaltungsspielraums. Insofern besteht – wie schon bei der Verabschiedung von Art. 15 AEMR – weiterhin Uneinigkeit darüber, was konkret unter einer verbotenen „arbitrary deprivation of nationality“ zu verstehen ist.

Auf der einen Seite stehen dabei Stimmen, die das Verbot willkürlicher Ausbürgerungen so weit fassen, dass es im Ergebnis wie das aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannte Verhältnismäßigkeitsgebot anmutet. Aus Sicht der Vertreter dieser Auffassung ist dem Willkürverbot nämlich nur dann Genüge getan, wenn bei der Ausbürgerung einerseits bestimmte verfahrensrechtliche Vorgaben eingehalten werden und die Maßnahme andererseits auf einer gesetzlichen Grundlage fußt, mit der ein legitimes Ziel verfolgt wird, sie mildestes Mittel zur Zweckerreichung und auch sonst angemessen ist.<sup>673</sup> Einige Autoren stufen darüber hinaus auch jegliche Ausbürgerung, die zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt, als mit dem Willkürverbot unvereinbar ein.<sup>674</sup>

---

Verletzung von Art. 15 AEMR durch eine Ausbürgerung stützt, BVerwG Urteil vom 26. Februar 2009, Az. 10 C 50/07, NVwz-RR 2010, 252, Rn. 18.

673 Vgl. Bericht des Generalsekretärs für den HRC von 2009, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, Rn. 25, UN-Doc. A/HRC/13/34; Bericht des Generalsekretärs für den HRC von 2013, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, Rn. 4, UN-Doc. A/HRC/25/28; UNHCR, *Guidelines on Statelessness* No. 5, Rn. 91 ff., UN-Doc. HCR/GS/20/05; Molnár, Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. L. (2014), 67 (76 ff.); van Waas, in: de Guttry et al. (Hrsg.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, S. 469 (476 ff.); Jaghai/van Waas, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, S. 153 (167 ff.); Forlati, in: Forlati/Annoni (Hrsg.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, S. 18 (26); Shearer/Opeskin, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), *International Migration Law*, S. 93 (102). Eine derart weitreichende Konzeption vertritt auch v. Rütte, *Citizenship*, S. 289 ff. Dies ist insoweit überraschend als sie selbst einräumt, dass Willkür und Verhältnismäßigkeit – trotz in ihren Augen enger Verwandtschaft – letztlich zwei unterschiedliche Konzepte sind und eine unverhältnismäßige Maßnahme daher eben gerade nicht notwendigerweise auch eine willkürliche sei, *ibid.*, S. 240 f. Dazu sogleich.

674 Adjami/Harrington, RSQ 27 (2008), 93 (103); Chan, HRLJ 12 (1991), 1 (3 u. 8); Henckaerts, *Mass Expulsion*, S. 92; Donner, *The Regulation of Nationality in International Law*, S. 195 u. 245; Prener, *Denationalisation*, S. 73 u. 96.

Die Verfechter solch weitreichender Konzeptionen des Verbots willkürlicher Ausbürgerungen mögen zwar begrüßenswerte Anliegen, wie etwa die Aufrechterhaltung des durch die Staatsangehörigkeit vermittelten Individualschutzes, verfolgen, die Wertigkeit der eigenen Ziele entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung, die Existenz behaupteter völkergewohnheitsrechtlicher Vorgaben im Einzelnen sorgfältig zu belegen.<sup>675</sup> Bei genauerer Betrachtung des völkerrechtlichen *lay of the land* wird allerdings schnell deutlich, dass ein dermaßen weitreichendes Willkürverbot keine Stütze im geltenden Recht findet.

#### a. Die Herbeiführung von Staatenlosigkeit und das Willkürverbot

Dass Ausbürgerungen, die in der Staatenlosigkeit des Betroffenen münden, pauschal als willkürlich einzustufen seien, vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil die CRS als insoweit auf universeller Ebene maßgeblicher völkerrechtlicher Vertrag – wie oben dargestellt – Staatenlosigkeit in bestimmten Konstellationen ausdrücklich zulässt.<sup>676</sup> Aus dem Gewohnheitsrecht lässt sich daher allenfalls eine Verpflichtung zur Vermeidung und Verminderung von Staatenlosigkeit ableiten.<sup>677</sup> Ein allgemeines völkerrechtliches Verbot der Staatenlosigkeit besteht hingegen nicht.<sup>678</sup> Insofern hält Weis treffend fest: „Statelessness is not inadmissible under international law – although it may be considered undesirable.“<sup>679</sup>

675 Vgl. den Commentary zu Conclusion 2 der *Draft conclusions on identification of customary international law* der ILC: „Practice without acceptance as law (*opinio juris*), even if widespread and consistent, can be no more than a non-binding usage, while a belief that something is (or ought to be) the law unsupported by practice is mere aspiration; it is the two together that establish the existence of a rule of customary international law“, Commentary to Conclusion 2, para. 4, ILCYB 2018, Vol. II, Part Two, S. 126, UN-Doc. A/73/10.

676 Vgl. Mantu, JCES 26 (2018), 28 (30); Sander, Extremismusbekämpfung, S. 260; Szklanna, in: Czech et al. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2019, S. 313 (317 f.). Siehe eingehend zur Frage inwieweit Ausbürgerungen, die zur Staatenlosigkeit führen, völkerrechtlich verboten sind auch v. Rütte, Citizenship, S. 295 ff.

677 So etwa *Explanatory Report on the European Convention on Nationality*, Rn. 33, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16800ccde7> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024]. Eingehend u. m.w.N. dazu v. Rütte, Citizenship, S. 208 u. 241 ff.

678 Sander, Extremismusbekämpfung, S. 260; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, F., Rn. 405; Randelzhofer, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 45 (77. EL Juli 2016); Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 95; so i.E. auch v. Rütte, Citizenship, S. 208 u. 298.

679 Weis, Nationality and Statelessness, S. 125. Siehe auch *ibid.*, S. 162.

## b. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot

Nicht nur der behauptete Verstoß von zur Staatenlosigkeit führenden Maßnahmen gegen das Willkürverbot, sondern auch dessen Gleichsetzung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vermag aus völkerrechtlicher Sicht nicht zu überzeugen. Die Vermengung der Kategorien „Willkür“ und „Verhältnismäßigkeit“ erscheint bereits terminologisch wenig plausibel. Denn der Begriff der „Willkür“ bezeichnet bei unbefangener Betrachtung Fälle besonders grober Missachtung elementarer Rechtsgrundsätze und ist insofern strikter als der Maßstab der Verhältnismäßigkeit.<sup>680</sup> Eine Maßnahme kann daher unverhältnismäßig sein, ohne zugleich schon die Schwelle zur Willkür zu überschreiten.<sup>681</sup>

Die postulierten Verhältnismäßigkeitsanforderungen finden darüber hinaus auch weder in den *travaux préparatoires* zu Art. 15 AEMR noch in der CRS eine Stütze. Denn in den Ausschussdebatten zu Art. 15 AEMR konnte – wie bereits erwähnt – hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs „arbitrarily“ gerade keine Einigkeit erzielt werden.<sup>682</sup> Insofern mangelte es von Anbeginn an einer – für Gewohnheitsrecht erforderlichen – gemeinsamen Rechtsüberzeugung, die Grundlage einer derart weitreichenden Auslegung sein könnte. Im Gegenteil: Aus den Ausführungen der amerikanischen Abgesandten *Eleanor Roosevelt* wird deutlich, dass den Verfassern bei der Ausarbeitung von Art. 15 AEMR insbesondere die Willkürmaßnahmen der Nationalsozialisten vor Augen standen.<sup>683</sup> Angesichts dessen traten sowohl sie<sup>684</sup> als auch die britische Delegierte<sup>685</sup> für eine enge Auslegung des Begriffs „arbitrarily“ ein.

680 So i.E. auch der EGMR, vgl. EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 07. Februar 2017, Rn. 61: „arbitrariness‘ [...] is a stricter standard than that of proportionality“. Siehe auch *v. Rütte, Citizenship*, S. 240 f.

681 So auch *v. Rütte, Citizenship*, S. 240 f. Trotz dieser Erkenntnis zieht *v. Rütte* im Verlauf ihrer weiteren Ausführungen zur Bestimmung der Willkür einer Ausbürgerung die herkömmlichen Verhältnismäßigkeitskriterien heran, ohne dabei jedoch die von ihr selbst diagnostizierte Problematik der unterschiedlich hohen Schwellen der Unverhältnismäßigkeit bzw. Willkür in irgendeiner Weise zu berücksichtigen, siehe *ibid.*, S. 289 u. 291 f.

682 Siehe die Debatte im Third Committee, UN- Doc. A/C.3/SR.123, S. 349 ff.

683 Vgl. UN- Doc. A/C.3/SR.123, S. 352.

684 „[...] [T]he word ‘arbitrarily‘ [...] implied unexpected, irresponsible action without regard for either law or right and was thus stronger than the word ‘illegally’ or ‘unjustly’“, UN- Doc. A/C.3/SR.123, S. 353.

685 Äußerung der Abgesandten *Corbet*, UN- Doc. A/C.3/SR.123, S. 354.

Auch die CRS bietet keine Anhaltspunkte für die behaupteten Verhältnismäßigkeitsanforderungen: Die insoweit maßgeblichen Art. 7 III-VI und 8 CRS erwähnen weder das Erfordernis einer Abwägung verschiedener Interessen, noch fordern sie, dass die Ausbürgerung in den von ihnen bezeichneten Konstellationen das mildeste dem Staat zur Verfügung stehende Mittel sein müsse. Wie oben dargelegt, betreffen sie zudem nur Szenarien, in denen Staatenlosigkeit droht. Über diese Fälle hinaus, ist ihnen keine Aussage zur Zulässigkeit von Ausbürgerungen zu entnehmen.

### c. Verfahrensrechtliche Vorgaben und das Willkürverbot

Ein ähnliches Bild wie in den vorigen Abschnitten bietet sich auch hinsichtlich der behaupteten verfahrensrechtlichen Vorgaben für Ausbürgerungen.<sup>686</sup> Zwar räumt Art. 8 IV CRS ein „right to a fair hearing“ ein, dieses bezieht sich allerdings nur auf die in Art. 8 II u. III CRS benannten Sonderkonstellationen, in denen die *deprivation of nationality* trotz drohender Staatenlosigkeit ausnahmsweise zulässig ist.<sup>687</sup> Darüber hinaus macht die CRS den Staaten keinerlei verfahrensrechtliche Vorgaben.

Weiterreichende prozedurale Anforderungen finden sich in einer Entscheidung der EECC<sup>688</sup> zur Ausbürgerung eritreischer Staatsangehöriger durch Äthiopien im Zuge des Eritreisch-Äthiopischen Krieges. In ihrer Entscheidung schreibt die Kommission – ohne allerdings offenzulegen, wo sie diese Standards herleitet: „Deprivation of nationality is a serious matter with important and lasting consequences for those affected. In principle, it should follow procedures in which affected persons are adequately informed regarding the proceedings, can present their cases to an objective decision maker, and can seek objective outside review.“<sup>689</sup>

686 Vgl. zu diesen v. Rütte, Citizenship, S. 289 f.; siehe auch UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 97 ff., UN-Doc. HCR/GS/20/05.

687 Diese Beschränkung des Art. 8 IV CRS auf Fälle, in denen Staatenlosigkeit droht, erkennen auch die *Guidelines on Statelessness No. 5* ausdrücklich an. Dennoch behaupten sie, – ohne diese These allerdings rechtlich zu untermauern – das „right to a fair hearing“ gelte auch für allen sonstigen Konstellationen des Verlusts der Staatsangehörigkeit, UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 100, UN-Doc. HCR/GS/20/05.

688 Siehe allgemein zur EECC und ihren Entscheidungen Aldrich, YIHL 6 (2003), 435 (435 ff.).

689 EECC, *Civilian Claims, Eritrea's Claims 15, 16, 23 & 27–32*, Partial Award, 17. Dezember 2004, Rn. 71.

Liest man diese *prima vista* recht umfassenden verfahrensrechtlichen Maßgaben jedoch im Kontext, schmelzen sie rasch in sich zusammen. So räumt die Kommission bereits in der unmittelbar folgenden Passage selbst ein, dass die eigenen Vorgaben im konkret in Rede stehenden Fall allenfalls ansatzweise eingehalten wurden.<sup>690</sup> Das hält sie aber nicht davon ab, die von äthiopischer Seite durchgeführten Ausbürgerungen angesichts der „exceptional wartime circumstances“ jedenfalls teilweise für völkerrechtlich zulässig zu erklären.<sup>691</sup> Den niedrigen Stellenwert der von der Kommission postulierten verfahrensrechtlichen Vorgaben verdeutlicht auch der Umstand, dass die EECC die summarische Ausbürgerung von eritreisch-äthiopischen Doppelstaatern, die während des Krieges (oftmals, um aus Sicherheitsgründen ausgebürgerte und ausgewiesene Angehörige zu begleiten) nach Eritrea gegangen waren, für mit dem Völkerrecht vereinbar hält, ohne die zuvor aufgestellten verfahrensbezogenen Anforderungen auch nur zu erwähnen.<sup>692</sup> Die prozeduralen Vorgaben für Ausbürgerungen sind auf der universellen Ebene nach alledem bestenfalls rudimentär ausgeprägt.

#### d. Diskriminierende Maßnahmen und das Willkürverbot

Angesichts der in den vorstehenden Abschnitten dargestellten völkerrechtlichen Gemengelage vermögen die eingangs erwähnten Ansätze, die das gewohnheitsrechtliche Verbot willkürlicher Ausbürgerungen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gleichsetzen und mit weitreichenden verfahrensrechtlichen Anforderungen oder gar einem Verbot der Staatenlosigkeit aufladen wollen, nicht zu überzeugen.

Auf festerem rechtlichem Grund stehen demgegenüber Stimmen, die den Umfang des gewohnheitsrechtlichen Willkürverbots im Hinblick auf Ausbürgerungen deutlich zurückhaltender bemessen und darunter in erster Linie Maßnahmen fassen, die gegen allgemeine menschenrechtliche Diskriminierungsverbote verstoßen.<sup>693</sup> Denn eine solche Auslegung findet nicht

---

690 Ibid.

691 Ibid., Rn. 72.

692 Ibid., Rn. 73.

693 Siehe Weis, Nationality and Statelessness, S. 125; Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 6 u. 32; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 96; Lübke-Wolff, Dreier, 1. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 14; Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 16; Zimmermann/Tams, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 16; Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 463; vgl. auch Hofmann, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 17. Die besondere Bedeutung die-

nur in Art. 1 III der UN-Charta und Art. 2 der AEMR sowie dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 26 ICCPR<sup>694</sup> eine völkerrechtliche Stütze, sondern kann sich auch auf eine ganze Reihe von speziell auf Staatsangehörigkeitsfragen zugeschnittenen Bestimmungen berufen.

So untersagt Art. 9 CRS – als einzige unabhängig von der Frage drohender Staatenlosigkeit geltende Beschränkung staatlicher Ausbürgerungsbefugnisse in der gesamten Konvention – jedwede *deprivation of nationality*, die an „racial, ethnic, religious or political grounds“ anknüpft. Das Verbot diskriminierender Ausbürgerungen wird zudem auch durch die einflussreiche ICERD bestätigt, deren Art. 5 d iii jegliche Form von Rassendiskriminierung im Hinblick auf „the right to nationality“ verbietet.<sup>695</sup> Ein Verbot diskriminierender Ausbürgerungsregeln kann darüber hinaus auch aus Art. 9 I CEDAW<sup>696</sup> abgeleitet werden, dem zufolge Regelungen, die Frauen im Hinblick auf die Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit schlechter stellen, verboten sind. Ausdrücklich untersagt sind gem. Art. 18 I a CRPD zudem Ausbürgerungen, die an eine Behinderung des Betroffenen anknüpfen. Neben diesen völkervertragsrechtlichen Diskriminierungsverboten können sich die Vertreter einer engen Auslegung des gewohnheitsrechtlichen Willkürverbots aber auch auf eine Serie von Resolutionen der UN Commission

---

ser Diskriminierungsverbote wird auch im Bericht des Generalsekretärs für den HRC von 2009 hervorgehoben, HRC, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, Rn. 58, UN-Doc. A/HRC/13/34. Dabei werden diese – im Gegensatz zum behaupteten Verhältnismäßigkeitserfordernis – auch mit konkreten Belegen nachgewiesen, *ibid.*, Rn. 26.

694 UNTS, Vol. 999, S. 171.

695 Das mit der Überwachung der Umsetzungen der Konventionsvorgaben betraute Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) hielt – allerdings im Kontext des Zugangs zur Staatsangehörigkeit – fest: „[...] deprivation of citizenship on the basis of race, colour, descent, or national or ethnic origin is a breach of States parties' obligations to ensure non-discriminatory enjoyment of the right to nationality.“, CERD, General Recommendation No. 30, Rn. 14, UN-Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3; CERD, General Recommendation No. 34, Rn. 48, UN-Doc. CERD/C/GC/34.

Eingehend zum CERD *Schwelb*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1032 ff.).

696 UNTS, Vol. 1249, S. 13.

on Human Rights<sup>697</sup> bzw. des HRC<sup>698</sup> berufen, die diskriminierende Ausbürgerungen<sup>699</sup> als willkürlich qualifizieren.

In der Zusammenschau wird daher deutlich, dass eine zurückhaltendere Auslegung, die unter das gewohnheitsrechtlich geltende Verbot willkürlicher Ausbürgerungen in erster Linie diskriminierende Ausbürgerungen fasst – anders als die eingangs untersuchten, weitergehenden Ansätze – durch ein dichtes Geflecht völkerrechtlicher Regelungen gestützt wird. Im folgenden Abschnitt soll daher untersucht werden, was sich aus einem solchen Verbot diskriminierender Ausbürgerungen für terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften ergibt, die regelmäßig nur auf bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen anwendbar sind.

## 2. Unterscheidungen aufgrund der Anzahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Art des Erwerbs als Verstoß gegen das Verbot diskriminierender Ausbürgerungen?

Eine zentrale Gemeinsamkeit der neuen, terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften ist, dass sie – wie im vorigen Kapitel aufgezeigt – nicht alle Staatsangehörigen gleichermaßen betreffen, sondern nur auf bestimmte Untergruppen der Bevölkerung anwendbar sind.<sup>700</sup> Der Anwendungsbereich der neuen Vorschriften ist dabei, um Staatenlosigkeit zu vermeiden, einerseits oftmals auf Mehrstaater beschränkt. So kommt etwa die deutsche Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG nur dann zur Anwendung, wenn die Aus-

697 UN Commission on Human Rights, Resolution 1999/28, Rn. 2, UN-Doc. E/CN.4/RES/1999/28; UN Commission on Human Rights, Resolution 2005/45, Rn. 2, UN-Doc. E/CN.4/RES/2005/45.

698 HRC, Resolution 7/10, Rn. 2 f., UN-Doc A/HRC/RES/7/10; HRC, Resolution 10/13, Rn. 2 f., UN-Doc. A/HRC/RES/10/13; HRC, Resolution 13/2, Rn. 2 f., UN-Doc. A/HRC/RES/13/2; HRC, Resolution 20/5, Rn. 2 u. 4, UN-Doc. A/HRC/RES/20/5; HRC, Resolution 26/14, Rn. 2 u. 4, UN-Doc. A/HRC/RES/26/14; HRC, Resolution 32/5, Rn. 2 u. 4, UN-Doc A/HRC/RES/32/5.

699 Dabei wurden die Resolutionen im Lauf der Jahre mit Blick auf verbotene Anknüpfungsmerkmale immer strikter. Waren anfangs nur „racial, national, ethnic, religious or gender grounds“ genannt (UN Commission on Human Rights, Resolution 1999/28, Rn. 2, UN-Doc. E/CN.4/RES/1999/28), werden in der letzten, 2016 verabschiedeten Resolution des HRC „race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, or other status, including disability“ als unzulässige Anknüpfungspunkte aufgeführt, HRC, Resolution 32/5, Rn. 2 u. 4, UN-Doc A/HRC/RES/32/5.

700 Vgl. dazu auch *Jaghaj/van Waas*, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, S. 153 (161 u. 171).



bürgerung nicht zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt, er also neben der deutschen über mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit verfügt. Andererseits wird neben dem Kriterium der Anzahl der Staatsangehörigkeiten in manchen Staaten, darunter auch Frankreich und Großbritannien, im Hinblick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungen auch die Art des Erwerbs der Staatsangehörigkeit als Distinktionsmerkmal herangezogen.

Faktisch bedeuten sowohl eine Beschränkung auf Mehrstaater wie auch eine Unterscheidung aufgrund des Erwerbsmodus der Staatsangehörigkeit, dass entsprechende Ausbürgerungsregelungen überwiegend Personen mit Migrationshintergrund betreffen, weil diese statistisch gesehen in der Gruppe der Mehrstaater bzw. nicht-gebürtigen Staatsangehörigen deutlich überrepräsentiert sind.<sup>701</sup> Dieser Umstand führt in den Augen mancher Autoren dazu, dass solche Vorschriften in gefährliche Nähe von Maßnahmen, die indirekt aufgrund ethnischer Kriterien diskriminieren und damit gegen das völkerrechtliche Willkürverbot verstoßen, rücken.<sup>702</sup> Auf den ersten Blick scheint diese Einschätzung zwar plausibel, tatsächlich verkennt sie aber die völkervertragsrechtlichen Realitäten, die ihr – jedenfalls auf der universellen Ebene<sup>703</sup> – entgegenstehen.

#### a. Vereinbarkeit von Unterscheidungen zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen mit der CRS

So betreffen etwa die Vorgaben, die die CRS den Staaten im Hinblick auf Ausbürgerungen macht – wie oben dargelegt – fast ausschließlich Konstellationen, in denen eine Ausbürgerung zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen würde. Diese Konzeption bedingt, dass unterschiedliche Regeln für

701 So auch v. Rütte, *Citizenship*, S. 237 u. 294; van Waas/Saghai, NILR 65 (2018), 413 (420).

702 Vgl. van Waas/Saghai, NILR 65 (2018), 413 (420 u. 423); Special Rapporteur *Tendayi Achiume*, Bericht an den HRC vom 25. April 2018, Rn. 27 u. 57, UN-Doc. A/HRC/38/52. Vgl. zudem Jaghai/van Waas, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, S. 153 (172 f.); v. Rütte, *Citizenship*, S. 294. Vgl. eingehend, allerdings auf die Niederlande bezogen, auch Special Rapporteur *Tendayi Achiume*, Amicus Brief before the Dutch Immigration and Naturalisation Service, 23. Oktober 2018, Rn. 42 ff., verfügbar unter: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration\\_Amicus.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration_Amicus.pdf) [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

703 Zu den insofern teilweise strikteren Vorgaben des regionalen europäischen Völkerrechts siehe unten.

Mono- und Mehrstaater gelten, da eine Ausbürgerung nur bei ersteren zur Staatenlosigkeit führen kann.<sup>704</sup> Vor diesem Hintergrund räumt *van Waas* selbst ein, dass „[...] given the existence of an entire body of international norms whose *raison d'être* is the avoidance of Statelessness and which therefore by definition singles mono-nationals out for special treatment, such a difference would unlikely be deemed discriminatory.“<sup>705</sup> Die CRS unterscheidet aber nicht nur zwischen Mono- und Mehrstaatern, sondern enthält mit Art. 7 IV u. Art. 8 II CRS auch Regelungen, die den Staaten mit Blick auf Ausbürgerungen eine Unterscheidung aufgrund des Erwerbsmodus ausdrücklich gestatten.<sup>706</sup> Die Einschätzung, dass Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaatern bzw. gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen unterscheiden, letztlich auf eine verbotene (indirekte) Diskriminierung hinauslaufen, wird durch die CRS daher nicht gestützt. Im Gegenteil, die in der Konvention enthaltenen Vorgaben zur Ausbürgerung differenzieren teilweise selbst anhand ebenjener Kriterien.

## b. Vereinbarkeit von Unterscheidungen zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen mit der ICERD

### aa. Der Anwendungsbereich der Konvention

Ein ähnliches Bild wie im vorigen Abschnitt bieten bei genauerer Betrachtung auch die Bestimmungen der ICERD. Zwar erfasst das Abkommen gem. der in Art. 1 I ICERD enthaltenen Legaldefinition der „racial dis-

---

704 Vgl. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 112, UN-Doc. HCR/GS/20/05. Diese Tatsache wird auch von *van Waas/Saghai* nicht in Abrede gestellt, *dies.*, NILR 65 (2018), 413 (422).

705 *Van Waas.*, in: de Guttry et al. (Hrsg.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, S. 469 (483). Vgl. auch den Bericht des Generalsekretärs für den HRC von 2013, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, Rn. 6, UN-Doc. A/HRC/25/28.

706 Auch dieser Umstand wird von *van Waas/Saghai* nicht in Abrede gestellt, vgl. *dies.*, NILR 65 (2018), 413 (422). Siehe auch *van Waas.*, in: de Guttry et al. (Hrsg.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, S. 469 (483). Die *Guidelines on Statelessness No. 5* rufen die Staaten zwar zu Zurückhaltung im Hinblick auf Regelungen, die zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen unterscheiden, auf, räumen aber gleichzeitig ebenfalls ein, dass die CRS unterschiedliche Vorgaben für diese beiden Gruppen enthält. Von einem grundsätzlichen Verbot einer solchen Unterscheidung ist in den *Guidelines* daher keine Rede. Siehe UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 112, UN-Doc. HCR/GS/20/05.

crimination“ jede Form der Diskriminierung aufgrund von „race, colour, descent, or national or ethnic origin“ Dieser *prima vista* umfassende Anwendungsbereich der Konvention ist allerdings im Kontext der „souveränitätserhaltenden Sicherheitsklauseln“<sup>707</sup> von Art. I II u. III ICERD zu sehen, die den Staaten gerade mit Blick auf staatsangehörigkeitsbezogene Unterscheidungen weitreichende Regelungskompetenzen belassen.

Die besondere Bedeutung, die die Staaten diesen Einschränkungen des Anwendungsbereichs beimaßen, belegen schon die Diskussionen im Zuge der Vorarbeiten für die Konvention. Während die übrigen Diskriminierungskriterien weitgehend unumstritten waren,<sup>708</sup> wurde angesichts der Doppeldeutigkeit des Begriffs „nationality“<sup>709</sup> bereits in den mit der Erarbeitung eines Entwurfs für Art. I ICERD betrauten Gremien kontrovers über den Begriff des „national origin“ und sein Verhältnis zu staatsangehörigkeitsbezogenen Unterscheidungen diskutiert.<sup>710</sup> So herrschte innerhalb der Commission on Human Rights schon zu Beginn der Entwurfsarbeiten Uneinigkeit darüber, ob die Bezugnahme auf den „national origin“ im Rahmen eines gegen rassistische Diskriminierung gerichteten Abkommens nicht missverständlich und damit unzweckmäßig sei.<sup>711</sup> Angesichts dieser Bedenken votierte die Commission mit lediglich zehn zu neun Stimmen bei einer Enthaltung für die Beibehaltung dieser Formulierung.<sup>712</sup> Damit war der Konflikt aber noch immer nicht beigelegt, denn schon in der nächsten Sitzung der Commission regte der Vertreter Frankreichs eine abermalige Abstimmung über diesen Streitpunkt an; schließlich einigte

707 *Gragl*, in: Angst/Lantschner (Hrsg.), ICERD, Art. 1, Rn. 6.

708 Eine Ausnahme war der Begriff „race“, über dessen Verwendung man sich angesichts der wissenschaftlichen Unhaltbarkeit der Idee unterschiedlicher menschlicher „Rassen“ zunächst nicht einig war. In Anbetracht des Konventionsziels hielt man eine Aufnahme trotz dieser Bedenken aber letztlich für unumgänglich, siehe *Gragl*, in: Angst/Lantschner (Hrsg.), ICERD, Art. 1, Rn. 4. Dieser Grundentscheidung folgend dringt das CERD bis heute darauf, dass alle Staaten den Diskriminierungsgrund der „Rasse“ explizit in ihre nationale Gesetzgebung aufnehmen, vgl. *ibid.*, Rn. 21.

709 Im Englischen steht dieser – wie bereits erwähnt – sowohl für die Staatsangehörigkeit als auch für die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppierung.

710 Zusammenfassend dazu und zu den Debatten in den jeweiligen Ausschüssen, *Thornberry*, ICERD, S. 103 ff.; *Schwelb*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1006 f.); *Lerner*, Racial Discrimination, S. 33 ff.; *Gragl*, in: Angst/Lantschner (Hrsg.), ICERD, Art. 1, Rn. 5 ff.

711 UN-Doc. E/3873, E/CN.4/874, Rn. 85.

712 *Ibid.*, Rn. 93.

man sich darauf den Begriff zunächst beizubehalten, dem Entwurfstext aber eine Erläuterung zu seiner Bedeutung beizufügen.<sup>713</sup>

Der daraufhin im Third Committee diskutierte Textentwurf glich schon weitgehend dem heutigen Art. 1 I ICERD, enthielt jedoch in Parenthesen die Klarstellung, dass „the expression ‚national origin‘ does not cover the status of any person as a citizen of a given State.“<sup>714</sup> Nachdem im Laufe der weiteren Debatte eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die überwiegend die Frage der Anwendbarkeit der Konvention auf staatsangehörigkeitsbezogene Unterscheidungen betrafen, vorgebracht worden war, einigte man sich schließlich auf die heute gültige Textfassung von Art. 1 I-III ICERD.<sup>715</sup> Im Ergebnis hielt man zwar am Diskriminierungsgrund des „national origin“ fest, stellte aber mithilfe von Art. 1 II u. III ICERD gleichzeitig klar, dass sich aus der Konvention keine größeren Beschränkungen des staatlichen Gestaltungsspielraums im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts ergeben.

Art. 1 II ICERD nimmt nämlich einerseits Unterscheidungen, die Vertragsstaaten zwischen Staatsangehörigen und Fremden vornehmen, von vornherein vom Anwendungsbereich der Konvention aus. Andererseits heißt es in Art. 1 III ICERD: „Nothing in this Convention may be interpreted as affecting in any way the legal provisions of State Parties concerning nationality, citizenship or naturalization, provided that such provisions do not discriminate against any particular nationality.“

Aus Art. 1 III ICERD geht insofern klar hervor, dass die Staatsangehörigkeit – und damit auch ihren Verlust – betreffende Vorschriften von der Konvention grundsätzlich unberührt bleiben. Dies gilt auch im Hinblick auf staatsangehörigkeitsrechtliche Bestimmungen, die zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen differenzieren. In Anbetracht der weiten Verbreitung gesetzlicher Regelungen, die – auch im Bereich der Verlustgründe – unterschiedliche Maßstäbe an gebürtige und sonstige Staatsangehörige anlegten, war Art. 1 III ICERD in den Worten *Schwelbs* gerade

---

713 Vgl. *Lerner*, Racial Discrimination, S. 31 f.

714 Abgedruckt bei *Thornberry*, ICERD, S. 103.

715 Siehe zusammenfassend zu den vorgebrachten und dann schließlich sämtlich zurückgezogenen Vorschlägen den Bericht des Third Committee an die Generalversammlung vom 13. Dezember 1965, Rn. 30 ff., UN-Doc. A/6181. Kurzzusammenfassungen finden sich bei *Thornberry*, ICERD, S. 104; *Gragl*, in: *Angst/Lantschner* (Hrsg.), ICERD, Art. 1, Rn. 5.

als „saving clause for maintaining disabilities of naturalised persons“ konzipiert.<sup>716</sup>

Der weite Anwendungsbereich dieser Regelung wird allerdings seinerseits durch zwei Gegenausnahmen beschränkt. Die erste Ausnahme betrifft staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen, die gegen eine „particular nationality“ gerichtet sind. Diese fallen nämlich gem. Art. I III a.E. ICERD – obwohl sie dem eigentlich ausgenommenen Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts zuzuschlagen sind – doch in den Anwendungsbereich der Konvention. Dabei kommt abermals die terminologische Unklarheit, die mit dem Begriff „nationality“ verbunden ist, zum Tragen. Während nämlich Einigkeit darüber herrscht, dass der erste Verweis auf den Begriff „nationality“ zu Beginn der Regelung i.S.v. „Staatsangehörigkeit“ zu verstehen ist, behaupten manche Autoren, dass der Begriff bei der zweiten Nennung als „national origin“ zu lesen sei.<sup>717</sup>

Einer solchen Auslegung steht jedoch ein gewichtiges systematisches Argument entgegen, denn wie *Schwelb* treffend festhält: „[I]t ought not to be lightly assumed that within one sentence the same term is given two different meanings.“<sup>718</sup> Dies gilt umso mehr, als die Vorarbeiten zu Art. I ICERD – wie oben aufgezeigt – von dem Bestreben geprägt waren, klarzustellen, dass die Begriffe „national origin“ und „nationality“ unterschiedliche Dinge bezeichnen.<sup>719</sup> Vor diesem Hintergrund scheint es wenig plausibel, ausgerechnet hinsichtlich dieser beiden Termini von einem Redaktionsversehen auszugehen. Überzeugender ist daher eine am Wortlaut orientierte Auslegung, die die Entscheidung für die Verwendung des Begriffs „nationality“

716 *Schwelb*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1010). Neben Unterscheidungen hinsichtlich des Verlusts der Staatsangehörigkeit waren insbesondere Vorschriften, die im Hinblick auf die Ausübung öffentlicher Ämter zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen differenzierten, weit verbreitet. Bekanntes Beispiel ist Art. 2 I der US-Verfassung, dem zufolge nur ein „natural born citizen“ Präsident der Vereinigten Staaten werden kann. Art. I III ICERD sollte auch die Beibehaltung solcher Regelungen ermöglichen. Vgl. *ibid.*, (1010 f.).

717 Vgl. *Lerner*, Racial Discrimination, S. 35; *Thornberry*, ICERD, S. 144 u. 158.

718 *Schwelb*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1009).

719 Der IGH kommt im Zuge seiner Untersuchung der Genese von Art. I ICERD ebenfalls zu dem Schluss, dass die *travaux préparatoires* in der Zusammenschau bestätigen, dass die beiden Begriffe strikt auseinandergehalten werden müssen, vgl. IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination [Qatar v. United Arab Emirates]*, Preliminary Objections, Urteil vom 04. Februar 2021, ICJ Rep. 2021, S. 71 (Rn. 94 ff.). An diesem Gesamtbild vermag die Äußerung einer einzelnen Abgesandten, die – trotz aller vorherigen Diskussionen – den Begriff „nationality“ in Art. I III a.E. ICERD als „national origin“ verstand (siehe UN-Doc. A/C.3/SR.1307, Rn. 24), nichts zu ändern.

ernst nimmt. Dementsprechend bezieht sich die Gegenausnahme des Art. 1 III a.E. ICERD allein auf Maßnahmen, die sich gegen Angehörige eines bestimmten Staates richten. Dies ist weder bei nach Anzahl der Staatsangehörigkeiten noch bei nach Art des Staatsangehörigkeitserwerbs differenzierenden Regelungen der Fall.

Die zweite Gegenausnahme, die den weiten Anwendungsbereich des Art. 1 III ICERD gerade mit Blick auf den Verlust der Staatsangehörigkeit begrenzt, ergibt sich aus Art. 5 d iii ICERD. Das dort geschützte „Recht auf die Staatsangehörigkeit“ ist in der Zusammenschau mit dem Grundanliegen der Konvention so zu verstehen, dass Ausbürgerungen, die unmittelbar an einen der in Art. 1 I ICERD genannten Diskriminierungsgründe anknüpfen – trotz Art. 1 III ICERD – verboten sind.<sup>720</sup> Eine gegenteilige Auslegung würde nämlich nicht nur Art. 5 d iii ICERD jeglicher Bedeutung berauben, sondern den Vertragsstaaten zugleich – entgegen dem schon aus dem Titel der Konvention folgenden Zweck des Abkommens – völlige Narrenfreiheit in einem Bereich einräumen, der sich, wie die historische Erfahrung gezeigt hatte, besonders dazu eignet, bestimmte Gruppierungen zu diskriminieren und auszugrenzen.<sup>721</sup> Dementsprechend mögen beispielsweise gesetzliche Bestimmungen, die eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit aufgrund der Hautfarbe ermöglichen, als „legal provisions concerning nationality“ i.S.v. Art. 1 III ICERD zu qualifizieren sein, gleichwohl wären sie nicht mit der Konvention vereinbar.<sup>722</sup>

Die im Rahmen terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften vorgenommenen Unterscheidungen zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen, knüpfen allerdings nicht unmittelbar an einen der in Art. 1 I ICERD genannten Diskriminierungsgründe an, sondern differen-

720 Siehe zur Einschränkung von Art. 1 III ICERD durch Art. 5 d iii ICERD *Schwelb*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1009); *Thornberry*, ICERD, S. 342.

721 Historisch besehen war nämlich, wie Special Rapporteur *Tendayi Achiume* schreibt, gerade die Ausbürgerung „a favoured political tool of ethnonationalist governments wishing to isolate, marginalize or exclude certain racial, ethnic, religious, and national groups“, *dies.*, Amicus Brief before the Dutch Immigration and Naturalisation Service, 23. Oktober 2018, Rn. 9, verfügbar unter: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration\\_Amicus.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration_Amicus.pdf) [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

722 Vgl. *Schwelb*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1009). Zu diesem Ergebnis kommt auch *Plender*, der dabei allerdings auf ein außerhalb der Konvention bestehendes und von dieser unbeeinträchtigt allgemeines Verbot diskriminierender und damit willkürlicher Ausbürgerungen abstellt, *ders.*, Austrian J. Publ. Intl. L. 49 (1995), 43 (45).

zieren nach der Anzahl der Staatsangehörigkeiten und/oder der Art und Weise ihres Erwerbs. Ein Anknüpfen an diese Kriterien ist vor dem Hintergrund von Art. 1 II u. III ICERD indes nicht als Konventionsverstoß zu werten. Denn einerseits nimmt Art. 1 II ICERD Unterscheidungen zwischen Staatsangehörigen und Fremden vom Anwendungsbereich der Konvention aus und lässt somit das Differenzierungskriterium der Staatsangehörigkeit ausdrücklich zu.<sup>723</sup> Andererseits sollte Art. 1 III ICERD – wie oben dargelegt – den Staaten gerade die Beibehaltung von nach Erwerbsmodus differenzierenden Regelungen gestatten.

#### bb. Die Auslegung des ICJ

Diese Gesamtwertung wird – insbesondere im Hinblick auf Unterscheidungen, die an die Anzahl der Staatsangehörigkeiten anknüpfen – auch durch ein Anfang 2021 ergangenes und bisher wenig rezipiertes Urteil des IGH zur Anwendbarkeit der ICERD in Bezug auf staatsangehörigkeitsbezogene Unterscheidungen gestützt.<sup>724</sup> Die Entscheidung betrifft im Kern eine Reihe aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen, die die Vereinigten Arabischen Emirate im Zuge diplomatischer Verwerfungen gegen katarische Staatsangehörige verhängt hatten, was Katar schließlich dazu veranlasste, den IGH anzurufen.<sup>725</sup> Katar war dabei der Auffassung, dass die Maßnahmen wegen der expliziten Bezugnahme auf die katarische Staatsangehörigkeit, als Diskriminierung aufgrund der „current nationality“ zu qualifizieren seien, wobei das Kriterium der „nationality“ dem in Art. 1 I ICERD aufgeführten Diskriminierungsgrund des „national origin“ unterfalle.<sup>726</sup> Unabhängig davon impliziere die Anknüpfung an die katarische Staatsangehörigkeit aber auch eine indirekte Diskriminierung aufgrund des „national origin“, weil auf diese Weise überwiegend Personen katarischer Herkunft „in the sense of their heritage and culture“ erfasst würden.<sup>727</sup>

Der IGH befasst sich in seiner Entscheidung zunächst mit dem Vorbringen Katars, dass der Diskriminierungsgrund des „national origin“ auch die

723 Vgl. *Schwebel*, Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), 996 (1007).

724 IGH, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination [Qatar v. United Arab Emirates]*, Preliminary Objections, Urteil vom 04. Februar 2021, ICJ Rep. 2021, S. 71.

725 Siehe zum Hintergrund des Verfahrens, *ibid.*, Rn. 26 ff.

726 *Ibid.*, Rn. 45.

727 *Ibid.*, Rn. 47 f.



„nationality“ erfasse.<sup>728</sup> Nach eingehender Untersuchung des Wortlauts von Art. 1 ICERD im Lichte des Zwecks der Konvention lehnt er diese Interpretation jedoch ab.<sup>729</sup> Dabei stellt der Gerichtshof maßgeblich darauf ab, dass die in Art. 1 I ICERD aufgeführten Diskriminierungsgründe – anders als das im Lauf des Lebens veränderbare „legal attribute“ Staatsangehörigkeit – bereits bei Geburt unveränderlich vorliegende Eigenschaften betreffen.<sup>730</sup> Aus Sicht des IGH ist Sinn und Zweck der ICERD allein ausgrenzende Unterscheidungen, die an eine Hierarchisierung sozialer Gruppen anhand dieser dem Zugriff des Einzelnen entzogenen Charakteristika anknüpfen, zu beseitigen, wohingegen Unterscheidungen aufgrund der Staatsangehörigkeit – wie sie auch im Recht der meisten Vertragsstaaten vorgesehen sind – ersichtlich nicht erfasst werden sollten.<sup>731</sup> Daher fallen Unterscheidungen aufgrund der Anzahl der Staatsangehörigkeiten, selbst wenn man sie als Unterscheidung aufgrund der „current nationality“ qualifiziert, nicht in den Anwendungsbereich der ICERD.

In einem zweiten Schritt erteilt der IGH darüber hinaus auch der These, dass an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Maßnahmen auf eine indirekte Diskriminierung aufgrund des „national origin“ hinauslaufen, eine Absage und hält fest: „[W]hile the measures based on current Qatari nationality may have collateral or secondary effects on persons born in Qatar or of Qatari parents [...] this does not constitute racial discrimination within the meaning of the Convention.“<sup>732</sup> Mit dieser Feststellung ist nicht nur dem Vorbringen Katars, sondern zugleich auch dem Argument, dass terrorismusbezogene Ausbürgerungsregelungen, die an das Bestehen einer anderen, verbleibenden Staatsangehörigkeit anknüpfen, im Ergebnis regelmäßig auf eine indirekte Diskriminierung aufgrund des durch diese Staatsangehörigkeit implizierten „national origin“ hinauslaufen, die Grundlage entzogen.

---

728 Ibid., Rn. 74 ff.

729 Ibid., Rn. 88. Dieses klare Auslegungsergebnis sieht der Gerichtshof auch durch eine ergänzend vorgenommene Analyse der *travaux préparatoires* bestätigt, siehe *ibid.*, Rn. 89 ff. Der IGH betont zudem, dass seine Auslegung der Konvention weder durch das CERD – an dessen Einschätzung er nicht gebunden ist – noch durch die möglicherweise abweichende Spruchpraxis regionaler Menschenrechtsgerichte – die nicht auf der ICERD, sondern regionalen, im Hinblick auf Diskriminierungsverbote weiterreichenden Menschenrechtsinstrumenten fußt – in Frage gestellt wird, *ibid.*, Rn. 101 ff. Eingehend zur Unterscheidung von „nationality“ und „national origin“ auch *ibid.*, S. 157, *Iwasawa*, Separate Opinion, Rn. 28 ff.

730 Ibid., Rn. 81. Siehe auch *ibid.*, S. 157, *Iwasawa*, Separate Opinion, Rn. 28 f.

731 Ibid., Rn. 86 f.

732 Ibid., Rn. 112.

Der Gerichtshof fasst sich zwar recht kurz und führt seine Erwägungen nicht weiter aus, die dahinterstehende Überlegung liegt aber auf der Hand: In Anbetracht der großen Bedeutung, die Abstammungsfaktoren bis heute bei der originären Verleihung der Staatsangehörigkeit zukommt, würde eine großzügigere Linie hinsichtlich der behaupteten indirekten Diskriminierung unweigerlich dazu führen, dass staatsangehörigkeitsbasierte Unterscheidungen – entgegen der aus den Vorarbeiten sowie Art.1 I-III ICERD ersichtlichen Konzeption – regelmäßig von der Konvention erfasst wären. Denn im Ergebnis wären entsprechende Differenzierungen zwar für sich genommen formell vom Anwendungsbereich ausgenommen, mithilfe der Behauptung indirekter Diskriminierung käme man über die Hintertür allerdings gleichwohl zur Anwendbarkeit der Konvention. Dieser Umgehungsmöglichkeit schob der Gerichtshof durch seine Entscheidung einen Riegel vor.

### 3. Zusammenfassung

In der Gesamtschau wird deutlich, dass weder die CRS noch die ICERD die Behauptung, dass an die Anzahl der Staatsangehörigkeiten und/oder die Art des Erwerbs anknüpfende Unterscheidungen letztlich auf eine verbotene Diskriminierung aufgrund des „national origin“ hinauslaufen, stützen. Richtig ist zwar, dass anhand dieser Kriterien differenzierende Ausbürgerungsvorschriften bestimmte Gruppierungen faktisch stärker betreffen, auf der universellen Ebene sind solche Unterscheidungen jedoch nach heutigem Stand nicht verboten.<sup>733</sup> Für die CRS ergibt sich das bereits aus dem Umstand, dass die Konvention selbst Vorgaben enthält, die nach Anzahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Art des Erwerbs differenzieren. Die ICERD wiederum ächtet zwar grundsätzlich ein breites Spektrum abstammungsbezogener Differenzierungen, nimmt aber – wie oben aufgezeigt – gerade solche, die sich auf die Staatsangehörigkeit beziehen, in weitem Umfang vom eigenen Anwendungsbereich aus.

Vor diesem Hintergrund sind terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die allein Mehrstaater und/oder nicht-gebürtige Staatsangehörige betreffen im universellen Völkerrecht weder als verbotene Diskriminierung, noch gar als Verstoß gegen das gewohnheitsrechtliche Willkürverbot zu werten.

---

733 Stärkeren Schutz bietet in dieser Hinsicht das regionale Völkerrecht. Siehe dazu unten.

#### IV. Zwischenergebnis

Im universellen Völkerrecht verbleibt den Staaten in Staatsangehörigkeitsfragen nach wie vor ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Dieser spiegelt sich auch in den auf dieser Ebene – trotz aller Bemühungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs – weiterhin weitgefassten Bestimmungen zur Ausbürgerung wider. Das universelle Völkerrecht gestattet den Staaten noch immer, ihre Staatsangehörigkeit aus den verschiedensten Gründen abzuerkennen, wobei selbst die Herbeiführung von Staatenlosigkeit nicht ausnahmslos verboten ist. Insofern steht das universelle Völkerrecht auch dem Erlass terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften nicht grundsätzlich entgegen. Dieser *status quo* mag insbesondere aus der menschenrechtlichen Perspektive unbefriedigend erscheinen, rechtfertigt aber nicht das verbreitete Vorgehen, für wünschenswert erachtete, weitergehende Beschränkungen ohne die dafür erforderlichen detaillierten Nachweise kurzerhand als Maßgaben des Gewohnheitsrechts auszugeben. Gleichzeitig sollte der Befund, dass terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften im universellen Völkerrecht nicht allgemein verboten sind, aber auch nicht den Blick auf die dennoch vorhandenen Begrenzungen staatlicher Befugnisse auf diesem Gebiet verstellen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei insbesondere die Aufnahme des Art. 15 AEMR in den zentralen Menschenrechtskatalog. Denn obwohl seine Bestimmungen für sich genommen nicht verbindlich sind, ging vom *framing* der Staatsangehörigkeit als Menschenrechtsfrage eine erhebliche Signalwirkung aus. Insofern lässt sich Art. 15 AEMR als Ausgangspunkt der weiteren völkerrechtlichen Entwicklung begreifen, im Laufe derer der traditionell staatszentrierte Fokus im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts sich sukzessive zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung individueller Interessen verschieben sollte. Ausweis dieser neuen Dynamik im Völkerrecht sind unter anderem die der Umsetzung des Art. 15 AEMR dienenden Bestimmungen der CRS, die die vormals nahezu unbegrenzten staatlichen Ausbürgerungsbefugnisse insbesondere im Hinblick auf die Herbeiführung von Staatenlosigkeit erheblich einschränken. So ist es Deutschland als Signatarstaat untersagt, terrorismusbezogene Ausbürgerungen vorzunehmen, die zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen. Solange die deutschen Ausbürgerungsvorschriften allerdings, wie auch § 28 I Nr. 2 StAG, auf Mehrstaater beschränkt sind, droht kein Verstoß gegen die CRS. Solche Beschränkungen des persönlichen Anwendungsbereichs verstoßen, wie oben aufgezeigt, auch nicht gegen Diskriminierungsverbote im universellen Völ-

kerrecht. Auf dieser Ebene sind in Staatsangehörigkeitssachen sowohl Unterscheidungen nach der Anzahl der Staatsangehörigkeiten als auch solche nach der Art des Erwerbes zulässig. Insofern ist der Gestaltungsspielraum des deutschen Gesetzgebers im Hinblick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungen durch das universelle Völkerrecht im Wesentlichen nur durch das Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit begrenzt.

Allerdings werden die staatlichen Befugnisse in diesem Bereich – wie der folgende Abschnitt zeigt – nicht nur durch Bestimmungen, die unmittelbar die Zulässigkeit einer Ausbürgerung anbelangen, beschränkt, sondern darüber hinaus auch durch Vorgaben, die die Rechtsfolgen dieser Maßnahme betreffen, erheblich eingeengt.

## V. Ausbürgerung und völkerrechtliche Aufnahmepflicht

Wie in Kapitel 2 dargestellt, ist eine der wichtigsten völkerrechtlichen Konsequenzen<sup>734</sup> der Staatsangehörigkeit die Aufnahmepflicht des Heimatstaats. Aus dieser auch gewohnheitsrechtlich anerkannten Verpflichtung folgt dabei einerseits die Pflicht, eigene Staatsangehörige im Falle einer Ausweisung aufzunehmen, andererseits das Verbot, sie ohne dessen Zustimmung in einen Drittstaat auszuweisen.<sup>735</sup>

Genau an diesem Punkt setzen § 28 I Nr. 2 StAG und seine ausländischen Pendanten an, denn mithilfe der Ausbürgerung soll, wie bereits dargelegt, nicht nur die Staatsangehörigkeit, sondern gerade auch die mit dieser verbundene Aufnahmepflicht beseitigt werden, damit der Betroffene anschließend ausgewiesen oder – besser noch – bereits an der Wiedereinreise gehindert werden kann.

Die Logik, die sich hinter einem solchen Vorgehen verbirgt, scheint auf den ersten Blick plausibel, tatsächlich verkennt sie aber die Grenzen, die das Völkerrecht staatlichen Ausbürgerungsentscheidungen zur Absicherung der Aufnahmepflicht sowohl mit Blick auf die Interessen anderer Staaten (I.) als auch auf solche des Einzelnen (II.) zieht. Die völkerrechtliche Auf-

734 Was den Stellenwert dieser Pflicht angeht, hält *van Panhuys* fest: „The duty to admit nationals is considered so important a consequence of nationality that it is almost equated with it“, *ders.*, The Rôle of Nationality, S. 56. Siehe auch *Lessing*, der die Aufnahmepflicht für die „wesentlichste unmittelbare völkerrechtliche Wirkung“ der Staatsangehörigkeit hält, *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 142.

735 Siehe Kapitel 2.

nahmepflicht wäre nämlich wenig wert, wenn es den Staaten freigestellt wäre, sich ihrer ohne weiteres durch eine Ausbürgerung zu entledigen.<sup>736</sup>

### 1. Aus Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten folgende Einschränkungen

Über die Frage der Zulässigkeit der Ausbürgerung selbst hinausgehende Einschränkungen der staatlichen Befugnisse ergeben sich auf der Ebene des universellen Völkerrechts zunächst aus Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten. In erster Linie wird der staatliche Handlungsspielraum dabei durch aus der allgemeinen Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit folgende Begrenzungen eingeengt (a.). Im Fall terrorismusbezogener Ausbürgerungen werden diese allgemein gültigen Beschränkungen darüber hinaus noch von speziellen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung flankiert (b.).

#### a. Aus der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit folgende Einschränkungen der Rechtswirkung der Ausbürgerung

##### aa. Die Anfänge der Diskussion um die Rechtswirkung der Ausbürgerung auf die völkerrechtliche Aufnahmepflicht

Die Diskussion, welche Konsequenzen die Aberkennung der Staatsangehörigkeit für die völkerrechtliche Aufnahmepflicht hat, setzte in Anbetracht der Verabschiedung der ersten Ausbürgerungsvorschriften bereits im 19. Jhdt. ein, gewann aber im Gleichschritt mit der Bedeutungszunahme des Instruments der Ausbürgerung in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. erheblich an Brisanz.

Die völkerrechtliche Literatur betonte dabei angesichts der erheblichen Bedeutung, die der aus der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit folgenden Aufnahmepflicht des Heimatstaates im internationalen Verkehr

---

736 Treffend insofern *Plender*: „A State's obligation to admit its own nationals to its territory could easily be circumvented if it were always open to the State to withdraw its nationality from those it wished to exclude.“, *ders.*, *International Migration Law*, S. 144. Ähnlich auch *Crawford*, *Brownlie's Principles*, S. 505.

zukommt,<sup>737</sup> von Anfang an, dass diese Pflicht nicht ohne Weiteres durch eine Ausbürgerung beseitigt werden kann. So hielt v. Martitz schon 1875 fest: „Ja die Aufnahmepflicht des Staates seinen Bürgern gegenüber gilt im internationalen Verkehr als eine so unbedingte, daß ihr sogar die Expatriationsgründe des Landesrechts weichen müssen.“<sup>738</sup>

Gestützt wurde diese Auffassung durch eine Vielzahl bilateraler Verträge, die den ehemaligen Heimatstaat dazu verpflichteten, frühere Staatsangehörige im Falle der Ausweisung aus dem Aufenthaltsstaat wiederaufzunehmen.<sup>739</sup> Angesichts dieser Staatenpraxis wurde die Pflicht zur Aufnahme ehemaliger Staatsangehöriger von vielen damaligen Autoren als Regel des Gewohnheitsrechts angesehen.<sup>740</sup> Diese Einschätzung wurde durch die Haager Konferenz von 1930 allerdings nicht bestätigt, denn das Vorhaben, eine umfassende Aufnahmepflicht für ehemalige Staatsangehörige zu kodifizieren, scheiterte am Widerstand einiger Staaten, denen eine solche Vorgabe deutlich zu weit ging.<sup>741</sup> Daher wurde die These einer gewohnheitsrecht-

737 Insbesondere im Hinblick auf die Aufenthaltsgewährung Fremden gegenüber spielt das Vertrauen auf den Fortbestand der Aufnahmepflicht des Heimatstaates eine entscheidende Rolle, siehe *Pellonpää*, *Expulsion in International Law*, S. 23; *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (375 f.). Vgl. auch *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 120.

738 V. Martitz, *Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr*, Sp. 800.

739 Vgl. dazu m.w.N. *Suffrian*, *Die Rechtsstellung der Heimatlosen*, S. 26 ff.; *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 132 f. Siehe auch *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 333; *ders.*, *Rückübernahme*, S. 38 f.

V. Martitz spricht in diesem Zusammenhang schon 1875 von einem „wahre[n] Netz von die Uebernahmepflicht jetziger und früherer Landesangehöriger normirenden Staatsverträgen“, *ders.*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr*, Sp. 800 [Hervorhebung im Original].

740 Vgl. *Suffrian*, *Die Rechtsstellung der Heimatlosen*, S. 28 u. 32; *Triepel*, *ZaöRV* 1 (1929), 185 (198); siehe m.w.N. auch *Hailbronner*, *Rückübernahme*, S. 40. A.a. *Weis*, dem zufolge der Abschluss dieser Abkommen im Gegenteil gerade belege, dass damals keine entsprechende gewohnheitsrechtliche Verpflichtung existierte, *ders.*, *Nationality and Statelessness*, S. 57.

741 Siehe dazu *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 123 f.; *Plender*, *International Migration Law*, S. 145; *Hailbronner*, *Rückübernahme*, S. 41; eingehend *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 55 ff. Im Rahmen der Konferenz konnte man sich lediglich auf ein – allerdings nie in Kraft getretenes – „Special Protocol concerning Statelessness“ einigen, das eine Aufnahmepflicht des ehemaligen Heimatstaats ausschließlich im Falle fürsorgebedürftiger oder straffälliger früherer Staatsangehöriger vorsah, siehe *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 56 f.

lichen Geltung der Verpflichtung zur Aufnahme ehemaliger Staatsangehöriger im Anschluss an die Konferenz zunehmend in Zweifel gezogen.<sup>742</sup>

Allein aus dem Umstand, dass die Staaten sich auf der Haager Konferenz nicht auf die Kodifikation einer Aufnahmepflicht des ehemaligen Heimatstaates einigen konnten, folgt jedoch nicht, dass eine solche Pflicht im Völkerrecht nicht existiert.<sup>743</sup> So stellte schon die zeitgenössische Literatur heraus, dass die Aufnahmepflicht des ehemaligen Heimatstaates sich – insbesondere in der für diese Untersuchung besonders relevanten Konstellation der Ausbürgerung im Ausland befindlicher Personen – nicht aus dem Gewohnheitsrecht ableitet, sondern bereits aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen folgt.<sup>744</sup>

bb. Der Fortbestand der Aufnahmepflicht im Hinblick auf während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerte Personen

aaa. Der Grundsatz vom Fortbestand der Aufnahmepflicht im Völkerrecht

Der Ausgangspunkt der völkerrechtlichen Erwägungen zum Fortbestand der Aufnahmepflicht des ehemaligen Heimatstaates war die Erkenntnis, dass die Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger leicht zu umgehen und damit praktisch wie rechtlich bedeutungslos wäre, wenn es dem Heimatstaat jederzeit offen stünde, sich dieser Verpflichtung kurzerhand durch Aberkennung der Staatsangehörigkeit zu entledigen.<sup>745</sup> Besonders deutlich trat diese Gefahr aus Sicht von Autoren der ersten Hälfte des 20. Jhdts. bei

---

742 Vgl. *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 57; *Plender*, International Migration Law, S. 145 f.; *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 29; siehe auch *Hailbronner*, Rückübernahme, S. 44 f.

743 So bereits *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (272).

744 Vgl. *Leibholz*, ZaöRV 1 (1929), 77 (101 f. u. 122); *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (269 ff.). So i.E. auch *Lessing*, der die aus seiner Sicht maßgebliche Unwirksamkeit von Verfügungen zulasten Dritter aber als aus der „Rechtsidee selbst“ folgenden „Fundamentalsatz des Rechts“ ansieht, der selbst den allgemeinen Rechtsgrundsätzen noch vorgeschaltet sei, *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 121.

745 Deutlich etwa *Jennings*, der mit Blick auf die Aufnahmepflicht festhält: „This duty is not to be construed in a technical fashion which deprives it of all real meaning. It cannot mean that a state can evade this duty by the simple process of denationalization [...]“, *ders.*, Brit. Y.B. Int'l L. 20 (1939), 98 (112); siehe auch *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (380). Wenig überzeugend insofern *Kelsen/Tucker*, die die Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger offenbar als rein formale begreifen, *dies.*, Principles of International Law, S. 373, Fn. 73. Eine solche Konzeption ablehnend



Ausbürgerungen während eines Auslandsaufenthalts zutage: Denn wenn der Fortbestand der Aufnahmespflicht strikt an die zur Disposition des Heimatstaates stehende Staatsangehörigkeit gekoppelt wäre, könnte sich dieser der gegenüber dem Aufenthaltsstaat zunächst bestehenden Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger jederzeit entziehen.<sup>746</sup>

Dass dieses Ergebnis nicht mit dem Völkerrecht vereinbar ist, folgte in den Augen damaliger Kommentatoren schon daraus, dass es dem Heimatstaat in einer auf der prinzipiellen Gleichheit der Staaten fußenden internationalen Ordnung nicht erlaubt sein kann, in die Rechtssphäre eines anderen Staates einzugreifen und diesen durch eine einseitig verfügte Maßnahme einer für diese Ordnung fundamentalen Rechtsposition – nämlich des aus der territorialen Souveränität folgenden Rechts, Fremde in ihren Heimatstaat auszuweisen<sup>747</sup> – zu entkleiden.<sup>748</sup>

In Anbetracht der in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. um sich greifenden Praxis, missliebige Staatsangehörige während eines Auslandsaufenthalts auszubürgern, stellte die völkerrechtliche Literatur dabei zunächst darauf ab, dass eine Ausbürgerung zum Zwecke der Umgehung der Wiederaufnahmeverpflichtung als klarer Fall des Rechtsmissbrauchs zu qualifizieren ist und den ausbürgern den Staat daher selbstverständlich nicht von seiner Aufnahmespflicht befreit.<sup>749</sup>

Über die Fälle des *abus de droit* hinaus ergibt sich der Fortbestand der Aufnahmeverpflichtung des ehemaligen Heimatstaates im Hinblick auf während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerte Personen, wie *Lessing* betont, aber bereits aus dem für eine auf Gleichheit der Akteure beruhen-

---

auch der spätere IGH-Richter *Gaja*, ILCYB 2008, Vol. I, S. 97, Rn. 47, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

746 Siehe *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (55 f.); *Leibholz*, ZaöRV 1 (1929), 77 (101 f.).

747 Siehe dazu oben Kapitel 2.

748 Vgl. *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (55 f. u. 61); *Leibholz*, ZaöRV 1 (1929), 77 (101 f.).

749 *Jennings*, Brit. Y.B. Int'l L. 20 (1939), 98 (112); so für den Fall der Ausbürgerung nach Stellung des Aufnahmebegehrens durch den Aufenthaltsstaat auch *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 120. Siehe zur Einstufung der Ausbürgerung und anschließenden Verweigerung der Wiederaufnahme des ehemaligen Staatsangehörigen als Rechtsmissbrauch zudem *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (270 f.); *Lauterpacht*, The Function of Law in the International Community, S. 309; vgl. auch *Martin*, in: *Aleinikoff/Chetail* (Hrsg.), Migration and International Legal Norms, S. 31 (41). Das völkerrechtliche Verbot des *abus de droit* lässt sich als Ausprägung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes von Treu und Glauben begreifen, vgl.; *Herdegen*, Völkerrecht, § 17, Rn. 3; *Kotzur*, Good Faith (Bona fide), MPEPIL, Rn. 22.

den Rechtsordnung wie dem Völkerrecht elementaren Grundprinzip der Unwirksamkeit einseitiger Verfügungen zulasten Dritter.<sup>750</sup>

Mit diesem Grundprinzip wäre es nämlich unvereinbar, wenn sich der ausbürgernde Staat durch einseitige Maßnahmen seiner Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger entledigen und damit umgekehrt das bis zur Ausbürgerung unstreitig bestehende Recht des Aufenthaltsstaats, den Ausländer in seinen Heimatstaat auszuweisen, unilateral beseitigen könnte.<sup>751</sup> Da dieser Ansatz allein die objektive Lastenverteilung zwischen den Staaten in den Blick nimmt, kommt es – anders als beim Rechtsmissbrauch – für den Fortbestand der Aufnahmepflicht dabei nicht auf eine Schädigungsabsicht des ehemaligen Heimatstaates, sondern allein darauf an, dass durch die einseitig vorgenommene Ausbürgerung keine Änderung der Rechtslage zuungunsten des Aufenthaltsstaats eintreten darf.<sup>752</sup> Deshalb muss der ehemalige Heimatstaat auch illegal in den Aufenthaltsstaat eingereiste Personen zurücknehmen, sofern er zum Zeitpunkt des Grenzübertritts derselben noch aufnahmepflichtig war, denn auch in diesem Szenario läge andernfalls eine einseitiger Eingriff in die Rechtssphäre des Aufenthaltsstaats vor.<sup>753</sup>

Darüber hinaus kann die Verpflichtung zur Aufnahme ehemaliger, während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerter Staatsangehöriger auch auf den allgemeinen Rechtsgrundsatz<sup>754</sup> von Treu und Glauben gestützt werden. So hält etwa *Randelzhofer* mit Blick auf die Aufnahmepflicht fest: „It is not possible for a State to shrink completely from that duty by means of denationalization. If denationalization occurs after the individual has abandoned his State and is in the territory of another State the duty of admission persists, because otherwise the other State would be deceived in

---

750 Vgl. *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 121. *Lessing* hält die Unwirksamkeit einseitiger Verfügungen zulasten Dritter dabei für einen „Fundamentalsatz des Rechts“, der aus der „Rechtsidee selbst“ folge und daher – wie bereits erwähnt – selbst den allgemeinen Rechtsgrundsätzen vorgeschaltet sei, *ibid.*

751 Vgl. *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 121. In diese Richtung bereits *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (55 f. u. 61).

752 Vgl. *Hailbronner*, in *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 339; *ders.*, ZaöRV 57 (1997), 1 (23). *Hailbronner* zufolge kommt es für den Fortbestand der Aufnahmepflicht selbst unter dem Gesichtspunkt des Ermessensmissbrauchs allein auf eine objektive Schmälerung der Rechtsposition des Aufenthaltsstaats an, *ibid.*

753 *Hailbronner*, Rückübernahme, S. 47; *ders.*, ZaöRV 57 (1997), 1 (23).

754 Siehe zum Status des Prinzips von Treu und Glauben als eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes nur *Kotzur*, Good Faith (Bona fide), MPEPIL, Rn. 22.

its expectation that the State whose nationality the individual possessed is obliged to receive the individual.”<sup>755</sup>

In der Zusammenschau wird daher deutlich, dass – trotz einer teilweise divergierenden Staatenpraxis in der ersten Hälfte des 19. Jhdts. – schon in der älteren Literatur weitgehende Einigkeit darüber herrschte, dass eine Abkennung der Staatsangehörigkeit während eines Auslandsaufenthalts den ehemaligen Heimatstaat nicht von seiner Pflicht entbindet, den Betroffenen auf Verlangen des Aufenthaltsstaats zurückzunehmen.<sup>756</sup> Die völkerrechtliche Wirkung der Ausbürgerung beschränkt sich – da der Heimatstaat nur über eigene Rechtspositionen verfügen kann – im Verhältnis zum Aufenthaltsstaat vielmehr allein darauf, dass der ausbürgernde Staat sich seiner vormals bestehenden Schutzrechte begibt.<sup>757</sup>

Die Auffassung, dass der ehemalige Heimatstaat weiterhin zur Aufnahme von während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerten Personen verpflichtet ist, ist auch in der modernen Literatur absolut vorherrschend.<sup>758</sup> Selbst jene Autoren, die dem gewohnheitsrechtlichen Status dieser Pflicht kritisch gegenüberstehen, erkennen mit Blick auf die oben dargestellten allgemei-

755 *Randelzhofer*, Nationality, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, S. 501 (507). Ähnlich schon *Weis*: „The good faith of a State which has admitted an alien on the assumption that the State of his nationality is under an obligation to receive him back would be deceived if by subsequent denationalization this duty were to be extinguished.”, *ders.*, Nationality and Statelessness, S. 55; vgl. zudem *Plender*, *International Migration Law*, S. 149. In diese Richtung im Hinblick auf die durch den Pass garantierte *returnability* bereits *Fischer-Williams*, *Brit. Y.B. Int'l L.* 8 (1927), 45 (56). Siehe zur durch den Pass manifestierten *returnability* auch, *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 866.

756 Vgl. *Fischer-Williams*, *Brit. Y.B. Int'l L.* 8 (1927), 45 (55 f. u. 61); *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 120 f. u. 123; *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 63; *Castrén*, *ZaöRV* II, (1942/43), 325 (359). A.a. *Kelsen/Tucker*, die wenig überzeugend einerseits einräumen, dass eine Verbannung eigener Staatsangehöriger das Aus- und Abweisungsrecht anderer Staaten verletzt, andererseits aber – ohne die Mehrheitsposition und ihre Argumente überhaupt zu benennen – offenbar der Auffassung sind, dass die Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger rein formal zu begreifen sei und durch die Ausbürgerung daher jederzeit beseitigt werden könne, *dies.*, *Principles of International Law*, S. 373, Fn. 73.

757 Vgl. *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 123; *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 126; *Plender*, *Austrian J. Publ. Intl. L.* 49 (1995), 43 (45).

758 Siehe nur *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 44; *Randelzhofer*, Nationality, in: Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, S. 501 (507); *Hailbronner*, Rückübernahme, S. 50; *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 74 u. 897; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht I/2*, S. 84; *Boll*, Multiple Nationality, S. 289; *Gibney*, in: *Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink* (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (376).

nen Rechtsgrundsätze an, dass sich der Heimatstaat der Verpflichtung zur Aufnahme nicht durch eine Ausbürgerung im Ausland befindlicher Personen entziehen kann.<sup>759</sup> So räumt *Weis* ein: „There exists a – probably theoretical – exception, following from the general principles of international law, to the principle that loss of nationality terminates the duty of admission. If a State were to resort to denationalisation of nationals abroad solely for the purpose of denying them readmission or to prevent their return, [...] such action taken *in fraudem juris internationalis* would be contrary to international law not only as an abuse of right but as a direct infringement of the sovereign rights of the State of residence, *i.e.*, of the right to expel aliens, which follows from its territorial supremacy.”<sup>760</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der völkerrechtliche Befund eindeutig: Die Ausbürgerung eines im Ausland befindlichen Staatsangehörigen entbindet den (ehemaligen) Heimatstaat grundsätzlich nicht von seiner Pflicht, den Betroffenen auf Verlangen des Aufenthaltsstaats zurückzunehmen. Dies gilt gerade auch mit Blick auf eine Vorschrift wie § 28 I Nr. 2 StAG, die – wie in Kapitel 4 gezeigt – klar von dem Bestreben getragen ist, die mit der Staatsangehörigkeit verbundene Aufnahmepflicht mithilfe der Ausbürgerung zu beseitigen. Denn die Verweigerung der Wiedereinreise, die der deutsche Gesetzgeber mit dieser Regelung ausweislich der Gesetzesbegründung zu ermöglichen sucht, wäre ein Übergriff in die Rechtssphäre des Aufenthaltsstaates.

#### bbb. Der Fortbestand der Aufnahmepflicht im Fall von während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerten Mehrstaatern

Am Fortbestand der Aufnahmepflicht ändert auch der Umstand, dass eine Ausbürgerungsvorschrift allein Mehrstaater betrifft – und daher nach einer Ausbürgerung mindestens ein weiterer Staat aufnahmepflichtig bleibt

---

759 *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 57 u. 126; vgl. auch *Plender*, International Migration Law, S. 149. Den Fortbestand der Aufnahmepflicht zweifelt soweit ersichtlich in der modernen Literatur lediglich *Hofmann* an, der dabei allerdings allein auf die gewohnheitsrechtliche Verankerung abstellt und die – soeben dargestellten – auf allgemeine Rechtsgrundsätze gestützten Erwägungen der Mehrheitsmeinung nicht weiter thematisiert, *ders.*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 29.

760 *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 57. Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, belegen § 28 I Nr. 2 StAG und seine ausländischen Pendanten, dass *Weis* Erwägungen – anders als er selbst bei Abfassung seines Buchs Ende der 1970er Jahre annahm – leider keineswegs nur theoretischer Natur sind.

– nichts. Denn im Fall von Mehrstaaten sind nach einhelliger Ansicht alle Heimatstaaten gewissermaßen als „Gesamtschuldner“ zur Aufnahme verpflichtet, d.h. der Aufenthaltsstaat kann im Falle einer Ausweisung von jedem Heimatstaat die Rücknahme des Betroffenen verlangen.<sup>761</sup> Insofern käme es auch in diesem Szenario zu einer Beschneidung der Rechte des Aufenthaltsstaats, wenn ein „Schuldner“ sich einseitig aus der Verantwortung ziehen könnte, weil auch hier der Wegfall eines zunächst zur Aufnahme verpflichteten Gegenübers den Aufnahmestaat rechtlich besehen objektiv schlechter stellt. Der ehemalige Heimatstaat muss daher während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerte Personen auch dann zurücknehmen, wenn diese über eine weitere Staatsangehörigkeit verfügen.<sup>762</sup>

Die Vertreter der gegenteiligen Auffassung, nach der nur die verbleibenden Heimatstaaten aufnahmepflichtig bleiben, lassen sich demgegenüber offenbar von der Erwägung leiten, dass die Existenz eines beliebigen, weiterhin zur Rücknahme verpflichteten Staates die Beschwer, aus der sich normalerweise der Fortbestand der Aufnahmepflicht ableitet, entfallen ließe.<sup>763</sup> Dabei verkennen sie allerdings nicht nur den oben aufgezeigten Eingriff in die Rechtssphäre des Aufenthaltsstaates, den die einseitige Aufkündigung eigener Verpflichtung durch den Heimatstaat auch dann bedeutet, wenn neben ihm noch weitere Verpflichtete vorhanden sind, sondern übersehen auch, dass die zur Aufnahme verpflichteten Staaten aus Sicht des Aufenthaltsstaats regelmäßig nicht „fungibel“ sind.

Schon ein Blick auf die je nach Staatsangehörigkeit stark variierenden Visumsregeln genügt, um festzustellen, dass die Staaten im internationalen Verkehr keineswegs jeder Staatsangehörigkeit den gleichen Wert beimessen. Ein maßgeblicher Gesichtspunkt für diese unterschiedlichen Regelungen ist dabei die – möglicherweise auch in bi- oder multilateralen Rückübernahmeabkommen erklärte – Bereitschaft des Heimatstaates, ausgewiesene Staatsangehörige jederzeit aus dem Aufenthaltsstaat zurückzunehmen. Hinzukommt, dass gerade in Fällen, in denen es um die Ausbürgerung von in terroristische Aktivitäten verstrickten Personen geht, auch das menschenrechtliche *refoulement*-Verbot, wie es etwa in Art. 3 I CAT<sup>764</sup> niedergelegt ist, Folgen für den „Wert“ des Ausweisungsrechts des Aufenthaltsstaats zei-

761 Vgl. *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 131, 138 u. 146; *van Panhuys*, The Role of Nationality, S. 56. Siehe auch *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 883.

762 *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 131, 138 u. 146.

763 *Castrén*, *ZaöRV* II, (1942/43), 325 (384); *van Panhuys*, The Role of Nationality, S. 57.

764 UNTS, Vol. 1465, S. 85.

tigen kann.<sup>765</sup> Sollte dem Ausgebürgerten in einem verbleibenden Heimatstaat nämlich Folter drohen, ist es dem Aufenthaltsstaat – trotz prinzipiell weiterhin bestehender Aufnahmepflicht – verboten, ihn dorthin auszuweisen.<sup>766</sup> Für den Aufenthaltsstaat als „Gläubiger“ kommt es deshalb entscheidend darauf an, welche Staaten ihm gegenüber konkret als „Schuldner“ zur Aufnahme verpflichtet sind. Auch aus diesem Grund kann sich der ehemalige Heimatstaat daher unabhängig von der Existenz weiterer, prinzipiell rücknahmeverpflichteter Staaten nicht seiner Pflicht zur Aufnahme während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerter Mehrstaater entziehen.

### ccc. Zusammenfassung

Insofern wird deutlich, dass das Völkerrecht die Rechtswirkung der Ausbürgerung jedenfalls mit Blick auf im Ausland befindliche Personen erheblich einschränkt: Diese müssen regelmäßig trotz Ausbürgerung auf Verlangen des Aufenthaltsstaats vom ehemaligen Heimatstaat zurückgenommen werden. Dies gilt, wie oben aufgezeigt, auch für Ausbürgerung, die wie im Fall von § 28 I Nr. 2 StAG nur Mehrstaater betreffen. Auch in diesem Szenario wird der Heimatstaat durch eine Ausbürgerung grundsätzlich nicht von der Verpflichtung zur Aufnahme befreit.<sup>767</sup>

---

765 Ein Kurzüberblick zu den wesentlichen Inhalten von Art. 3 I CAT findet sich bei *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 10 ff. u. 22 ff. Eingehend *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), *The UN Convention Against Torture*, Art. 3 CAT, Rn. 1 ff. Siehe zum Ganzen auch unten.

766 Siehe zum absoluten Verbot des *refoulement* im Rahmen der CAT nur *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), *The UN Convention Against Torture*, Art. 3 CAT, Rn. 72 ff. u. 100 f.; *Kretzmer*, *Torture, Prohibition of*, MPEPIL, Rn. 38; *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 22 ff. Untersagt ist zudem jede Ausweisung, die indirekt (sog. *chain refoulement*) zur Verbringung in einen dritten Staat führt, in welchem dem Betroffenen Folter droht, vgl. *Kretzmer*, *Torture, Prohibition of*, MPEPIL, Rn. 39; *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), *The UN Convention Against Torture*, Art. 3 CAT, Rn. 104 u. 109 f.

767 Etwas anderes könnte sich lediglich in der Sonderkonstellation der Ausbürgerung während eines Aufenthalts in einem anderen Heimatstaat ergeben, weil auf zwischenstaatliche Verpflichtungen gestützte Erwägungen hier nicht ohne Weiteres greifen. Allerdings kann der ausbürgernde Heimatstaat – wie unten dargelegt – aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten gleichwohl verpflichtet sein, dem ehemaligen Staatsangehörigen die Einreise zu gestatten.

## cc. Völkerrechtliche Beschränkungen im Hinblick auf die Ausweisung ehemaliger Staatsangehöriger

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob das Völkerrecht dem ehemaligen Heimatstaat auch bezüglich der Ausweisung ausgebürgerter Personen Beschränkungen auferlegt. In der älteren Literatur, die regelmäßig die Konstellation eines ausgebürgerten Monostaaters<sup>768</sup> vor Augen hatte, wurde diese Frage – anders als die der Wiederaufnahmepflicht – zumeist nur am Rande thematisiert. Im Falle eines ausgebürgerten Monostaaters verstand sich aus Sicht damaliger Autoren nämlich von selbst, dass der ausbürgern- de Staat diesen nicht ohne Weiteres ausweisen kann, denn die Ausbürg- erung als solche bedeutet nicht, dass ein anderer Staat übernahmeverpflich- tet wird.<sup>769</sup> Diese Position ist in der heutigen Literatur unbestritten, so schreiben etwa *Jennings/Watts*: „States have sometimes deprived persons of their nationality as a prelude to expelling them [...]: since this will not of itself result in their acquiring a new nationality it will not give rise to any obligation on the part of other states to receive the persons concerned on their territory.“<sup>770</sup> Was ausgebürgerte Monostaater anbelangt ist die Lage daher klar: Mangels eines aufnahmepflichtigen Gegenübers ist die Auswei- sung aus dem ehemaligen Heimatstaat regelmäßig nicht möglich.<sup>771</sup>

Angesichts dieser Argumentationslinie liegt auf den ersten Blick der Schluss nahe, dass die Ausweisung ausgebürgerter Mehrstaater keine be-

768 Die Mehrstaatigkeit wurde im Völkerrecht nämlich lange als zu vermeidende Anomalie gesehen, die auch völkervertragsrechtlich bekämpft wurde. Erst in jüngerer Zeit geht die Tendenz – wie auch die ECN zeigt – dahin Mehrstaatigkeit zu akzeptieren. So ist z.B. Deutschland aus dem Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern vom 06. Mai 1963 (BGBl. II 1969, S. 1953) Anfang des Jahrtausends ausgetreten, vgl. m.w.N. v. *Arnaud/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 4.

769 Vgl. *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (61); *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 114 f.; *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (359); *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 61. Siehe auch v. *Martitz*, der bereits 1875 festhielt: „Wenn einzelne Landesgesetze eine Verwirkung, ein *forfeiting* der Staatsangehörigkeit kennen, [...] so kann doch selbstverständlich mit solcher Maßregel keinem Nachbarstaat die Uebernahmepflicht der solchergestalt Expatriierten aufgetrocyrt werden.“, *dies.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Sp. 800. Dies verkennen *Kelsen/Tucker*, die offenbar davon ausgehen, dass die Ausbürgerung dem Staat gestatte, den Betroffenen als Ausländer jederzeit auszuweisen, *dies.*, *Principles of International Law*, S. 373, Fn. 73.

770 *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 944 f., Fn. 19.

771 *Doehring*, Rn. 74 u. 897; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 84; *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 418.



sonderen Probleme aufwirft. Schließlich stünde in diesem Szenario – anders als beim ausgebürgerten Monostaater – mindestens ein weiterer aufnahmepflichtiger Staat zur Verfügung, in den der Betroffene verbracht werden könnte. Allerdings wies *Lessing* schon 1937 darauf hin, dass eine derart formalistische Auslegung des aus der völkerrechtlichen Aufnahmespflicht folgenden Verbots der Ausweisung eigener Staatsangehöriger zu kurz greift: Der Heimatstaat könne das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger, das auch gegenüber weiteren Heimatstaaten gilt,<sup>772</sup> nicht kurzerhand durch eine Ausbürgerung des Betroffenen umgehen.<sup>773</sup>

Dieser Auffassung schloss sich Special Rapporteur *Kamto* in einem 2008 für die ILC verfassten Gutachten zur Ausbürgerung und Ausweisung von Mehrstaatern jedoch nicht an. Im Gegenteil: *Kamto* stellte sich nicht nur auf den Standpunkt, dass der ausbürgernde Staat prinzipiell dazu berechtigt sei, den ehemaligen Staatsangehörigen in einen verbleibenden Heimatstaat auszuweisen,<sup>774</sup> sondern behauptete auch, dass Mehrstaater sogar ohne vorherige Ausbürgerung in einen anderen Heimatstaat ausgewiesen werden könnten.<sup>775</sup>

Dass diese Schlussfolgerungen die Mitglieder der ILC allerdings in keiner Weise überzeugten, geht bereits aus der scharfen Kritik an *Kamto*s Vorgehensweise bei der Analyse des einschlägigen Völkerrechts hervor.<sup>776</sup> Inhaltlich wiesen die Kommissionsmitglieder sowohl die These, dass Mehrstaater – ebenso wie Ausländer – letztlich jederzeit ausgewiesen werden

---

772 Für *Lessing* ist das Bestehen dieses Verbots selbstverständlich. I.E. zielt seine Argumentation auf die Ordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit ab: Gibt es mehrere Heimatstaaten, stehen diese sich gleichberechtigt gegenüber und können daher weder Schutz- noch Aufnahmeansprüche gegeneinander geltend machen, vgl. *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 131.

773 *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 131.

774 Siehe Special Rapporteur *Kamto*, Expulsion of Aliens, Rn. 33 u. 35 b, UN-Doc. A/CN.4/594. So auch *Worster*, UCLA J. Int'l L. Foreign Aff. 14 (2009), 423 (476).

775 Special Rapporteur *Kamto*, Expulsion of Aliens, Rn. 12 u. 18, UN-Doc. A/CN.4/594. Dabei wollte *Kamto* in einer verwirrenden und widersprüchlichen Passage das Prinzip der „dominant nationality“ für die Frage der Ausweisung fruchtbar machen, *ibid.*, Rn. 15 ff. Dieses Vorgehen wurde von mehreren Mitgliedern der ILC zurückgewiesen, weil das im Kontext des diplomatischen Schutzes entwickelte Prinzip der „dominant nationality“ allein für diesen Bereich gelte und keinesfalls auf den Bereich der Ausbürgerung und Ausweisung übertragen werden könne, vgl. ILCYB 2008, Vol. I, S. 99 ff., Rn. 2, 18 u. 20, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

776 Siehe als Beispiel nur die Ausführungen von *Petrič* und dem heutigen IGH-Richter *Nolte*, ILCYB 2008, Vol. I, S. 94 f., Rn. 19 ff. u. S. 99 f., Rn. 1 ff., UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

könnten,<sup>777</sup> als auch die Behauptung, dass eine Ausbürgerung es dem ehemaligen Heimatstaat ohne Weiteres ermögliche, den Betroffenen in einen verbleibenden Heimatstaat auszuweisen, aufs Entschiedenste zurück.<sup>778</sup>

Mit Blick auf letztere Behauptung hob der spätere IGH-Richter *Gaja* hervor, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit selbstverständlich nicht zur Umgehung der Aufnahmepflicht herangezogen werden kann: „[T]he rule prohibiting the expulsion of nationals [cannot] be interpreted to mean that a State [is] free to expel an individual on condition that the individual ha[s] previously been denationalized. That would be tantamount to prescribing a two-step procedure in which a State first denationalized an individual and then proceeded to expel him or her. Acceptance of the rule prohibiting the expulsion of nationals necessarily implie[s] that a State [cannot] circumvent it by denationalizing individuals with a view to expelling them.”<sup>779</sup>

Angesichts der einhelligen Kritik an *Kamtos* Gutachten überrascht es kaum, dass die ILC zu einem völlig anderen Ergebnis kam und im schließlich verabschiedeten Art. 8 der *Draft Articles on the Expulsion of Aliens* unmissverständlich klarstellte:<sup>780</sup> “A State shall not make its national an alien, by deprivation of nationality, for the sole purpose of expelling him or her.”<sup>781</sup> Eine solche Vorgehensweise stuft die ILC nämlich, wie der Kommentar zu den *Draft Articles* hervorhebt, als rechtsmissbräuchlich ein.<sup>782</sup> Dabei kann in Anbetracht der oben erwähnten Kritik der ILC an *Kamtos* Gutachten kein Zweifel daran bestehen, dass Art. 8 der *Draft Articles* auch

777 Vgl. die Einlassungen von *Niehaus* und *Saboia* sowie *Nolte*, *Jacobsson* u. *Vargas Carreño*, ILCYB 2008, Vol. I, S. 91 ff., Rn. 3 u. 36 sowie S. 99 ff., Rn. 2 ff., 13 u. 20, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

778 Siehe die Äußerungen von *Jacobsson* u. *Vázquez-Bermúdez*, ILCYB 2008, Vol. I, S. 101 f., Rn. 13 u. 18, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

779 *Gaja*, ILCYB 2008, Vol. I, S. 97, Rn. 47, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

780 ILCYB 2014, Vol. II, Part Two, S. 22 ff., UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2014/Add.1 (Part 2).

781 Zwar sind von der ILC verabschiedete *Draft Articles* – anders als internationale Konventionen – völkerrechtlich nicht unmittelbar bindend, ihre erhebliche völkerrechtliche Bedeutung erwächst allerdings daraus, dass sie aufgrund des Mandats und der Arbeitsweise der ILC in der völkerrechtlichen Praxis zumeist als Kodifikation gewohnheitsrechtlich geltender Regeln des Völkerrechts angesehen werden, vgl. eingehend dazu *Lusa Bordin*, Int'l & Comp. L. Q. 63 (2014), 535 (535 ff., insb. 544 ff. u. 549 ff.); siehe auch *Watts/Wood/Sender*, *Codification and Progressive Development of International Law*, MPEPIL, Rn. 12 ff. u. 34.

782 ILCYB 2014, Vol. II, Part Two, S. 32, Article 8 – Commentary, Rn. 1, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2014/Add.1 (Part 2).

auf Mehrstaater anwendbar ist.<sup>783</sup> Nach diesen Grundsätzen kann ein Heimatstaat das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger nicht durch eine Ausbürgerung „for the sole purpose of expulsion“ umgehen. Ein anderer Heimatstaat muss eine solche Maßnahme nicht anerkennen und kann die Aufnahme des Betroffenen daher verweigern.

Was das Kriterium „for the sole purpose of expulsion“ anbelangt, liegt auf der Hand, dass es nicht wortwörtlich i.S.v. „ausschließlich und allein der Ermöglichung der Ausweisung dienend“ ausgelegt werden kann, sondern es um Fälle geht, in denen dies der Hauptzweck ist. Andernfalls wäre Art. 8 der *Draft Articles* ohne eigenen Anwendungsbereich. Denn selbst die Kapitel 3 eingehend beschriebenen willkürlichen Massenausbürgerungen des 20. Jhdts. dienten nicht allein und ausschließlich dem Zweck die Ausweisung der Betroffenen zu ermöglichen, sondern verfolgten gleichzeitig auch immer weitere, dahinterstehende Ziele, wie etwa die Herstellung ethnisch homogener Gesellschaften.

Auch *Sanders* Ansatz, demzufolge die Völkerrechtswidrigkeit einer Ausbürgerung zum Zwecke der Ausweisung offenbar durch beliebige zugleich verfolgte, zulässige Ziele gewissermaßen „geheilt“ wird, überzeugt nicht.<sup>784</sup> Denn im Endeffekt liefe er – entgegen der klaren Intention der ILC<sup>785</sup> – jedenfalls mit Blick auf Mehrstaater auf eine Legitimierung der Wiedereinführung des völkerrechtlich geächteten Instruments der Verbannung hinaus, weil Staaten nach dieser Konzeption Ausbürgerungen missliebiger Personen beispielsweise aus Gründen der für sich genommen fraglos zuläs-

---

783 So auch *Molnár*, Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. L. (2014), 67 (84).

784 Siehe *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 415.

785 Diese geht nicht nur aus der oben zitierten Kritik an *Kantos* Gutachten hervor – siehe zusammenfassend zu dieser UN-Doc. A/63/10, Rn. 185 ff. – sondern auch aus der Zustimmung der ILC zum Vorschlag einer daraufhin eigens eingesetzten Working Group, im Rahmen der *Draft Articles* ausdrücklich klarzustellen, dass das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger auch für Mehrstaater gilt und nicht per Ausbürgerung umgangen werden darf, *ibid.*, Rn. 171. Bei der Abfassung der schließlich als Art. 8 *Draft Articles on the Expulsion of Aliens* verabschiedeten Regelung stand dem Drafting Committee gerade die Empfehlung, eine Umgehung des Ausweisungsverbots mithilfe der Ausbürgerung zu untersagen, deutlich vor Augen. Dass man am Ende dennoch auf eine explizite Ausformulierung des Umgehungsverbots verzichtete, lag allein daran, dass die Endfassung der *Draft Articles* keine Regelung des Verbots der Ausweisung eigener Staatsangehöriger enthielten, auf die sich eine solche Untersagung beziehen konnte, vgl. Statement of the Chairman of the Drafting Committee vom 29. Mai 2012, Draft Article 9, verfügbar unter: [https://legal.un.org/ilc/sessions/64/pdfs/expulsion\\_of\\_alien\\_dc\\_statement\\_2012.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/64/pdfs/expulsion_of_alien_dc_statement_2012.pdf) [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

sigen Kriminalitätsbekämpfung oder zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit stets mit dem klaren Zweck der Ausweisung in einen weiteren Heimatstaat koppeln könnten.<sup>786</sup> Es hieße Tür und Tor für eine Umgehung des auch zwischen mehreren Heimatstaaten geltenden Verbots der Ausweisung eigener Staatsangehöriger aufzustößen, wenn einer dieser Staaten einem völkerrechtlich gleichberechtigten anderen Heimatstaat missliebige Personen mithilfe eines zweistufigen Vorgehens von Ausbürgerung und anschließenden Ausweisung letztlich jederzeit aufbürden könnte.<sup>787</sup> Etwas anderes gilt allenfalls in Konstellationen, in denen die Ausbürgerung als Reaktion auf Handlungen erfolgt, die ein besonderes Näheverhältnis zum anderen Heimatstaat ausdrücken, wie etwa dem Eintritt in dessen Streitkräfte oder Spionage zu seinen Gunsten. Über diese Ausnahmefälle hinaus ist es einem Staat jedoch verwehrt, missliebige (ehemals) eigene Staatsangehörige mithilfe der Ausbürgerung auf einen anderen Heimatstaat abzuwälzen.

Insofern sind Regelungen, die wie § 28 I Nr. 2 StAG klar auf die ggf. durch Ausweisung zu erreichende Fernhaltung der Ausgebürgerten vom eigenen Territorium durch Beseitigung der mit der Staatsangehörigkeit einhergehenden Pflichten angelegt sind, als völkerrechtlich unzulässiger Umgehungsversuch des Verbots der Ausweisung eigener Staatsangehöriger einzustufen.<sup>788</sup> Ein anderer Heimatstaat muss eine solche Ausbürgerung, deren Hauptzweck die Abwälzung missliebiger Personen ist, nicht anerken-

786 Sanders Ansatz steht auf der menschenrechtlichen Ebene zudem die Systematik des Art. 12 ICCPR entgegen. Anders als die übrigen in Art. 12 ICCPR verbrieften Rechte, kann das in Art. 12 IV ICCPR statuierte Recht auf Einreise, das implizit auch den Aufenthalt im „eigenen Land“ schützt nämlich gerade nicht gem. Art. 12 III ICCPR aus Gründen der nationalen Sicherheit bzw. öffentlichen Ordnung eingeschränkt werden, vgl. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 119, Fn. 140, UN-Doc. HCR/GS/20/05. Eingehend zu Art. 12 IV ICCPR sogleich.

787 Treffend insofern Gaja: „In so far as the prohibition to expel nationals exists, it extends to cases of denationalization, whereby a State first deprives an individual of his or her nationality and then proceeds to an expulsion. Otherwise the prohibition of expulsion could be easily circumvented.“, *ders.*, in: Cardona Llorens (Hrsg.), *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, Vol. III, S. 283 (292).

788 Dem steht auch der klarifizierende Hinweis, dass Art. 8 der *Draft Articles* die „normal operation of legislation relating to the grant or loss of nationality“ unberührt lässt und Staaten auch nach Auffassung der ILC grundsätzlich weiterhin befugt sind, gesetzliche Verlustregelungen zu erlassen, nicht entgegen, ILCYB 2014, Vol. II, Part Two, S. 32, Article 8 – Commentary, Rn. 3, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2014/Add.1 (Part 2). Denn diese Klarstellung bedeutet im teleologischen Zusammenhang selbstverständlich nicht, dass ein Staat Art. 8 der *Draft Articles* dadurch umgehen kann, dass er eine dem Hauptzweck der Ausweisung dienende Maßnahme kurzerhand in Gesetzesform gießt.

nen und kann die Aufnahme des Ausgewiesenen aus dem ehemaligen Heimatstaat daher verweigern.

b. Aus völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung folgende Einschränkungen

Die im vorigen Abschnitt dargestellten, allgemein gültigen Beschränkungen werden im Fall terrorismusbezogener Ausbürgerungen noch von speziellen völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung flankiert, die einer Fernhaltung ausgebürgerter Personen vom eigenen Territorium ebenfalls entgegenstehen.

Völkerrechtlich besehen ruht der Kampf gegen den Terrorismus auf der internationalen Ebene im Wesentlichen auf zwei Säulen: Einerseits einem Netz völkerrechtlicher Verträge, die einzelne terroristische Aktivitäten bzw. Vorgehensweisen betreffen,<sup>789</sup> andererseits einer langen Reihe auf Basis von Kapitel VII UN-Charta verabschiedeter und daher rechtlich bindender Resolutionen des Sicherheitsrats, die die Staatengemeinschaft im Kampf gegen den Terror zu bestimmten Maßnahmen verpflichten.<sup>790</sup> Um dem Phänomen des Terrors auf globaler Ebene zu begegnen und der Entstehung sog. *safe havens* entgegenzuwirken, sieht die hinter beiden Säulen stehende Grundkonzeption dabei als zentrales Element eine dem Heimatstaat obliegende Pflicht vor, Terroristen entweder selbst strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen oder sie in einen anderen Staat, der ihnen den Prozess machen möchte, auszuliefern.<sup>791</sup>

Dementsprechend verpflichten die völkerrechtlichen Verträge zur Bekämpfung des Terrorismus – beispielhaft seien hier nur die International Convention against the Taking of Hostages (1979 Hostage Convention)<sup>792</sup> sowie die International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997 Bombings Convention)<sup>793</sup> genannt – die Staaten dazu, bestimmte Handlungen zu kriminalisieren,<sup>794</sup> strafrechtliche Jurisdiktion im

---

789 Siehe nur die Übersichten bei Walter, Terrorism, MPEPIL, Rn. 18 ff.; Dandurand, Responses to Terrorism, S. 12 ff.

790 Siehe Dandurand, Responses to Terrorism, S. 14 f.

791 Vgl. Dandurand, Responses to Terrorism, S. 15.

792 UNTS, Vol. 1316, S. 205.

793 UNTS, Vol. 2149, S. 256.

794 Art. 2 1979 Hostage Convention; Art. 4 1997 Bombings Convention.

Hinblick auf eigene Staatsangehörige zu etablieren<sup>795</sup> und die Auslieferung oder Strafverfolgung von Personen, die im Verdacht stehen, eine der im jeweiligen Vertrag bezeichneten Taten begangen zu haben, zu gewährleisten.<sup>796</sup> Diese völkervertragsrechtlichen Instrumente werden darüber hinaus durch eine Reihe in jüngerer Zeit verabschiedeter, bindender Resolutionen des Sicherheitsrats ergänzt, die die Staaten ebenfalls dazu verpflichten, terroristische Aktivitäten zu kriminalisieren und die Täter – insbesondere eigene Staatsangehörige – strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.<sup>797</sup>

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsregelungen, deren Kernanliegen die Fernhaltung ehemaliger Staatsangehöriger vom eigenen Territorium ist, insbesondere solche, die wie § 28 I Nr. 2 StAG schon die Wiedereinreise verhindern sollen,<sup>798</sup> sind mit diesen völkerrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, weil sie ausgebürgerte Personen – entgegen der internationalen Grundkonzeption, die gerade die Heimatstaaten besonders in die Verantwortung nimmt – schlicht auf einen anderen Staat abwälzen, ohne sie jedoch für ihre Taten juristisch zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>799</sup>

795 Art. 5 b 1979 Hostage Convention; Art. 6 c 1997 Bombings Convention.

796 Art. 8 I 1979 Hostage Convention; Art. 8 I 1997 Bombings Convention. Dieses Grundschema gilt nicht nur für die beiden hier beispielhaft genannten Konventionen, sondern für sämtliche auf der universellen Ebene angesiedelten „Anti-Terror-Konventionen“, vgl. *Walter*, Terrorism, MPEPIL, Rn. 38. Ähnliche Bestimmungen finden sich in Gestalt von Art. 4, 5 I b, 7 I CAT zudem auch in der zwar nicht auf den Terrorismus zugeschnittenen, aber angesichts terroristischer Vorgehensweisen oftmals dennoch einschlägigen Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Denselben Ansatz verfolgt darüber hinaus im regionalen Völkerrecht die European Convention on the Prevention of Terrorism (ECPT), ETS No. 196, siehe Art. 5 II, 6 II, 7 II, 9, 14 I c, 18 I ECPT.

797 Resolution 1373, Rn. 2 e, UN-Doc. S/RES/1373 (2001); Resolution 2178, Rn. 6, UN-Doc. S/RES/2178 (2014); Resolution 2396, Rn. 17 u. 30, UN-Doc. S/RES/2396 (2017).

798 Für die Ausweisung ausgebürgerter Personen gilt dies nur dann, wenn im (ehemaligen) Heimatstaat vor der Ausweisung kein Strafverfahren durchgeführt wurde.

799 Vgl. *Krähenmann*, in: de Guttry et al. (Hrsg.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, S. 229 (250); *Jaghaj/van Waas*, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, S. 153 (175); mit Blick auf die britischen Ausbürgerungsvorschriften deutlich auch *Goodwin-Gill*, *Deprivation of Nationality*, 1 (16). Sehr kritisch auch das Gutachten der Australian Human Rights Commission aus dem Jahr 2019, das die damals im australischen Recht für Terrorkonstellationen vorgesehenen automatischen „conduct-based loss provisions“, die der deutschen Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG sehr ähnelten, analysiert, Australian Human Rights Commission, *Review of citizenship loss provisions in the Australian Citizenship Act 2007 (Cth)*, 14. Juni 2019, Rn. 143 ff [verfügbar unter: <https://humanrights.gov.au/our-work/legal/submission/review-citizenship-loss>]

## 2. Aus Verpflichtungen gegenüber dem Einzelnen folgende Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums

Im universellen Völkerrecht werden die Befugnisse der Staaten mit Blick auf die Ausbürgerung nicht nur durch die oben dargestellten, aus zwischenstaatlichen Verpflichtungen folgenden Einschränkungen begrenzt, sondern daneben auch durch menschenrechtliche Garantien eingehegt. Von besonderer Bedeutung für die vorliegende Untersuchung ist dabei Art. 12 IV ICCPR demzufolge „[n]o one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.“ In den Worten der Mitglieder des mit der Überwachung der Umsetzung des ICCPR betrauten HRCtees<sup>800</sup> *Neuman, Iwasawa* und *Kälin* ist die vorrangige Funktion dieser Verbürgung „to impose an extremely high barrier against a State’s exile of its own citizens, or blocking of their return.“<sup>801</sup> Um dieser Funktion vollumfänglich gerecht zu werden und offensichtliche Umgehungsmöglichkeiten von vornherein auszuschließen, entschied man sich bei der Abfassung der Norm auf eine Verknüpfung

---

-provisions-australian-citizenship-act-2007-cth; zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]. Siehe außerdem Special Rapporteur *Ní Aoláin*, *The Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism with a Particular Application to North-East Syria*, 1 (II), verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Final-Report-Deprivation-Citizenship.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]; UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 67 f., UN-Doc. HCR/GS/20/05. Terrorismusbezogene Ausbürgerungen unterminieren darüber hinaus auch die oben erwähnte Pflicht, strafrechtliche Jurisdiktion für eigene Staatsangehörige zu etablieren, vgl. *Macklin*, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 239 (241); *Burchardt/Gulati*, *JCSL* 23 (2018), 203 (226). Zwar genügt z.B. im deutschen Strafrecht für eine Bestrafung nach dem aktiven Personalitätsprinzip gem. § 7 II Nr. 1 StGB, dass der Täter zum Tatzeitpunkt Deutscher war, weshalb eine an die Begehung bestimmter Handlungen anknüpfende Ausbürgerung, wie sie etwa § 28 I Nr. 2 StAG vorsieht, eine einmal begründete Strafbarkeit unberührt lässt. Dies gilt jedoch nicht für weitere, im Anschluss begangene Taten, da der Täter hier bei Tatbegehung schon nicht mehr Deutscher ist und daher nicht auf Basis des aktiven Personalitätsprinzips zur Rechenschaft gezogen werden kann. Ggf. kann der Täter allerdings gem. § 5 f. StGB bzw. § 1 VStGB auch unabhängig von der deutschen Staatsangehörigkeit strafrechtlich belangt werden.

800 Eingehend zum HRCtee und seinen Aufgaben *Tomuschat*, *Human Rights Committee*, MPEPIL, Rn. 1 ff.

801 *Ilyasov v. Kazakhstan*, No. 2009/2010, Joint opinion, *Neuman, Iwasawa and Kälin* (concurring), Rn. 6, UN-Doc. CCPR/C/111/D/2009/2010. Siehe auch *Nystrom v. Australia*, No. 1557/2007, Individual opinion, *Neuman and Iwasawa* (dissenting), Rn. 3.1, UN-Doc. CCPR/C/102/D/1557/2007.



des Rechts auf Einreise mit der Staatsangehörigkeit zu verzichten und stattdessen den Begriff „own country“ zu verwenden.<sup>802</sup>

In seinen *views*<sup>803</sup> zur Sache *Stewart v. Canada* führte das HRCttee mit Blick auf diese Wortwahl aus: „In interpreting article 12, paragraph 4, it is important to note that the scope of the phrase ‘his own country’ is broader than the concept ‘country of his nationality’, which it embraces [...]. [T]he concept ‘his own country’ is not limited to nationality in a formal sense [...], it embraces, at the very least, an individual who, because of his special ties to or claims in relation to a given country cannot there be considered a mere alien. This would be the case, for example, of nationals of a country who have there been stripped of their nationality in violation of international law [...].”<sup>804</sup>

Zahlreiche Komiteemitglieder hielten auch diese Auslegung noch für zu eng und warfen der Mehrheit vor, den Umfang der durch Art. 12 IV ICCPR geschützten Rechtspositionen zu verkennen: „[T]he Committee has taken too narrow a view of article 12, paragraph 4, and has not considered the *raison d'être* of its formulation. Individuals cannot be deprived of the right to enter ‘their own country’ because it is deemed unacceptable to deprive a person of close contact with his family, or his friends, or put in general terms, with the web of relationships that form his or her social environment. [...] For the rights set forth in article 12, the existence of a

802 Vgl. UN-Doc. A/C.3/SR. 954, Rn. 35; siehe dazu auch *Plender*, International Migration Law, S. 147; *Ilyasov v. Kazakhstan*, No. 2009/2010, Joint opinion, *Neuman, Iwasawa and Kälin* (concurring), Rn. 3, UN-Doc. CCPR/C/111/D/2009/2010.

803 Individualbeschwerden beim HRCttee enden zwar nicht mit einem verbindlichen Urteil, sondern mit den sog. *views*, diesen wird in der völkerrechtlichen Literatur und Praxis gleichwohl erhebliche Relevanz beigemessen, vgl. v. *Arnault*, Völkerrecht, Rn. 762; *Takata/Hamamoto*, Human Rights, Treaty Bodies, General Comments/Recommendations, MPEPIL, Rn. 49 f. Die erhebliche völkerrechtliche Bedeutung der *views* wurde auch vom IGH im *Ahmadou Sadio Diallo Case* unterstrichen: „Although, the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled.”, IGH, *Ahmadou Sadio Diallo Case [Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo]*, Preliminary Objections, Urteil vom 30. November 2010, ICJ Rep. 2010, S. 639 (663 f., Rn. 66). Kritisch *Ulfstein*, in: *Ulfstein/Keller* (Hrsg.), UN Human Rights Treaty Bodies, S. 73 (92 ff.).

804 *Stewart v. Canada*, No. 538/1993, Rn. 12. 3 f., UN-Doc. CCPR/C/58/D/538/1993.

formal link to the State is irrelevant; the Covenant is here concerned with the strong personal and emotional links an individual may have with the territory where he lives and with the social circumstances obtaining in it. This is what article 12, paragraph 4, protects.”<sup>805</sup>

Dementsprechend betonen die Autoren der damaligen Mindermeinung, dass der Besitz der Staatsangehörigkeit lediglich ein möglicher Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des „eigenen Landes“ i.S.v. Art. 12 IV ICCPR ist, denn „there are factors other than nationality which may establish close and enduring connections between a person and a country, connections which may be stronger than nationality. After all, a person may have several nationalities, and yet have only the slightest or no actual connections of home and family with one or more of the States in question. The words ‘his own country’ on the face of it invite consideration of such matters as long standing residence, close personal and family ties and intentions to remain (as well as the absence of such ties elsewhere).”<sup>806</sup> Darüber hinaus stellen sie unmissverständlich klar, dass aus dem Recht auf Einreise zugleich ein Verbot der Ausweisung aus dem eigenen Land folgt.<sup>807</sup>

Die oben dargestellten Erwägungen in der Sache *Stewart v. Canada* dienten als Blaupause für General Comment<sup>808</sup> No. 27, der hinsichtlich des Art. 12 IV ICCPR festhält: „The right of a person to enter his or her own country recognizes the special relationship of a person to that country. [...]

805 *Stewart v. Canada*, No. 538/1993, Individual opinion, *Evatt, Medina Quiroga and Aguilar Urbina* (dissenting), Rn. 5, UN-Doc. CCPR/C/58/D/538/1993. Dem zustimmend auch Individual opinion, *Chanet and Prado Vallejo* (dissenting) sowie Individual opinion, *Bhagwati* (dissenting), *ibid.*, S. 22 ff.

806 *Stewart v. Canada*, Individual opinion, *Evatt, Medina Quiroga and Aguilar Urbina* (dissenting), Rn. 6, UN-Doc. CCPR/C/58/D/538/1993.

807 *Stewart v. Canada*, Individual opinion, *Evatt, Medina Quiroga and Aguilar Urbina* (dissenting), Rn. 2, UN-Doc. CCPR/C/58/D/538/1993; deutlich auch Individual opinion, *Bhagwati* (dissenting), *ibid.*, S. 24.

808 Siehe zur großen völkerrechtlichen Bedeutung der für sich genommen nicht bindenden General Comments des HRCtee, *Takata/Hamamoto*, Human Rights, Treaty Bodies, General Comments/Recommendations, MPEPIL, Rn. 50 ff.; vgl. auch *v. Arnould*, Völkerrecht, Rn. 761; *Keller/Grover*, in: Ulfstein/Keller (Hrsg.), UN Human Rights Treaty Bodies, S. 116 (128 ff.). Der oben zur Bedeutung der *views* zitierte Ausspruch des IGH bezieht sich ausdrücklich auch auf *General Comments*, *Ahmadou Sadio Diallo Case [Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo]*, Preliminary Objections, Urteil vom 30. November 2010, ICJ Rep. 2010, S. 639 (663 f., Rn. 66). Zurückhaltender zwar das BVerfG in seiner 2016 ergangenen Entscheidung zur Zwangsbehandlung, BVerfGE 142, 313 (346, Rn. 90). Auch das BVerfG stellt aber nicht in Abrede, dass solchen Äußerungen grundsätzlich erhebliches Gewicht zukommt, es hält sich lediglich nicht stets an diese gebunden, *ibid.*

It implies the right to remain in one's own country. [...] The scope of 'his own country' is broader than the concept 'country of his nationality'. It is not limited to nationality in the formal sense, [...] it embraces, at the very least, an individual who, because of his or her special ties to or claims in relation to a given country, cannot be considered to be a mere alien. This would be the case, for example, of nationals of a country who have there been stripped of their nationality in violation of international law [...]."<sup>809</sup>

Diese Position hat das HRCtee in der Zwischenzeit mehrfach bestätigt, nunmehr aber mit der Formulierung der Autoren der Mindermeinung in *Stewart v. Canada* kombiniert; so ergänzt das Komitee die oben zitierten Formel aus dem General Comment in jüngeren *views* um die Klarstellung: „[T]here are factors other than nationality which may establish close and enduring connections between a person and a country, connections which may be stronger than those of nationality. The words 'his own country' invite consideration of such matters as long standing residence, close personal and family ties and intentions to remain, as well as to the absence of such ties elsewhere.“<sup>810</sup>

Aus alledem geht klar hervor, dass sich ein Staat seiner Rechtsstellung als „eigenes Land“ i.S.v. Art. 12 IV ICCPR und der damit verbundenen Verpflichtung einer Person die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten nicht ohne weiteres per Ausbürgerung entledigen kann. Denn das durch Art. 12 IV ICCPR geschützte Recht auf Wiedereinreise – und das dadurch implizit ebenfalls geschützte Recht auf Aufenthalt – hängen nicht maßgeblich vom Besitz der Staatsangehörigkeit ab, sondern können sich auch aus sonstigen persönlichen Verknüpfungen mit einem bestimmten Staat ergeben. Soweit also – was bei lebensnaher Betrachtung regelmäßig der Fall sein wird<sup>811</sup> – ein ehemaliger Heimatstaat aufgrund unabhängig von der Staatsangehörig-

809 HRCtee, General Comment No. 27, Rn. 19 f.; UN-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

810 *Nystrom v. Australia*, Rn. 7.4, UN-Doc. CCPR/C/102/D/1557/2007; *Warsame v. Canada*, Rn. 8.4, UN-Doc. CCPR/C/102/D/1959/2010. Diese Position bestätigend *Budlakoti v. Canada*, Rn. 9.2, UN-Doc. CCPR/C/122/D/2264/2013.

811 So räumt selbst *Worster*, der der Ausbürgerung und Ausweisung sehr aufgeschlossen gegenübersteht, ein, dass ehemalige Staatsangehörige oftmals „special ties“ zum ausbürgernden Staat vorweisen können, die einer Einstufung als „mere alien“ i.S.d. oben zitierten General Comment No. 27 entgegenstehen, weshalb sie trotz Ausbürgerung weiterhin in den Schutzbereich von Art. 12 IV ICCPR fallen, *ders.*, UCLA J. Int'l L. Foreign Aff. 14 (2009), 423 (479 f.). Etwas anderes gilt allenfalls, wenn eine Staatsangehörigkeit lediglich auf dem Papier bestand, ohne jedoch von irgendwelchen tatsächlichen Verbindungen zum ausbürgernden Staat begleitet zu werden. Siehe zu einer solchen Sonderkonstellation *Toala v. New Zealand*, Rn. 11.3 ff., UN-Doc. CCPR/C/70/D/675/1995.

keit bestehender Bindungen, wie etwa privater oder familiärer Bande, trotz Ausbürgerung als „eigenes Land“ einer ausgebürgerten Person zu qualifizieren ist, darf er dieser weder die (Wieder-)einreise verweigern, noch eine Ausweisung verfügen.

Dieser weitreichende menschenrechtliche Schutz wird auf den ersten Blick zwar dadurch eingeschränkt, dass Art. 12 IV ICCPR allein den willkürlichen Entzug des Rechts auf Einreise untersagt und damit suggeriert, dass den Staaten insoweit ein gewisser Handlungsspielraum verbleibt. In seinem General Comment No. 27 hat das HRCtee einschränkenden Auslegungsansätzen jedoch eine weitgehende Absage erteilt: „The reference to the concept of arbitrariness in this context is intended to emphasize that it applies to all State action, legislative, administrative, and judicial; it guarantees that even interference provided for by law should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances. The Committee considers that there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one's own country could be reasonable. A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his or her own country.”<sup>812</sup>

Regelungen, die wie die in Kapitel 4 untersuchten Ausbürgerungsvorschriften auf die Fernhaltung des Betroffenen vom Territorium des ehemaligen Heimatstaates abzielen, sind mit diesen Vorgaben nicht vereinbar. Art. 12 IV ICCPR schiebt derartigen Bemühungen, sich missliebiger Personen mithilfe eines zweistufigen Vorgehens aus Ausbürgerung und anschließender Verhinderung der Wiedereinreise bzw. Ausweisung zu entledigen, einen menschenrechtlichen Riegel vor.<sup>813</sup>

812 HRCtee, General Comment No. 27, Rn. 21; UN-Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 [Hervorhebung des Verfassers]. Diese Position hat das HRCtee inzwischen mehrfach bestätigt, siehe *Nystrom v. Australia*, Rn. 7.6, UN-Doc. CCPR/C/102/D/1557/2007; *Warsame v. Canada*, Rn. 8.6, UN-Doc. CCPR/C/102/D/1959/2010; *Budlakoti v. Canada*, Rn. 9.4, UN-Doc. CCPR/C/122/D/2264/2013. Gestützt wird sie zudem durch den Kommentar der ILC zu Art. 8 der *Draft Articles on the Expulsion of Aliens*, vgl. ILCYB 2014, Vol. II, Part Two, S. 32, Article 8 – Commentary, Rn. 1, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2014/Add.1 (Part 2).

813 Vgl. *Jagerskiold*, in: Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, S. 166 (183); *Schabas*, *Nowak's CCPR Commentary*, Art. 12 CCPR, Rn. 67; so i.E. auch *Hannum*, der auf Art. 12 IV ICCPR i.V.m. Art. 5 I ICCPR abstellt, *ders.*, *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*, S. 62; siehe zudem *Plender*, *International*

Der von Art. 12 IV ICCPR gewährte, allgemeine menschenrechtliche Schutz wird zudem noch durch das *refoulement*-Verbot des Art. 3 I CAT flankiert, das die Verbringung<sup>814</sup> einer Person in einen Staat, in dem ihr – was im Fall der Verstrickung in terroristische Aktivitäten leider auch heute noch nicht unüblich ist – Folter droht, untersagt. Das gleiche gilt für jede Verbringung in einen Staat, die indirekt (sog. *chain refoulement*) zum Weiterschub in einen dritten Staat führt, in welchem dem Betroffenen Folter droht.<sup>815</sup> Das in Art. 3 I CAT statuierte Verbot kennt in personeller Hinsicht keinerlei Beschränkungen und gilt ausnahmslos für jeden Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder sonstigen Rechtsstellung des Betroffenen.<sup>816</sup> Das Verbot des *refoulement* gilt dabei absolut und ist einer Abwägung mit entgegenstehenden staatlichen Interessen wie etwa dem Schutz der nationalen Sicherheit nicht zugänglich.<sup>817</sup> Es erstreckt sich daher auch auf Personen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit dar-

---

Migration Law, S. 147; *Ilyasov v. Kazakhstan*, Joint opinion, *Neuman, Iwasawa and Kälin* (concurring), Rn. 3, UN-Doc. CCPR/C/111/D/2009/2010.

- 814 Untersagt sind dabei gem. Art. 3 I CAT nicht nur die Ausweisung und Auslieferung, sondern, wie das darüber hinaus aufgeführte allgemeinere Verbot „[to] return („refouler“)“ klarstellt, alle Maßnahmen, die die Verbringung einer Person in einen anderen Staat bedeuten, vgl. *Burgers/Danielius*, The United Nations Convention against Torture, S. 126. Darunter kann ggf. auch die Zurückweisung an der Grenze fallen, *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), The UN Convention Against Torture, Art. 3 CAT, Rn. 83. Das ComAT nutzt in seinem General Comment No. 4 zur Umsetzung von Art. 3 CAT den Oberbegriff „deportation“, der unter anderem „expulsion, extradition, forcible return, forcible transfer, rendition and rejection at the frontier of, and pushback operations (including at sea)“ erfasst, ComAT, General Comment No. 4, Rn. 4, UN-Doc. CAT/C/GC/4.
- 815 Siehe bereits ComAT, General Comment No. 1, Rn. 2, UN-Doc. A/53/44, Annex IX; bestätigt durch General Comment No. 4, Rn. 12, UN-Doc. CAT/C/GC/4; vgl. auch *Kretzmer*, Torture, Prohibition of, MPEIL, Rn. 39; *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), The UN Convention Against Torture, Art. 3 CAT, Rn. 104 u. 109 f.
- 816 Vgl. ComAT, General Comment No. 4, Rn. 10, UN-Doc. CAT/C/GC/4; *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), The UN Convention Against Torture, Art. 3 CAT, Rn. 100; siehe auch *Hamdan*, The Principle of Non-Refoulement, S. 37 ff.
- 817 Vgl. jeweils m.w.N. *Ammer/Schuechner*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), The UN Convention Against Torture, Art. 3 CAT, Rn. 72 ff. u. 101; *Kretzmer*, Torture, Prohibition of, MPEIL, Rn. 38; *Hamdan*, The Principle of Non-Refoulement, S. 22 ff. Siehe dazu m.w.N. aus der eigenen Entscheidungspraxis auch ComAT, General Comment No. 4, Rn. 9, UN-Doc. CAT/C/GC/4.

stellen oder schwere Straftaten begangen haben.<sup>818</sup> Daran ändert sich, wie das ComAT betont, selbst in Konstellationen, in denen eine terroristische Betätigung in Rede steht nichts: „[T]he non-refoulement principle in article 3 of the Convention is absolute and the fight against terrorism does not absolve the State party from honouring its obligation to refrain from expelling or returning (‘refouler’) an individual to another State, where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture.”<sup>819</sup>

Sollte einer Person in einem Staat Folter bzw. die Weiterverbringung in einen dritten Staat, in dem die Gefahr der Folterung besteht, drohen, darf diese daher – unabhängig von der Verstrickung in terroristische Aktivitäten und einer daran anknüpfenden Aberkennung der Staatsangehörigkeit – weder an der Einreise aus diesem Staat gehindert noch gar dorthin verbracht werden.

Insofern zeigt sich, dass dem mit der Ausbürgerung von Terroristen verfolgten Hauptzweck der Fernhaltung Betroffener vom eigenen Territorium nicht nur die oben dargestellten zwischenstaatlichen Verpflichtungen entgegenstehen, sondern eine Ausweisung bzw. Verhinderung der Wiedereinreise regelmäßig auch an der menschenrechtlichen Schutzvorschrift des Art. 12 IV ICCPR scheitert. Denn diese trägt – wie oben aufgezeigt – den unabhängig von der Staatsangehörigkeit bestehenden Banden eines Menschen zu einem bestimmten Staat Rechnung und schiebt zu diesem Zweck gerade auch dem insbesondere in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. oft praktizierten zweistufigen Vorgehen, missliebige Personen zunächst auszubürgern, um sie anschließend ausweisen bzw. an der Wiedereinreise hindern zu können, einen Riegel vor. Dieser ohnehin schon starke Schutz wird zudem ggf. noch durch Art. 3 I CAT ergänzt, der den Staaten – sofern eine Person dadurch der Gefahr der Folterung ausgesetzt wird – unabhängig vom Fortbestand der Staatsangehörigkeit und entgegenstehenden staatlichen Interessen sowohl die Verweigerung der Wiedereinreise als auch die Ausweisung strikt untersagt.

---

818 Ammer/Schuechner, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), *The UN Convention Against Torture*, Art. 3 CAT, Rn. 73 f.; Hamdan, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 23 f. Siehe dazu aus der Praxis des ComAT nur *Tapia Páez v. Sweden*, Rn. 14.5, UN-Doc. CAT/C/18/D/39/1996; *Tebourski v. France*, Rn. 8.2 f., UN-Doc. CAT/C/38/D/300/2006; *Singh Sogi v. Canada*, Rn. 10.2, UN-Doc. CAT/C/39/D/297/2006.

819 *Abdussamatov v. Kazakhstan*, Rn. 13.7, UN-Doc. CAT/C/48/D/444/2010; ebenso *Nasirov v. Kazakhstan*, Rn. 11.6, UN-Doc. CAT/C/52/D/475/2011.

## VI. Zusammenfassung

Die obigen Ausführungen verdeutlichen, dass das moderne Völkerrecht den Staaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts einen weiten, aber keineswegs unbegrenzten Gestaltungsspielraum einräumt. Völkerrechtlich besehen werden die Befugnisse des deutschen Gesetzgebers im Hinblick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften auf der universellen Ebene im Wesentlichen durch zwei Schranken begrenzt: Zum einen ergibt sich aus den Vorschriften der CRS ein Verbot, Ausbürgerungen vorzunehmen, die zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen. Diesem völkerrechtlichen Verbot ist indes bereits Genüge getan, wenn der persönliche Anwendungsbereich terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften – wie im Fall von § 28 I Nr. 2 StAG – auf Mehrstaater beschränkt wird.<sup>820</sup> Gravierendere Folgen zeitigt demgegenüber die zweite Einschränkung, die sich daraus ergibt, dass das Völkerrecht den Staaten enge Grenzen setzt, wenn es darum geht, sich missliebige Personen durch Ausbürgerung vom Leibe zu halten. Ein Staat kann sich – wie oben dargelegt – grundsätzlich nicht per Ausbürgerung der Verpflichtung zur Aufnahme ehemals eigener Staatsangehöriger entziehen. Die damit beabsichtigte Verlagerung missliebiger Personen in einen anderen Staat wäre nämlich einerseits ein Übergriff in dessen Rechtssphäre, würde aber andererseits auch den menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber dem Einzelnen nicht gerecht. Im Fall terrorismusbezogener Ausbürgerungen kommt hinzu, dass das Völkerrecht die Staaten dazu anhält, bei der Terrorismusbekämpfung zu kooperieren. Eine zentrale Komponente ist dabei die Verpflichtung zur Übernahme der Verantwortung für eigene Staatsangehörige, die sich insbesondere in der Pflicht, diese bei Verstrickung in terroristische Aktivitäten strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen, manifestiert. Mit dieser Verpflichtung sind Ausbürgerungsregelungen, die auf die Fernhaltung in entsprechende Aktivitäten involvierter Personen abzielen – ohne sie jedoch darüber hinaus juristisch zur Rechenschaft zu ziehen, nicht vereinbar.

Für den Gesetzgeber folgt aus alledem, dass er – solange die Entstehung von Staatenlosigkeit ausgeschlossen ist – völkerrechtlich zwar nach wie vor relativ frei ist, neue Ausbürgerungsvorschriften zu erlassen, eine Ausbürgerung den deutschen Staat allerdings nicht von seinen völkerrechtlichen Pflichten bezüglich der Aufnahme der Betroffenen entbindet. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Ausbürgerung von im Ausland befindlichen

<sup>820</sup> Diese Einschränkung ist wegen Art. 16 I S. 2 GG ohnehin bereits verfassungsrechtlich geboten.



Personen, wie sie § 28 I Nr. 2 StAG vorsieht. Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften mögen insofern für sich genommen mit den Bestimmungen des universellen Völkerrechts vereinbar sein, dies gilt jedoch nicht für den von ihnen verfolgten Hauptzweck, ausgebürgerte Personen vom eigenen Territorium fernzuhalten. Damit ist dem Kernanliegen solcher Regelungen bereits auf der universellen Ebene ein völkerrechtlicher Riegel vorgeschoben.

## B. Regionales Völkerrecht

Der staatliche Gestaltungsspielraum wird nicht nur durch die soeben dargestellten, dem universellen Völkerrecht entstammenden Bestimmungen, sondern darüber hinaus auch durch Regelungen des regionalen Völkerrechts beschränkt. Im folgenden Abschnitt sollen daher die für die Ausbürgerung von Terroristen im europäischen Rechtsraum relevanten Vorschriften der ECN (I.) und EMRK (II.) in den Blick genommen werden.

### I. ECN

Die ECN ist der erste der umfassenden Regelung der wesentlichen Aspekte des Staatsangehörigkeitsrechts gewidmete völkerrechtliche Vertrag.<sup>821</sup> Ihr Ziel ist es, den rechtlichen Entwicklungen, die im Völkerrecht seit der Verabschiedung der 1930 Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws stattfanden, Rechnung zu tragen und die modernen völkerrechtlichen Bestimmungen zum Staatsangehörigkeitsrecht in einem Dokument zusammenzutragen.<sup>822</sup> Dabei knüpft die ECN an die im universellen Völkerrecht anerkannten Grundprinzipien, wie sie etwa in

---

821 Schärer, German Y.B. Int'l L. 40 (1997), 438 (438). Zuvor geschlossene Verträge, wie etwa die 1930 Hague Convention, die CRS oder auch die Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations (ETS No. 43), betrafen immer nur einzelne mit der Staatsangehörigkeit verbundene völkerrechtliche Fragen. Demgegenüber hält der *Explanatory Report to the ECN* fest: „[T]his Convention, with the exception of questions relating to conflict of laws, deals with all major aspects related to nationality“, *ibid.*, Rn. 12, verfügbar unter: <https://rm.e.int/16800ccde7> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

822 Siehe *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 11 f.

der CRS niedergelegt sind, an, geht aber – wie der folgende Abschnitt zeigt – gerade mit Blick auf die Ausbürgerung noch deutlich über diese hinaus.<sup>823</sup>

## 1. Art. 7 ECN

Die ECN statuiert ein weitgehendes Verbot der Ausbürgerung, denn gem. Art. 7 I ECN ist jeder *ex lege* oder auf Betreiben eines Signatarstaates erfolgende Verlust der Staatsangehörigkeit untersagt, sofern er nicht einem der in Art. 7 I a-g ECN abschließend aufgezählten Ausnahmetatbestände unterfällt.<sup>824</sup> Dieser im Vergleich zur universellen Ebene ohnehin schon enge Rahmen wird durch Art. 7 III ECN, der – abgesehen von Fällen des Einbürgerungsbetrugs – jede Ausbürgerung verbietet, die zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt und somit strikter als die CRS ist, weiter begrenzt.<sup>825</sup> Die Vereinbarkeit terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften wie § 28 I Nr. 2 StAG mit der ECN hängt daher davon ab, ob sie sich unter die allein in Betracht kommenden Ausnahmetatbestände des Art. 7 I c bzw. d ECN subsumieren lassen. Darüber hinaus muss der persönliche Anwendungsbereich entsprechender Vorschriften wie im Fall von § 28 I Nr. 2 StAG auf Mehrstaater beschränkt sein, um die Entstehung von Staatenlosigkeit auszuschließen.

### a. Art. 7 I c ECN

Art. 7 I c ECN gestattet den Staaten, Verlustregelungen zu erlassen, die an den „voluntary service in a foreign military force“ anknüpfen. Auf den

823 Vgl. *ibid.*, Rn. 15 u. 77.

824 Vgl. *ibid.*, Rn. 58; Schärer, German Y.B. Int'l L. 40 (1997), 438 (448); de Groot, MJECIL 7 (2000), 117 (139); Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1315). Der vom Ministerkomitee des Europarats genehmigte und zeitgleich mit der ECN verabschiedete *Explanatory Report* ist zwar keine authentische Auslegung des Vertrages, gleichwohl kommt ihm gem. Art. 31 II a WVK (UNTS Vol. 1155, S. 331) bei der Interpretation der ECN erhebliche Bedeutung zu, vgl. Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1316), die aber auf Art. 32 a WVK abstellen. Überzeugender ist angesichts der Umstände des Zustandekommens des Explanatory Reports jedoch mit Hailbronner/Weber über Art. 31 II a WVK zum gleichen Schluss zu kommen, siehe m.w.N. *dies.*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 470.

825 Siehe *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 76 f.; Schärer, German Y.B. Int'l L. 40 (1997), 438 (451).

ersten Blick mag die kämpferische Betätigung für eine terroristische Vereinigung zwar eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Dienst in einer fremden Streitkraft aufweisen, bei näherer Betrachtung erweist sich aber, dass die Regelung des Art. 7 I c ECN rein staatsbezogen ist und Aktivitäten für nichtstaatliche Organisationen daher von vornherein nicht in den Anwendungsbereich dieser Ausnahmvorschrift fallen.<sup>826</sup>

Bereits die Verwendung des Begriffs „military force“, zu deutsch „Streitkräfte“, legt nahe, dass Art. 7 I c ECN sich auf staatliche Verbände bezieht.<sup>827</sup> Terrororganisationen mögen über bewaffnete Einheiten verfügen, Streitkräfte im herkömmlichen Sinne besitzen sie hingegen nicht. Eine staatsbezogene Auslegung des Terminus „military force“ wird auch durch den *Explanatory Report* gestützt, der von diesem Begriff ausschließlich im Zusammenhang mit staatlichen Verbänden Gebrauch macht.<sup>828</sup> Das gleiche gilt für die weitere Voraussetzung eines „voluntary service“, der – als Pendant zu einer Tätigkeit im Rahmen der Wehrpflicht – ebenfalls erkennbar nur im staatlichen Kontext Sinn ergibt.<sup>829</sup> Mit Blick darauf stellt der *Explanatory Report* klar: „It should be noted that [Art. 7 I c ECN] refers to persons serving voluntary service in a foreign military force as professional soldiers.”<sup>830</sup> In einer Terrororganisation kann in diesem Sinne weder freiwillig Dienst abgeleistet, noch gar der Status eines „professional soldier“ erlangt werden. Regelungen, die wie § 28 I Nr. 2 StAG an ein Engagement für eine Terrororganisation anknüpfen, fallen daher nicht in den Anwendungsbereich des Art. 7 I c ECN.

Dieses Auslegungsergebnis wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass Art. 7 I c ECN gem. *Explanatory Report* auf jeden „voluntary service in any foreign military force irrespective of whether it is part of the armed

826 Vgl. Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1315 f.); Sander, Extremismusbekämpfung, S. 292 f. A.a. Bender, BRJ (2020), 17 (21 ff.); einer Subsumtion terroristischer Ausbürgerungsvorschriften unter Art. 7 I c ECN offen gegenüberstehend auch Thym, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (417 f.).

827 So auch Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1315). Laut Oxford Dictionary of English bezeichnet der Begriff „military“ die „armed forces of a country“, Stevenson, Oxford Dictionary of English, S. 1122.

828 Siehe *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 64 f.; Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1316).

829 Vgl. dazu *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 66. In dieser Hinsicht zutreffend, aber die falschen Schlüsse ziehend Bender, BRJ (2020), 17 (23).

830 *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 66; siehe dazu auch Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1316).

forces of a foreign State“ anwendbar ist.<sup>831</sup> Denn dieser Passus besagt allein, dass es nicht darauf ankommt, ob der Verband, in dem Dienst geleistet wird, auch formal dem Militär eines ausländischen Staates eingegliedert ist.<sup>832</sup> Damit soll jedoch nicht die Staatsbezogenheit der Ausnahmeregelung aufgegeben, sondern lediglich klargestellt werden, dass auch der Dienst in paramilitärischen Einheiten, die nicht den regulären Truppen eines Staates angehören, in den Anwendungsbereich des Art. 7 I c ECN fällt.<sup>833</sup>

Diese am *Explanatory Report* orientierte Analyse der Reichweite des Art. 7 I c ECN zieht *Bender* mit der Behauptung in Zweifel, dem *Explanatory Report* komme keine normative, sondern lediglich eine deskriptiv-erklärende Funktion zu.<sup>834</sup> Mangels „normativer Zweckrichtung“ folgt in den Augen *Benders* selbst aus einer einheitlichen Begriffsverwendung im *Report* – wie etwa im Fall der „military forces“ – weder, wie ein bestimmter Begriff auszulegen ist, noch gar, dass er ausschließlich auf diese Weise auszulegen ist.<sup>835</sup>

Diese These vermag jedoch nicht zu überzeugen, weil bereits die Grundprämisse hinsichtlich der fehlenden normativen Bedeutung des *Explanatory Report* unzutreffend ist. Denn auch wenn der *Explanatory Report* nicht unmittelbar bindend ist, kann ihm doch nicht jegliche Bedeutung für die Auslegung und Anwendung der ECN abgesprochen werden: Der *Explanatory Report* wurde parallel zur ECN ausgehandelt und mit dieser zusammen in der ETS veröffentlicht, insofern muss er als „supplementary means of interpretation“ i.S.v. Art. 32 WVK gewertet werden<sup>836</sup> und gewinnt damit eine mittelbar bindende Wirkung.

Was die Verpflichtung zu einer engen, strikt wortlautorientierten Auslegung gerade der Vorschriften des Art. 7 I ECN anbelangt, ist diese keineswegs aus der Luft gegriffen, sondern folgt aus Struktur und Wortlaut der Regelung. Wie oben bereits dargelegt, statuiert Art. 7 I ECN ein grundsätzliches Verbot staatlicher Verlustregelungen, das nur die in Art. 7 I a-g ECN abschließend aufgezählten Konstellationen ausspart. Bei Art. 7 I a-g ECN handelt es sich daher um Ausnahmen von der allgemeinen Regel, die, will man die Grundwertung des Art. 7 I ECN ernst nehmen, grundsätzlich

831 *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 64.

832 *Zimmermann/Eiken*, NVwZ 38 (2019), 1313 (1316).

833 *Ibid.*

834 *Bender*, BRJ (2020), 17 (22).

835 *Ibid.*

836 Vgl. *Polakiewicz*, Treaty-making in the Council of Europe, S. 27.

eng auszulegen sind.<sup>837</sup> Für eine über den Wortlaut hinausgehende, weite Auslegung, die das in Art. 7 I c ECN statuierte Kernkriterium der Staatsbezogenheit letztlich aufgibt, bleibt deshalb kein Raum.

Da terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften wie § 28 I Nr. 2 StAG insofern nicht in den Anwendungsbereich von Art. 7 I c ECN fallen, hängt ihre Vereinbarkeit mit der ECN davon ab, ob sie sich stattdessen unter die Ausnahmevorschrift des Art. 7 I d ECN subsumieren lassen.<sup>838</sup>

## b. Art. 7 I d ECN

Die Ausnahmevorschrift des Art. 7 I d ECN erlaubt den Staaten, Verlustregelungen zu normieren, die an einen „conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State party“ anknüpfen. Dem *Explanatory Report* selbst ist zu dieser „wertungsoffenen und ausfüllungsbedürftigen“<sup>839</sup> Norm nur die Maßgabe zu entnehmen, dass das in Rede stehende Verhalten jedenfalls „treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned (for example work for a foreign secret service)“, nicht aber „criminal offences of a general nature, however serious they might be“ erfasst.<sup>840</sup> Allerdings verweist der *Report* darauf, dass der Wortlaut der Regelung Art. 8 III a (ii) CRS entlehnt ist,<sup>841</sup> insofern lassen sich die für die

837 So zu Recht auch Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1315).

838 Vgl. Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1316). Zimmermann/Eiken diskutieren allerdings noch eine Sperrwirkung des Art. 7 I c ECN, wobei ihre Überlegung maßgeblich auf einem angeblich zwischen Art. 7 I c u. d ECN herrschenden *lex specialis-lex generalis*-Verhältnis fußt, *ibid.* (1316 f.). Diese Grundannahme geht jedoch fehl. Die beiden Ausnahmevorschriften sind nicht als allgemeine und spezielle Ausprägung desselben Grundgedankens konzipiert, sondern regeln – wie aus der Analyse des Art. 7 I d ECN im folgenden Abschnitt hervorgeht – zwei völlig verschiedene Fragen und stellen daher auch ganz unterschiedliche Anforderungen an staatliche Ausbürgerungsregelungen. Aus demselben Grund vermag auch die – angesichts der mittigen Stellung innerhalb des Ausnahmekatalogs im Übrigen auch systematisch fragwürdige – Behauptung Benders, es handle sich bei Art. 7 I d ECN um eine „Generalklausel“, nicht zu überzeugen, *ders.*, BRJ (2020), 17 (23). Eine Sperrwirkung des Art. 7 I c ECN ist daher abzulehnen. Ebenso, mit unterschiedlichen Argumenten auch Walter/Nedelcu, F-W 93 (2020), 325 (332); Weber, in: Kluth/Husch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 28; Sander, Extremismusbekämpfung, S. 293 f.

839 Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1317).

840 *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 67.

841 *Ibid.*

Interpretation der CRS einschlägigen Dokumente auch für die Auslegung von Art. 7 I d ECN heranziehen.<sup>842</sup>

Sowohl die sog. „*Tunis Conclusions*“ – das Resultat einer vom UNHCR eigens zur Auslegung der CRS einberufenen Expertengruppe – als auch die darauf aufbauenden *Guidelines on Statelessness No. 5* kommen zu dem Ergebnis, dass terroristische Handlungen grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. 8 III a (ii) CRS fallen können.<sup>843</sup> Diese Tatsache verleitet einige Autoren zu dem voreiligen Schluss, dass terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften wie § 28 I Nr. 2 StAG ohne weiteres vom wortlautgleichen Art. 7 I d ECN gedeckt seien.<sup>844</sup> Dabei verkennen sie jedoch die enorm hohen zusätzlichen Anforderungen, die sich aus den oben genannten Auslegungshinweisen ergeben.<sup>845</sup>

So heben beide Dokumente hervor: „The ordinary meaning of the terms ‘seriously prejudicial’ and ‘vital interests’ indicate that the conduct covered by this exception must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue.”<sup>846</sup> Aus dieser Feststellung folgt zweierlei: Zum einen sind an eine Gefährdung der „vital interests“ eines Staates sehr hohe Anforderungen zu stellen, wobei die Auslegungshinweise betonen, dass eine Beeinträchtigung der „national interests“ nicht ausreicht.<sup>847</sup> Zum

842 Vgl. Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 28; ders./Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 470.

843 Siehe UNHCR, *Expert Meeting – Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality, Summary Conclusions* („*Tunis Conclusions*“), Rn. 68, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/533a754b4.html> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]; UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 64, UN-Doc. HCR/GS/20/05. Wie oben bereits dargelegt, ergeben sich allerdings aus dem Umstand, dass es im Völkerrecht keine einheitliche Definition des Begriffs „Terrorismus“ gibt, erhebliche rechtliche Unwägbarkeiten, siehe zum umstrittenen Begriff des Terrorismus im Völkerrecht nur Walter, *Terrorism*, MPEPIL, Rn. 1 ff.

844 Vgl. Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 470; Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 27 f.; Bender, BRJ (2020), 17 (23 f.). Ebenso, ohne überhaupt konkret auf die Anforderungen des Art. 7 I d ECN einzugehen Thym, *Die Verwaltung* 52 (2019), 407 (418); Wittmann, A.-Drs. 19(4)315 G, S. 9 f.

845 Siehe dazu auch Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1317).

846 UNHCR, *Tunis Conclusions*, Rn. 68; UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 61, UN-Doc. HCR/GS/20/05.

847 UNHCR, *Tunis Conclusions*, Rn. 68; UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 62, UN-Doc. HCR/GS/20/05.

anderen muss sich das in Rede stehende, schädigende Verhalten gegen den ausbürgernden Staat selbst richten.<sup>848</sup>

Insofern wird ersichtlich, dass die ECN terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften zwar nicht generell verbietet, Art. 7 I d ECN aber extrem hohe Anforderungen an entsprechende Regelungen stellt. Ob § 28 I Nr. 2 StAG diesen genügt, erscheint fraglich. Denn die tatbestandliche Beschränkung auf im Ausland begangene Taten bedeutet, dass im Regelfall in erster Linie die Interessen des Aufenthaltsstaats gefährdet und deutsche Interessen allenfalls mittelbar betroffen sind. So weisen *Zimmermann/Eiken* zu Recht darauf hin, dass die Taten des IS und anderer primär regional agierender terroristischer Vereinigungen zwar die örtlichen Staatsstrukturen gefährden mögen, ein kämpferisches Engagement für solche Gruppierungen aber regelmäßig nicht geeignet ist die Schwelle zur Beeinträchtigung der „foundations and organization“ der Bundesrepublik Deutschland zu überschreiten.<sup>849</sup> Es wäre in diesen Fällen geradezu widersinnig, wenn sich ein nur peripher betroffener Staat auf die – den hohen völkerrechtlichen Stellenwert des Schutzes der „vital interests“ unterstreichende – Ausnahmenvorschrift des Art. 7 I d ECN berufen könnte, um Personen mithilfe der Ausbürgerung an der Wiedereinreise zu hindern und sie damit just in dem Staat „abzuladen“, dessen Bestand sie tatsächlich gefährden.

Der weit gefasste Tatbestand des § 28 I Nr. 2 StAG ist daher nicht ohne weiteres mit den strengen Vorgaben der ECN vereinbar und muss, um den Anforderungen, die Art. 7 I d ECN sowohl an die Schwere des schädigenden Verhaltens als auch an dessen Zielrichtung stellt, zu genügen, im Wege der völkerrechtskonformen Interpretation zumindest sehr restriktiv ausgelegt werden.<sup>850</sup>

848 „[T]he conduct [...] must threaten the foundations and organization of the State whose nationality is at issue.“, UNHCR, *Tunis Conclusions*, Rn. 68; UNHCR, *Guidelines on Statelessness* No. 5, Rn. 61, UN-Doc. HCR/GS/20/05. So auch der *Explanatory Report to the ECN*: „Such conduct notably includes treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned [...]“, *ibid.*, Rn. 67 [Hervorhebungen des Verfassers]. Dies offenbar verkennend *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 28.

849 Vgl. *Zimmermann/Eiken*, NVwZ 38 (2019), 1313 (1317 f.). Siehe auch *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 295.

850 *Zimmermann/Eiken*, NVwZ 38 (2019), 1313 (1318); *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 296; *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (331).



## 2. Vereinbarkeit von Unterscheidungen aufgrund der Anzahl der Staatsangehörigkeiten oder der Art des Staatsangehörigkeitserwerbs mit der ECN

Genau wie im universellen stellt sich auch im regionalen Völkerrecht die Frage, ob Ausbürgerungsregelungen, die nach der Anzahl der Staatsangehörigkeiten oder der Art und Weise ihres Erwerbs differenzieren, mit den jeweils einschlägigen Diskriminierungsverboten vereinbar sind. Hinsichtlich der ECN – die in Art. 5 I ECN ein allgemeines Diskriminierungsverbot<sup>851</sup> statuiert – ergibt sich die Antwort für Regelungen, die zwischen Mono- und Mehrstaatern unterscheiden, bereits aus der Systematik des Art. 7 ECN. Denn Art. 7 I u. III ECN machen den ausnahmsweise zulässigen Erlass von Verlustregelungen grundsätzlich davon abhängig, dass die Entstehung von Staatenlosigkeit ausgeschlossen ist.<sup>852</sup> Daraus folgt, dass es den Staaten nicht nur nicht verwehrt ist, im Rahmen von Verlustregelungen zwischen Mono- und Mehrstaatern zu unterscheiden, sondern eine solche Differenzierung – wie sie auch § 28 I Nr. 2 StAG vornimmt – von der ECN im Gegenteil gerade gefordert wird.<sup>853</sup>

Was Verlustregelungen, die zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen unterscheiden, anbelangt, besagt Art. 5 II ECN: „Each State Party shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals, whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently.“ Dabei handelt es sich allerdings, wie die Formulierung „shall be guided“ zeigt, nur um einen von den Staaten zu berücksichtigenden Gesichtspunkt und nicht um eine verbindliche Regelung.<sup>854</sup> Die Staaten sind daher zwar gehalten, Differenzierungen aufgrund der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit zu vermeiden, strikt verboten sind solche Unterscheidungen nach der ECN jedoch nicht.<sup>855</sup> Insofern sind sowohl Ausbürgerungsregelungen, die zwischen Mono- und

851 Siehe dazu *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 39 ff., wobei der *Report* betont, dass im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts bestimmte Unterscheidungen, zulässig sind, die in anderen Bereichen problematisch erscheinen könnten.

852 Einzige Ausnahme ist gem. Art. 7 III ECN das in Art. 7 I b ECN geregelte Szenario des Einbürgerungsbetrugs.

853 Vgl. *Hailbronner/Weber*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 468 f. Dies verkennend *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 89.

854 Siehe *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 45; *Schärer*, *German Y.B. Int'l L.* 40 (1997), 438 (444 f.); *de Groot*, *MJECL* 7 (2000), 117 (128).

855 *Hailbronner/Weber* stellen in diesem Kontext noch zusätzliche systematische Überlegungen zum Verhältnis von Art. 7 u. Art. 5 II ECN an und kommen zu dem Ergebnis, dass nach Art. 7 ECN zulässige Verlustregelungen nicht mit Art. 5 II ECN

Mehrstaaten unterscheiden, als auch solche, die nach der Art des Erwerbs der Staatsangehörigkeit differenzieren, prinzipiell mit der ECN vereinbar.

### 3. Zwischenergebnis

Die ECN schränkt den Gestaltungsspielraum der Signatarstaaten im Hinblick auf den Erlass terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften erheblich ein: Diese stehen mit den Vorgaben des insoweit einschlägigen Art. 7 I d ECN nur dann in Einklang, wenn das schädigende Verhalten, an das eine entsprechende Verlustregelung anknüpft, einerseits eine erhebliche Intensität aufweist und sich andererseits gerade gegen den Staat richtet, der die Staatsangehörigkeit aberkennt. Um diesen strengen Anforderungen gerecht zu werden und in dieser Hinsicht die Völkerrechtskonformität der deutschen Neuregelung überhaupt erst zu gewährleisten, muss § 28 I Nr. 2 StAG, der schon rein tatbestandlich nur Taten erfasst, die eine gewisse Distanz zur Bundesrepublik Deutschland aufweisen, zumindest sehr restriktiv ausgelegt werden.

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften müssen darüber hinaus gem. Art. 7 III ECN so ausgestaltet sein, dass die Entstehung von Staatenlosigkeit ausgeschlossen ist. Insofern gehen die Vorgaben der ECN über diejenigen des Art. 8 III a (ii) CRS hinaus, denn dieser gestattet den Staaten – wie oben dargestellt – unter bestimmten, wenn auch engen, Voraussetzungen, Ausbürgerungsvorschriften beizubehalten, die trotz drohender Staatenlosigkeit eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit vorsehen.

Die Gesamtkonzeption des Art. 7 I d u. III ECN bedingt daher, dass terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften mit der ECN nur dann vereinbar sind, wenn ihr persönlicher Anwendungsbereich auf Mehrstaater beschränkt ist. Insofern sind Unterscheidungen zwischen Mono- und

---

kollidieren könnten, weil Art. 7 ECN sonst „vollständig funktionslos“ wäre, *dies.*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 469. Dies ist unzutreffend: Zwar ist – wie oben dargelegt – ein Verbot der Differenzierung zwischen Mono- und Mehrstaaten nicht mit der Systematik des Art. 7 ECN in Einklang zu bringen, dies gilt aber nicht zwingend für ein Verbot der Differenzierung zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen. Denn eine Verlustregelung, die wie § 28 I Nr. 2 StAG, alle Mehrstaater – unabhängig von der Art und Weise des Staatsangehörigkeitserwerbs – erfasst, kann den Eintritt von Staatenlosigkeit grundsätzlich ausschließen und insoweit den Anforderungen des Art. 7 III ECN genügen, ohne dabei mit Art. 5 II ECN in Konflikt zu geraten. Systematisch sind die Vorgaben des Art. 7 u. 5 II ECN also durchaus miteinander vereinbar.

Mehrstaaten – wie sie auch § 28 I Nr. 2 StAG vornimmt – im Rahmen der ECN nicht als unzulässige Ungleichbehandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen anzusehen. Was Ausbürgerungsvorschriften betrifft, die darüber hinaus aufgrund der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit differenzieren, steht die ECN diesen, wie aus Art. 5 II ECN hervorgeht, zwar ablehnend gegenüber, ein bindendes Verbot solcher Unterscheidungen normiert die Konvention indessen nicht. Eine andere Frage ist allerdings, ob derartige Differenzierungen heute noch mit den, wie der folgende Abschnitt zeigt, ebenfalls relevanten Vorgaben der EMRK<sup>856</sup> in Einklang stehen.

## II. EMRK

Die EMRK und ihre Protokolle enthalten – anders als ihr später verabschiedetes inter-amerikanisches Pendant<sup>857</sup> – kein Recht auf Staatsangehörigkeit.<sup>858</sup> Ausdrücklich erwähnt wird die Staatsangehörigkeit im Rahmen der Konvention nur in Art. 3 ZP 4 EMRK, der das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger betrifft. Das bedeutet aber nicht, dass die Vorgaben der EMRK für das Staatsangehörigkeitsrecht nicht von Belang sind, denn staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen können je nach Fallgestaltung in den Anwendungsbereich verschiedener Konventionsrechte fallen.<sup>859</sup> Für die vorliegende Untersuchung sind insoweit insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK), das Verbot der Folter (Art. 3), sowie das bereits erwähnte Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger (Art. 3 ZP 4 EMRK) von Belang.

---

856 ETS No. 5; BGBl. II 2010, S. 1198.

857 Siehe Art. 20 ACHR.

858 Vgl. *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (249); *Zimmermann/Landefeld*, ZAR 34 (2014), 97 (98); *Schabas*, ECHR, S. 378; v. *Rütte*, *Citizenship*, S. 162.

859 Siehe nur *Explanatory Report to the ECN*, Rn. 16.

## 1. Staatsangehörigkeit und Ausbürgerung im Lichte des Art. 8 EMRK

### a. Die Staatsangehörigkeit und ihr Verlust als Frage der Achtung des Privat- und Familienlebens

#### aa. Staatsangehörigkeit und Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in der Rechtsprechung des EGMR

Der Umstand, dass die EMRK kein ausdrückliches Recht auf Staatsangehörigkeit enthält,<sup>860</sup> führte dazu, dass Beschwerden, die sich auf Fragen der Staatsangehörigkeit bezogen, lange Zeit als außerhalb des Anwendungsbezugs der Konvention liegend eingestuft wurden.<sup>861</sup> So hielt die Europäische Kommission für Menschenrechte mit Blick auf Art. 8 EMRK und die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit noch 1985 fest, dass „the right to acquire a particular nationality is neither covered by, nor sufficiently related to, this or any other provision of the Convention.“<sup>862</sup> Nach diesen Grundsätzen konnten Fragen der Staatsangehörigkeit daher prinzipiell nicht am Maßstab der Konvention gemessen werden.

Von dieser restriktiven Linie rückte der – im November 1998 durch das Inkrafttreten des ZP II EMRK<sup>863</sup> erheblich gestärkte<sup>864</sup> – EGMR allerdings in seiner Entscheidung zur Sache *Karashev v. Finland*<sup>865</sup> aus dem Jahr 1999 entschieden ab<sup>866</sup> und hielt stattdessen fest: „Although right to a citizenship is not as such guaranteed by the Convention or its Protocols, the Court does not exclude that arbitrary denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual.“<sup>867</sup> Diese

---

860 Vgl. aber Richter *Pinto de Albuquerque*, der ein solches aus dem Zusammenspiel von Art. 8 EMRK und Art. 3 ZP 4 EMRK ableitet, *ders.*, EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Dissenting Opinion, Rn. II.

861 Siehe m.w.N. zu einzelnen Entscheidungen *Zimmermann/Landefeld*, ZAR 34 (2014), 97 (98).

862 EKMR, *Family K. and W. v. The Netherlands*, Nr. 11278/84, 1. Juli 1985.

863 ETS No. 155.

864 Siehe dazu *Oetheimer/Cano Palomares*, European Court of Human Rights (ECtHR), MPEPIL, Rn. 4.

865 EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

866 *Zimmermann/Landefeld* qualifizieren das Urteil des EGMR zurecht als „wesentliche Neubewertung der Frage“, inwieweit die Staatsangehörigkeit in den Anwendungsbezugsbereich des Art. 8 EMRK fällt, *dies.*, ZAR 34 (2014), 97 (99).

867 EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

Position hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung seit nunmehr gut zwanzig Jahren immer wieder bestätigt.<sup>868</sup>

In der Entscheidung *Genovese v. Malta*, die Ende 2011 erging, entwickelte der Gerichtshof seine Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK und Fragen der Staatsangehörigkeit weiter, indem er klarstellte, dass eine Versagung der Staatsangehörigkeit – auch unabhängig von der im zugrunde liegenden Fall behaupteten Beeinträchtigung des Familienlebens – bereits für sich genommen aufgrund der damit einhergehenden Beeinträchtigung der sozialen Identität einer Person in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK fallen kann.<sup>869</sup> Diese Einstufung der Staatsangehörigkeit als Element der von Art. 8 EMRK geschützten persönlichen Identität hat der EGMR in einer Reihe seither ergangener Entscheidungen aufgegriffen und bestätigt.<sup>870</sup>

Die jüngere Rechtsprechung des EGMR zeichnet insofern ein deutliches Bild: Fragen der Staatsangehörigkeit können, obwohl weder die Konvention noch die Protokolle diese explizit regeln, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. 8 EMRK fallen. Dass dies gerade auch mit Blick auf die Aberkennung der Staatsangehörigkeit gilt, unterstrich der EGMR in seiner 2016 ergangenen Entscheidung *Ramadan v. Malta*,<sup>871</sup> in der er sich gleichzeitig ausdrücklich von der früheren Praxis, den Verlust der Staatsangehörigkeit als außerhalb des Anwendungsbereichs der Konvention liegend einzustufen, abgrenzte.<sup>872</sup>

868 Siehe nur EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77; *Genovese v. Malta*, Nr. 53124/09, 11. Oktober 2011, Rn. 30; *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 62; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 43; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 44; *Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2), Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 50.

869 „[E]ven in the absence of family life, the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person's social identity“, EGMR, *Genovese v. Malta*, Nr. 53124/09, 11. Oktober 2011, Rn. 33. Dieser Ansatz geht auf eine abweichende Meinung des Richters *Maruste* zurück, der in der Sache *Riener v. Bulgaria* dafür eintrat, die Staatsangehörigkeit als Teil der durch Art. 8 EMRK geschützten Identität des Einzelnen zu fassen, *ders.*, *Riener v. Bulgaria*, Nr. 46343/99, 23. Mai 2006, Partly Dissenting Opinion. Vgl. zum Ganzen *Zimmermann/Landefeld*, ZAR 34 (2014), 97 (99); v. *Rütte*, *Citizenship*, S. 164 f. Zur großen Bedeutung dieser Entwicklung siehe auch *de Groot/Vonk*, EJML 14 (2012), 317 (317 u. 319).

870 Siehe nur EGMR, *Menesson v. France [Extracts]*, Nr. 65192/11, 26. Juni 2014, Rn. 97; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 43; *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Rn. 53; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 45.

871 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85.

872 *Ibid.*, Rn. 84.

Mit Blick auf die bis dahin allein entschiedenen Fälle der Versagung bzw. Nichtanerkennung der Staatsangehörigkeit hält der Gerichtshof in *Ramadan fest*: „[T]he Court considers that the loss of citizenship already acquired or born into can have the same (and possibly a bigger) impact on a person's private and family life. It follows that there is no reason to distinguish between the two situations and the same test should therefore apply. Thus, an arbitrary revocation of citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of its impact on the private life of the individual.“<sup>873</sup> Auch diese Position hat der EGMR in ständiger Rechtsprechung vielfach bestätigt.<sup>874</sup>

#### bb. Die Kritik an der Linie des EGMR

Die vorstehend dargestellte Rechtsprechungslinie des EGMR zu Staatsangehörigkeitsfragen, die sich im Anschluss an die Entscheidung *Karashev* entwickelte, ist nicht überall auf Zuspruch gestoßen. So werten *Weber/Hailbronner* das Vorgehen des Gerichtshofs angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Normierung des Rechts auf Staatsangehörigkeit in der EMRK sowie der Ende der 1980er gescheiterten Bemühungen, ein solches Recht in einem eigenen Protokoll zu verankern,<sup>875</sup> als unzulässige Überschreitung des für den EGMR geltenden „Legitimationsrahmens“.<sup>876</sup> Daran ändert in den Augen *Weber/Hailbronners* auch die Existenz der ECN nichts, da sich in Anbetracht des geringen Ratifikationsstandes aus dieser ebenso wenig wie aus der Konvention und ihren Protokollen gemeineuropäische Standards im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts ableiten ließen.<sup>877</sup>

---

873 Ibid., Rn. 85.

874 EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 49; *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 108; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 43; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 43; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 45; *Huseynov v. Azerbaijan (No. 2)*, Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 50.

875 Stattdessen entschied man sich, Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts in der oben bereits untersuchten ECN zu regeln. Siehe zur Entstehung der ECN *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (252 f.).

876 *Weber/Hailbronner*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 471 f.; siehe auch *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, S. 208 ff.

877 *Weber/Hailbronner*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 471 u. 467. Stand 2023 wurde die ECN von 21 Staaten ratifiziert.

## aaa. Der evolutive Interpretationsansatz des EGMR

Die maßgeblich auf Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Konvention und ihrer Protokolle abstellende Kritik *Weber/Hailbronn*ers verkennt den hohen Stellenwert, der dem Prinzip der dynamischen Interpretation bei der Auslegung der EMRK zukommt.<sup>878</sup> Der EGMR vertritt seit vielen Jahrzehnten in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass die Konvention ein „living instrument“ ist, das im Lichte der gegenwärtigen Gegebenheiten ausgelegt werden muss.<sup>879</sup>

Die Berechtigung, ja sogar Verpflichtung zur evolutiven Auslegung der EMRK, die auch ein Abrücken von etablierten Rechtsprechungslinien bedeuten kann, leitet der Gerichtshof dabei unmittelbar aus dem Hauptzweck der Konvention ab, ein progressives System zum wirksamen Schutz der Menschenrechte zu etablieren.<sup>880</sup> Eine statische, am Wortlaut, der Genese oder der bisherigen Entscheidungspraxis orientierte Auslegung würde diesen Anforderungen, wie der EGMR in ständiger Rechtsprechung hervorhebt, nicht gerecht, denn „a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement.“<sup>881</sup>

Diese Position ist auch in der Literatur auf Zuspruch gestoßen, so schreibt etwa *Bernhardt*: „As far as international organs, like the European Court of Human Rights, have the right and the duty to interpret a treaty

878 Siehe eingehend zur evolutiven Auslegung völkerrechtlicher Verträge *Bernhardt*, German Y.B. Int'l L. 42 (1999), 11 (11 ff.), speziell mit Blick auf die EMRK *ibid.*, (17 ff.); *Schabas*, ECHR, S. 47 ff. Siehe zudem auch *Theil*, EPL 23 (2017), 587 (600 ff.).

879 EGMR, *Tyrer v. The United Kingdom*, Nr. 5856/72, 25. April 1978, Rn. 31; *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41; *Mazurek v. France*, Nr. 34406/97, 1. Februar 2000, Rn. 49; *Kress v. France* (GC), Nr. 39594/98, 7. Juni 2001, Rn. 70; *Goodwin v. The United Kingdom* (GC), Nr. 28957/95, 11. Juli 2002, Rn. 75; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 80; *Bayatyan v. Armenia* (GC), Nr. 23459/03, 7. Juli 2011, Rn. 102.

880 Vgl. EGMR, *Stafford v. The United Kingdom* (GC), Nr. 46295/99, 28. Mai 2002, Rn. 68; *Goodwin v. The United Kingdom* (GC), Nr. 28957/95, 11. Juli 2002, Rn. 74; *Scoppola v. Italy (No. 2)* (GC), Nr. 10249/03, 17. September 2009, Rn. 104; *Bayatyan v. Armenia* (GC), Nr. 23459/03, 7. Juli 2011, Rn. 102.

881 EGMR, *Stafford v. The United Kingdom* (GC), Nr. 46295/99, 28. Mai 2002, Rn. 68; *Goodwin v. The United Kingdom* (GC), Nr. 28957/95, 11. Juli 2002, Rn. 74; *Scoppola v. Italy (No. 2)* (GC), Nr. 10249/03, 17. September 2009, Rn. 104; *Vilho Eskelinen et al. v. Finland* (GC), Nr. 63235/00, 19. April 2007, Rn. 56; *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 153.



with binding force, an evolutive interpretation must be possible since it normally corresponds to the object and purpose of the treaty. Human rights treaties in particular intend an effective and not only theoretical protection of the individual, and this aim can only be reached if the interpretation takes account of changing conditions in State and society.”<sup>882</sup>

Die Herangehensweise des EGMR wird zudem auch durch die Staatenpraxis gestützt, denn in dem 2018 veröffentlichten Schlusskommuniké der unter dänischem Vorsitz des Committee of Ministers of the Council of Europe einberufenen High Level Conference wird der dynamische Interpretationsansatz des Gerichtshofs von den Mitgliedstaaten der EMRK ausdrücklich gebilligt.<sup>883</sup>

All dies zeigt, dass die Kritik *Weber/Hailbronners*, die der Rechtsprechung des EGMR vorhält, auf einer „wackeligen Grundlage“ zu stehen, ihrerseits nicht auf einem sonderlich soliden rechtlichen Fundament ruht.

### bbb. Die Rolle der ECN bei der Auslegung der Konvention

Was den ebenfalls angezweifelte Erkenntniswert der ECN für die Auslegung der EMRK anbelangt, übersehen *Hailbronner/Weber*, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu dieser Frage eigene Grundsätze entwickelt hat, die sich mit ihren Folgerungen keineswegs decken. Der EGMR misst spezialisierten völkerrechtlichen Instrumenten – eine Kategorie, in die die ECN zweifelsohne fällt – besondere Bedeutung bei der Auslegung

---

882 *Bernhardt*, German Y.B. Int'l L. 42 (1999), 11 (23). Eingehend zur Berechtigung des EGMR zur dynamischen Interpretation auch *Theil*, EPL 23 (2017), 587 (592 ff. u. 600 ff.). Prägnant auch Richter am IGH *Alvarez*, der mit Blick auf multilaterale Konventionen festhielt: „[T]hey can be compared to ships which leave the yards in which they have been built, and sail away independently, no longer attached to the dockyard. These conventions must be interpreted without regard to the past, and only with regard to the future.“, IGH, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion vom 28. Mai 1951, Dissenting Opinion *Judge Alvarez*, ICJ Rep. 1951, S. 53.

883 „The Court [...] authoritatively interprets the Convention in accordance with relevant norms and principles of public international law, and, in particular, in the light of the Vienna Convention on the Law of Treaties, giving appropriate consideration to present-day conditions.“, *Copenhagen Declaration 2018*, Rn. 26. Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]. Siehe zur Staatenpraxis mit Blick auf die „living instrument“-Doktrin auch *Theil*, EPL 23 (2017), 587 (594 ff.).

der Konvention zu.<sup>884</sup> Dabei kommt es, wie der Gerichtshof betont, weder entscheidend darauf an, ob der am Verfahren beteiligte Mitgliedstaat die entsprechenden Instrumente selbst ratifiziert hat, noch darauf, ob diese insgesamt von zahlreichen Staaten ratifiziert worden sind.<sup>885</sup> Im Vordergrund steht für den EGMR vielmehr, ob ein völkerrechtliches Instrument Ausweis geänderter Anschauungen in einem bestimmten Rechtsbereich ist.<sup>886</sup> Wobei für den Gerichtshof allein die Tatsache, dass ein völkerrechtlicher Vertrag zu einem bestimmten Thema überhaupt geschlossen wurde, bereits ein deutlicher Indikator für die Existenz einer „clear measure of common ground in this area amongst modern societies“ ist.<sup>887</sup>

Nach diesen Grundsätzen erscheint es – entgegen der Ansicht *Weber/Hailbronn*<sup>888</sup> – keineswegs verfehlt, sowohl den Abschluss der ECN als auch die materiellen Regelungen dieser Konvention als Ausdruck gewandelter Anschauungen auf dem nach traditionellem Verständnis den Staaten vorbehaltenen Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts zu begreifen und aus diesem Umstand Folgerungen für eine zeitgemäße Auslegung der EMRK zu ziehen.<sup>889</sup>

884 Siehe EGMR, *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 85; *Bayatyan v. Armenia* (GC), Nr. 23459/03, 7. Juli 2011, Rn. 102.

885 EGMR, *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41; *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 78 ff.; *Genovese v. Malta*, Nr. 53124/09, 11. Oktober 2011, Rn. 44. So berief sich die Große Kammer z.B. in *Öneryildiz v. Turkey* auf zwei im Rahmen des Europarats geschlossene Abkommen, die zum einen von der Türkei gar nicht ratifiziert worden waren, zum anderen einen erheblich niedrigeren Ratifikationsstand aufwiesen als die ECN, EGMR, *Öneryildiz v. Turkey* (GC), Nr. 48939/99, 30. November 2004, Rn. 59. Siehe mit Blick auf die Bedeutung der ECN für die Rechtsprechung des EGMR auch *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (79 f.).

886 Der Gerichtshof betont in *Demir and Baykara*, dass eine solche Beurteilung auf Entwicklungen des Völkerrechts oder des nationalen Rechts der Mehrheit der Mitgliedstaaten beruhen kann: “It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies” EGMR, *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 86 [Hervorhebung des Verfassers]. Vgl. auch EGMR, *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41.

887 EGMR, *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41.

888 *Weber/Hailbronn*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 471 u. 467.

889 So auch die Position des EGMR, vgl. EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 131 f.

b. Die methodischen Unklarheiten bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 I EMRK

Der EGMR hat für die Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 I EMRK ein eigenes, vom üblichen Dreischritt<sup>890</sup> abweichendes, zweistufiges Prüfschema entwickelt, das einerseits darauf abstellt, ob eine Ausbürgerung willkürlich erscheint und andererseits die Folgen des Verlusts der Staatsangehörigkeit für den Betroffenen in den Blick nimmt.<sup>891</sup> Die atypische Vorgehensweise des Gerichtshofs geht auf die – wie oben dargelegt für die Prüfung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen im Lichte des Art. 8 EMRK fundamentale – Entscheidung in der Sache *Karashev* zurück, in der der EGMR hinsichtlich einer Versagung der Staatsangehörigkeit die Fragen „whether the Finnish decisions disclose such arbitrariness, or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention“ zum relevanten Prüfungsmaßstab erklärte.<sup>892</sup>

aa. Der „klassische“ zweistufige Prüfungsaufbau in Ausbürgerungskonstellationen

In der Entscheidung *Ramadan v. Malta* griff der Gerichtshof die oben genannten Kriterien auf und bestätigte, dass der in *Karashev* entwickelte Prüfungsmaßstab nicht nur für die Versagung der Staatsangehörigkeit, sondern auch für die Ausbürgerung gilt.<sup>893</sup> Dabei prüfte der EGMR zunächst, ob das Vorgehen der maltesischen Behörden das Kriterium der Willkür erfüllte, was *in concreto* nicht der Fall war,<sup>894</sup> bevor er sodann in einem zweiten Schritt die Folgen der Ausbürgerung für den Betroffenen analysierte.<sup>895</sup>

---

890 Dabei wird überprüft, ob ein Eingriff „in accordance with the law“ erfolgte, einen legitimen Zweck verfolgt und „necessary in a democratic society“ ist, siehe nur EGMR, *K. and T. v. Finland* (GK), Nr. 25702/94, 12. Juli 2001, Rn. 151; *Paradiso and Campanelli v. Italy* (GK), Nr. 25358/12, 24. Januar 2017, Rn. 167; *Strand Lobben v. Norway* (GK), Nr. 37283/13, 10. September 2019, Rn. 202. Siehe dazu auch, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion Lemmens and Ravarani, Rn. 11.

891 Vgl. *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 524; *Prener*, Denationalisation, S. 122; *Gerdes/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022.

892 EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

893 Siehe EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85.

894 Ibid., Rn. 86 ff.

895 Ibid., Rn. 90 ff.

Diese Vorgehensweise, zunächst im ersten Schritt die Willkürlichkeit der Ausbürgerung zu prüfen, um dann im zweiten Schritt – unabhängig davon, ob den zuständigen Stellen im ersten Schritt ein willkürliches Vorgehen attestiert wurde – die Folgen der Maßnahme für den Betroffenen in den Blick zu nehmen, übernahm der Gerichtshof auch in *K2 v. The United Kingdom*, der ersten Entscheidung, die die Ausbürgerung in einer Terrorkonstellation betraf.<sup>896</sup> Dabei stellte der EGMR klar, dass er für die Bestimmung der „arbitrariness“ einer Ausbürgerung einen stark prozessual geprägten Maßstab heranzieht, indem er an die in *Ramadan* entwickelten Kriterien anknüpft und darauf abstellt „whether the revocation was in accordance with the law; whether it was accompanied by the necessary procedural safeguards, including whether the person deprived of citizenship was allowed the opportunity to challenge the decision before courts affording the relevant guarantees; and whether the authorities acted diligently and swiftly.“<sup>897</sup> Diese Kriterien zur Bestimmung der Willkür im Kontext der Ausbürgerung hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung vielfach bestätigt.<sup>898</sup>

#### bb. Die neue Vorgehensweise aus *Alpeyeva* und die nachfolgende Verwirrung um den richtigen Aufbau der zweistufigen Prüfung

In der 2018 ergangenen Entscheidung *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia* rückte der EGMR von seiner bisherigen Vorgehensweise ab und ging plötzlich und ohne weitere Begründung in umgekehrter Reihenfolge vor:<sup>899</sup> Der Gerichtshof analysierte nunmehr im ersten Schritt die Folgen einer Ausbürgerung<sup>900</sup> und machte davon abhängig, ob überhaupt ein Eingriff in

896 EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 52 ff.

897 Ibid., Rn. 50. In diesem Zusammenhang hebt der EGMR auch hervor, dass der Maßstab der „arbitrariness“ strikter ist als derjenige der „proportionality“, ibid., Rn. 61. Siehe zum Kriterium der „arbitrariness“ auch *Prener*, Denationalisation, S. 123.

898 EGMR, *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 109; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 63; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 44; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 44; *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Rn. 54; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 46; *Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2), Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 57.

899 EGMR, *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. III ff.

900 Ibid.

Art. 8 EMRK vorliegt.<sup>901</sup> In einem zweiten Schritt überprüfte er sodann, ob dieser Eingriff in willkürlicher Weise erfolgte.<sup>902</sup>

Die mit *Alpeyeva* eingeführte neue Vorgehensweise, erst die Folgen und dann die Willkür einer Ausbürgerung zu prüfen, erwies sich rasch als Quell der Verwirrung in der Judikatur des EGMR. Die in der Folge ergangenen Entscheidungen des Gerichtshofs, die sich mit Ausbürgerungen und Art. 8 EMRK befassen, zeichnen sich insofern dadurch aus, dass in schöner Regelmäßigkeit zwischen den beiden Aufbauvarianten der zweistufigen Prüfung variiert wird. So kehrt der EGMR in der nur wenige Monate nach *Alpeyeva* ergangenen Entscheidung *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* schon wieder zum „klassische“ Vorgehen zurück und prüft erst die Willkür der Ausbürgerungsmaßnahme und sodann die Folgen derselben.<sup>903</sup> Die im folgenden Jahr gefällte Entscheidung *Ahmadov* greift demgegenüber wieder die neue, in *Alpeyeva* verwendete Vorgehensweise auf, erst die Folgen der Ausbürgerung und dann die Frage der Willkür zu prüfen.<sup>904</sup> In der kurz darauf ergangenen Entscheidung *Ghoumid* wird dann allerdings wieder der „klassische“ Aufbau gewählt.<sup>905</sup>

In *Usmanov* spricht der Gerichtshof die Existenz unterschiedlicher Ansätze bei der Prüfung der Versagung oder Aberkennung der Staatsangehörigkeit am Maßstab des Art. 8 EMRK erstmals ausdrücklich an, um sich sodann bewusst – ohne diese Wahl jedoch zu begründen – für den zweistufigen Aufbau nach Maßgabe von *Alpeyeva* zu entscheiden.<sup>906</sup> Soweit sich die Mehrheit in *Usmanov* von ihrem offenen Bekenntnis zu diesem methodischen Vorgehen eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung des EGMR in Ausbürgerungssachen erhofft haben sollte, wurde diese Erwartung enttäuscht: So entschied sich der Gerichtshof in *Hashemi* zwar für den neuen

---

901 Ibid., Rn. 115.

902 Ibid., Rn. 116 ff.

903 EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 64 ff.

904 EGMR, *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 45 ff.

905 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 44 ff.

906 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Rn. 53 u. 58. Das Vorgehen der Mehrheit ablehnend Richter *Lemmens* und *Ravarani*, *ibid.*, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 1 ff. *Lemmens* und *Ravarani* betonen, dass der Fall *Usmanov* die Gelegenheit geboten hätte, die Verwirrung um die richtige Vorgehensweise bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK zu beseitigen, die Mehrheit diese Chance allerdings vertan hätte, mit dem Ergebnis „that the confusion is now even greater than before“, *ibid.*, Rn. 3. Dazu sogleich.

Prüfungsaufbau,<sup>907</sup> kehrte allerdings wenig später in *Johansen* und *Laraba* abermals zum „klassischen“ Aufbauschema zurück,<sup>908</sup> um sodann in *Huseynov* doch wieder den neuen Aufbau zu wählen.<sup>909</sup> Insofern besteht unter den Spruchkörpern des EGMR offensichtlich nach wie vor kein Konsens über die richtige Vorgehensweise.

## cc. Die Kritik am zweistufigen Prüfungsaufbau

Über die gerichtsinternen Diskrepanzen hinsichtlich des korrekten Aufbaus der zweistufigen Prüfung ist eine andere – im Grunde vorgelagerte – Frage völlig in den Hintergrund getreten: Nämlich die, ob der atypische zweistufige Aufbau, den der Gerichtshof bei der Prüfung von Versagung und Aberkennung der Staatsangehörigkeit am Maßstab des Art. 8 EMRK wählt, nicht als solcher ein rechtlicher Irrweg ist.

Schon in der wegweisenden Entscheidung *Karashev*, in der die zweistufige Prüfung erstmals auftaucht, bleibt unklar, weshalb der EGMR sich für diesen Aufbau, der maßgeblich auf die „arbitrariness“ abstellt, entscheidet.<sup>910</sup> Trotzdem wird der gleiche Maßstab in *Ramadan* und den nachfolgenden Entscheidungen zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit unkritisch auf Ausbürgerungskonstellationen übertragen,<sup>911</sup> obwohl die Beseitigung einer bereits innegehabten Rechtsposition im Vergleich zur Verweigerung der Zuerkennung derselben regelmäßig einen intensiveren Eingriff darstellt und insofern einiges für einen strengeres Prüfprogramm spricht.<sup>912</sup>

907 EGMR, *Hashemi et al. v. Azerbaijan*, Nr. 1480/16, 13. Januar 2022, Rn. 47.

908 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 45 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 15 ff.

909 EGMR, *Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2), Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 51.

910 Vgl. EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

911 Siehe EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85; *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 49; *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 108; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 43.

912 Siehe dazu *Gibney*, *The Journal of Politics* 75 (2013), 646 (656). Der EGMR stellt die regelmäßig höhere Eingriffsintensität der Ausbürgerung im Vergleich zur Versagung der Staatsangehörigkeit nicht in Abrede. So heißt es schon in *Ramadan*, dass der „loss of citizenship already acquired or born into can have the same (and possibly a bigger) impact on a person's private and family life.“, EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85. In den folgenden Entscheidungen bestätigt der Gerichtshof diese Einschätzung immer wieder und

Der methodische Sonderweg, den der EGMR – ohne dies zu begründen – bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK einschlägt, ist daher wenig überraschend sowohl in der Literatur<sup>913</sup> als auch innerhalb des Gerichtshofs<sup>914</sup> auf Ablehnung gestoßen.

Diese beruht zum einen darauf, dass das Abweichen vom üblichen dreistufigen Prüfungsaufbau<sup>915</sup> bereits für sich genommen Verwirrung stiftet, die durch die oben aufgezeigten unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der zweistufigen Prüfung noch zusätzlich verstärkt wird.<sup>916</sup> Angesichts dessen schließen die Richter *Lemmens* und *Ravarani* in ihrem Sondervotum zur Sache *Usmanov* ihre Darstellung der ständig wechselnden Herangehensweise des Gerichtshofs bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK mit der nüchternen Bemerkung: „Such a lack of coherence is prejudicial to legal certainty.“<sup>917</sup>

Zum anderen wird kritisiert, dass der Ansatz des Gerichtshofs, der maßgeblich auf die „arbitrariness“ – ein Kriterium, das im Wortlaut von Art. 8 II EMRK keine Stütze findet – abstellt, dazu führt, dass im Falle der Ausbürgerung ein geringerer Schutzstandard gewährt wird als in allen anderen Konstellationen, die unter Art. 8 EMRK fallen.<sup>918</sup>

---

schreibt mit Blick auf die Übertragung der zur Versagung der Staatsangehörigkeit entwickelten Grundsätze auf Ausbürgerungskonstellationen: „[T]he Court has accepted that the same principles must apply to the revocation of citizenship already obtained, since this might lead to a similar – if not greater – interference with the individual’s right to respect for family and private life.“, siehe EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 49; *Alpeyeva and Dzhalaganiya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 108; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 43 [Hervorhebungen des Verfassers].

913 Vgl. v. Rütte, *Citizenship*, S. 167 f.; *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 524.

914 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens and Ravarani*, Rn. 3 ff.

915 Siehe zum „klassischen“ Aufbau, wonach es für die Prüfung eines Eingriffs im Rahmen von Art. 8 EMRK grundsätzlich darauf ankommt, ob dieser „in accordance with the law“ erfolgt ist, ein „legitimate aim“ verfolgt und „necessary in a democratic society“ ist nur EGMR, *K. and T. v. Finland* (GK), Nr. 25702/94, 12. Juli 2001, Rn. 151; *Paradiso and Campanelli v. Italy* (GK), Nr. 25358/12, 24. Januar 2017, Rn. 167; *Strand Lobben v. Norway* (GK), Nr. 37283/13, 10. September 2019, Rn. 202.

916 Vgl. EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens and Ravarani*, Rn. 3 ff. Siehe auch *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 524 f.

917 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens and Ravarani*, Rn. 9.

918 Vgl. v. Rütte, *Citizenship*, S. 167 f. In ihrem Sondervotum halten Richter *Lemmens* und *Ravarani* mit Blick auf die Abweichung vom üblichen dreistufigen Prüfungsauf-



Dies gilt insbesondere mit Blick auf die in *Alpeyeva* eingeführte – und von der Mehrheit in *Usmanov* ausdrücklich befürwortete – neue Vorgehensweise, sämtliche Folgen einer Ausbürgerung allein hinsichtlich der Frage, ob überhaupt ein Eingriff in Art. 8 EMRK vorliegt, zu berücksichtigen, um sodann im zweiten Schritt anhand des, wie oben dargelegt, in diesem Kontext auf prozessuale Aspekte abzielenden Kriteriums der „arbitrariness“ zu prüfen, ob der Ablauf des Ausbürgerungsverfahrens gravierende Mängel aufwies. Anders als bei der „klassischen“ zweistufigen Vorgehensweise, die neben der Frage der „arbitrariness“ auch die Folgen der Ausbürgerung berücksichtigt und damit immerhin eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ermöglicht,<sup>919</sup> läuft der in *Alpeyeva* und *Usmanov* gewählte Ansatz, der eine Folgenabwägung gerade nicht vorsieht, insoweit auf eine weitgehend auf Verfahrensfragen beschränkte Kontrolle des staatlichen Handelns gegenüber dem Betroffenen hinaus.<sup>920</sup>

Angesichts all dieser Verwerfungen kommen Richter *Lemmens* und *Ravarani* in ihrem Sondervotum zu dem Schluss, dass in dieser „sensitive area of growing importance“ erheblicher Bedarf „for a more coherent approach, in line with generally applicable principles to Article 8 of the Convention“ besteht.<sup>921</sup>

---

bau fest: „For unexplained reasons, however, these principles are not applied in cases concerning denial or revocation of citizenship. For that rather limited category of cases, the Court has thus far followed lines of reasoning that significantly derogate from the methodology that is followed in all other cases.“, EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion, Rn. 3.

919 Siehe zu diesem Aspekt EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 8. Vgl. auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (335). Ein anschauliches Beispiel findet sich in EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 49 ff.

920 Vgl. auch *Reyntjens*, die dazu festhält: „[B]y removing the consequences from the consideration of the ‘violation stage’, the Court seems to have removed as well the need to balance those consequences against the reasons invoked by the government to annul an individual’s citizenship. Instead, the Court ‘outsources’ this exercise entirely to the domestic authorities, limiting itself to the question whether the latter has performed this exercise in a satisfactory manner.“, *dies.*, *Usmanov v. Russia: A Confusing Turn in the Right Direction?*, Strasbourg Observers-Blog vom 22. Januar 2021. Trotz dieser Einschätzung hegte *Reyntjens* noch die Hoffnung, dass eine umfassende Abwägung immerhin auf der nationalen Ebene stattfinden könnte und eventuelle Defizite vom EGMR aufgefangen werden würden, *ibid.* Dass diese Hoffnung, für die schon damals wenig Anlass bestand, sich nicht erfüllt hat, verdeutlicht der folgende Abschnitt.

921 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 9.

Die konsequenteste, auch von *Lemmens* und *Ravarani* befürwortete, Lösung des Problems bestünde darin, dass der Gerichtshof den mit *Karashev* eingeschlagenen Sonderweg verlässt und bei der Prüfung der Versagung oder Aberkennung der Staatsangehörigkeit am Maßstab des Art. 8 EMRK schlicht genau dasselbe – aus Art. 8 II EMRK abgeleitete – Prüfungsschema anwendet wie in allen anderen Konstellationen, die Art. 8 EMRK betreffen.<sup>922</sup> Sollte der EGMR trotz aller Kritik weiterhin am zweistufigen Aufbau festhalten, wäre der „klassische“ Ansatz vorzuziehen, zunächst die „arbitrariness“ einer Ausbürgerung zu prüfen, um sodann unabhängig davon auch deren Folgen zu untersuchen, da dieser Aufbau – anders als der von der Mehrheit in *Usmanov* propagierte – immerhin eine über die Prüfung von Verfahrensfragen anhand der zur „arbitrariness“ entwickelten Kriterien hinausgehende materielle Abwägung zwischen den Interessen des Staates und denen des Betroffenen ermöglicht, die angesichts der regelmäßig gravierenden Auswirkungen der Maßnahme auf die Identität und die sozialen Bezüge des Einzelnen geboten erscheint.

Allerdings sollte man sich von einer allein auf die Methodik beschränkten Neuausrichtung der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK nicht zu viel erhoffen, denn wie der folgende Abschnitt zeigt, verfolgt der Gerichtshof hier gerade in Terrorkonstellationen eine sehr großzügige Linie und ist selbst in den nach „klassischer“ Struktur entschiedenen Fällen, in denen also auch die Folgen der Ausbürgerung für den Betroffenen berücksichtigt wurden, bisher in keinem einzigen Fall zu dem Ergebnis gekommen, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit unverhältnismäßig war.

---

922 Siehe EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 11. Zustimmend *Prener*, Denationalisation, S. 133. *Lemmens* und *Ravarani* wollen die „consequence-based approach“ letztlich nur im Hinblick auf die Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 8 EMRK beibehalten, da sie den in *Genovese* begründeten Ansatz, Fragen der Staatsangehörigkeit als solche der sozialen Identität des Betroffenen zu begreifen, im Falle fehlender Bindungen zum Heimatstaat für zu weit halten, vgl. EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 10.

### c. Die staatenfreundliche Linie des EGMR bei der Prüfung terrorismusbezogener Ausbürgerungen

Für die Untersuchung der Schwere der Folgen einer Ausbürgerung hat der EGMR – anders als bei der Ausweisung – bislang kein festes Prüfprogramm entwickelt, gleichwohl geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass in diesem Zusammenhang im Wesentlichen drei Aspekte in den Blick genommen werden:<sup>923</sup>

Der erste Gesichtspunkt, der in den Entscheidungen des EGMR immer wieder auftaucht, ist die Frage, ob die Ausbürgerung zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt.<sup>924</sup> In *Ghoumid* hält der Gerichtshof insoweit mit Blick auf mehrere wegen terroristischer Aktivitäten verurteilte und später ausgebürgerte Personen fest: „The Court also notes that the applicants all have another nationality, a fact to which it attaches some importance.“<sup>925</sup> Allerdings ist dieser Faktor in der Abwägung nicht unbedingt ausschlaggebend, da der EGMR, wie aus *Ramadan* hervorgeht, prinzipiell bereit ist, selbst die Entstehung von Staatenlosigkeit zu tolerieren.<sup>926</sup>

Der zweite Aspekt, auf den der Gerichtshof ein besonderes Augenmerk legt, betrifft die Frage, ob die Aberkennung der Staatsangehörigkeit die Ausweisung des Betroffenen nach sich zieht.<sup>927</sup> Eng damit verbunden ist der dritte Aspekt, der die Auswirkungen der Ausbürgerung auf das Privat- und Familienleben des Betroffenen betrifft.<sup>928</sup>

In dieser Hinsicht ist der EGMR im Lauf der Zeit sukzessive erheblich großzügiger geworden. Wurde in *Ramadan* bei der Bewertung der Schwere der Folgen der Aberkennung der Staatsangehörigkeit dem Umstand, dass dem Ausgebürgerten keine Ausweisung drohte und er daher sein Privat- und Familienleben weitgehend ungehindert fortführen konnte noch große

923 Vgl. dazu EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 52 ff.

924 Siehe EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 62; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 69; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 56 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 21.

925 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 50.

926 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 92 u. 56.

927 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 90 u. 56; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 49. Siehe im Kontext der Versagung der Staatsangehörigkeit bereits EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

928 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 90; *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 62.

Bedeutung beigemessen,<sup>929</sup> so liest sich *K2 v. The United Kingdom* schon ganz anders: In einer zweiteiligen Prüfung kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass weder die Ausbürgerung des des Terrorismus verdächtigten Betroffenen während eines Auslandsaufenthaltes noch die aufenthaltsrechtliche Folge des Ausschlusses vom Gebiet des ehemaligen Heimatstaates Großbritannien mit Art. 8 EMRK unvereinbar seien, da der Betroffene freiwillig ausgeweist sei und seine Familie ihn in seinem zweiten Heimatstaat Sudan besuchen oder sogar dorthin umziehen könne.<sup>930</sup>

Wenige Jahre später übertrug der EGMR diese permissive Linie schließlich auch auf Ausbürgerungen, die die Ausweisung des Betroffenen überhaupt erst ermöglichten, und gab damit die in *Ramadan* vertretene Position, dem Fortbestand des Aufenthalts bei der Beurteilung der Folgen einer Ausbürgerung hohes Gewicht beizumessen, letztlich endgültig auf.<sup>931</sup>

So hebt der Gerichtshof in *Ghoumid et al. v. France* zwar noch hervor, dass ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Folgen der Ausbürgerung im konkreten Fall sei, dass sie nicht unmittelbar zur Ausweisung der Betroffenen geführt habe und die Maßnahme daher weniger ihr Privat- und Familienleben betreffe, sondern sich auf den Verlust eines Elements ihrer Identität beschränke, der angesichts ihrer Verwicklung in terroristische Aktivitäten jedoch verhältnismäßig sei.<sup>932</sup> Gleichzeitig räumt der EGMR allerdings ein, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit darüber hinaus auch den weiteren Aufenthalt der Betroffenen in Frankreich in Frage stellt, indem sie diese zu Ausländern stempelt.<sup>933</sup> Dagegen stünden ihnen aber gesonderte Rechtsbehelfe zur Verfügung.<sup>934</sup>

In den beiden Entscheidungen *Johansen* und *Laraba*, die ebenfalls die Aberkennung der Staatsangehörigkeit aufgrund der Verwicklung in terro-

---

929 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 90.

930 EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 62 ff. u. 65 ff.

931 Siehe nur EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 70 ff.; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 54 u. 61 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 22 ff.

932 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 49 ff. Die Bereitschaft des EGMR, selbst fragwürdigste staatliche Praktiken in diesem Bereich zu billigen, zeigt sich auch darin, dass der Gerichtshof die viele Jahre nach der zugrunde liegenden Verurteilung wegen terroristischer Aktivitäten erfolgte Ausbürgerung „in the particular circumstances of the present case“ für mit dem „diligently and promptly“-Standard vereinbar hält, *ibid.* Rn. 45. Kritisch zu *Ghoumid* auch *Prener*, *Denationalisation*, S. 129 ff.; *Lepoutre*, *Ghoumid and others v. France*, EUI-Blog vom 05. August 2020.

933 *Ibid.*, Rn. 49.

934 *Ibid.*, Rn. 42 u. 50.

ristische Aktivitäten betrafen, geht der EGMR schließlich noch deutlich weiter und erklärt sogar Ausbürgerungen, die unmittelbar mit einer Ausweisung sowie der Verhängung eines lebenslangen Wiedereinreiseverbots einhergehen,<sup>935</sup> für mit Art. 8 EMRK vereinbar.<sup>936</sup> Dabei lässt sich der Gerichtshof angesichts des hohen Gewichts, das er der Terrorismusbekämpfung beimisst,<sup>937</sup> auch nicht davon beirren, dass die Betroffenen in Dänemark geboren waren und starke private und familiäre Bindungen zu diesem Land, aber nur schwache Bindungen zu ihrem jeweiligen zweiten Heimatstaat hatten.<sup>938</sup>

Die Zusammenschau der zur Ausbürgerung von Terroristen ergangenen Entscheidungen verdeutlicht, dass der EGMR den Staaten hier bislang einen enorm weiten Handlungsspielraum zugesteht und die Aberkennung der Staatsangehörigkeit in diesen Konstellationen selbst bei schwersten Folgen für das Privat- und Familienleben des Einzelnen für mit Art. 8 EMRK vereinbar hält.<sup>939</sup>

Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Gerichtshof, wie die Entscheidungen *Said Abdul Salam Mubarak*, *Johansen* und *Laraba* zeigen, die Ausbürgerung und Ausweisung – auch wenn beide Hand in Hand gehen – als völlig separate Maßnahmen prüft.<sup>940</sup> Dieser Ansatz verstellt jedoch den Blick darauf, dass zwischen beiden Maßnahmen ein äußerst

935 Siehe dazu EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 16 u. 80; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 5 f. u. 32.

936 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 44 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 15 ff.

937 Siehe EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 70 u. 84; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 26 u. 34. Vgl. zu diesem Aspekt m.w.N. auch EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 50.

938 Siehe EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 63 ff., 77 f. u. 80 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 23 u. 30 ff. Insofern unterscheiden sich *Johansen* und *Laraba* von der zuvor ergangenen Entscheidung *Said Abdul Salam Mubarak*, da der Betroffene hier in seinem zweiten Heimatstaat aufgewachsen war und deutlich schwächere private und familiäre Verbindungen zu Dänemark hatte, vgl. EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*; Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 70 u. 75 ff. Kritisch zu *Johansen v. Denmark* bereits *Gerdes/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022.

939 Kritisch dazu auch *Prener*, Denationalisation, S. 136 u. 215.

940 Siehe zu diesem Prüfungsaufbau EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*; Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62 ff. u. 72 ff.; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 44 ff. u. 72 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 15 ff. u. 28 ff. Unzutreffend insofern *Prener*, der behauptet, der EGMR berücksichtige die Ausweisung im Rahmen der Prüfung der Ausbürgerung, *ders.*, Denationalisation, S. 124.

enger Zusammenhang besteht, da die Ausbürgerung die Ausweisung in diesen Fällen überhaupt erst ermöglicht. Diesen engen Konnex blendet der Gerichtshof völlig aus, wenn er die auf die Ausbürgerung folgende Ausweisung anhand derselben Kriterien wie die Aberkennung der Staatsangehörigkeit prüft,<sup>941</sup> den Betroffenen dabei aber als „normalen“ Ausländer betrachtet.

Das fragwürdige Resultat dieser Vorgehensweise veranschaulichen die Erwägungen des EGMR in *Johansen*: Obwohl der Gerichtshof einräumt, dass der Betroffene als Staatsangehöriger vor seiner Ausbürgerung gem. Art. 3 I ZP 4 EMRK nicht ausgewiesen werden durfte, hält er eine Ausweisung nach der Aberkennung der Staatsangehörigkeit – sofern die Vorgaben des Art. 8 II EMRK eingehalten werden – für völlig unproblematisch.<sup>942</sup> Die sich eigentlich aufdrängende Frage, ob es wirklich ohne weiteres mit Art. 3 ZP 4 EMRK vereinbar ist, eine Person zunächst ihrer Staatsangehörigkeit zu entkleiden, um sie sodann ausweisen zu können, stellt sich der EGMR bedauerlicherweise nicht.<sup>943</sup>

Die getrennte Prüfung führt darüber hinaus dazu, dass die vom Gerichtshof im Rahmen der Ausweisungsprüfung vorgenommene Abwägung zwischen den Interessen des Staates und denen des Einzelnen, am zugrundeliegenden Sachverhalt vorbeigeht und insoweit misslingt. Denn aus der strikten Trennung der eng miteinander verbundenen Maßnahmen der Ausbürgerung und Ausweisung ergibt sich in diesen Fällen eine starke Vorprägung der im Hinblick auf die Ausweisung vorzunehmenden Abwägung, die sich bereits in der bezeichnenden Wortwahl des EGMR zeigt, der den frisch ausgebürgerten Betroffenen in *Johansen* als „settled migrant, who had been born in Denmark and had lawfully spent his whole childhood and youth in the host country“ bezeichnet,<sup>944</sup> obwohl es sich bei Herrn Johansen keineswegs um einen Migranten handelte, sondern um einen in Dänemark geborenen ehemaligen Staatsangehörigen, der seit seiner Geburt

---

941 Siehe EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*; Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 77; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 77; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 30.

942 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 72.

943 Vgl. hierzu *Gerdes/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022. Eingehend dazu unten.

944 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 76.

die dänische Staatsangehörigkeit besaß und fast sein gesamtes Leben in Dänemark verbracht hatte.<sup>945</sup>

#### d. Zusammenfassung

Die jüngere Judikatur des EGMR zur Frage der Vereinbarkeit von Ausbürgerungen mit Art. 8 EMRK erweckt den Eindruck, als habe der Gerichtshof Angst vor der eigenen Courage bekommen: Nachdem der EGMR seit Ende der 1990er Jahre in einer Reihe von Urteilen den Schutz des Individuums im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit erheblich gestärkt hat, verfolgt er diese Linie in der Rechtsprechung zur Ausbürgerung von Terroristen nicht konsequent weiter, sondern räumt den Staaten in diesen Fällen stattdessen einen enorm weiten Handlungsspielraum ein, der – betrachtet man Entscheidungen wie *Ghoumid* oder *Johansen* – nahezu grenzenlos erscheint. Zwar mag es dem Gerichtshof hier – wie auch in anderen souveränitätssensiblen Bereichen – darum gehen, einem *backlash* der Mitgliedstaaten gegen eine in ihrer Wahrnehmung übergreifige Rechtsprechung durch eine bis an den Rand des vertretbaren (und bisweilen darüber hinausgehende) besonders restriktive Auslegung eigentlich etablierter Rechte zuvorzukommen, langfristig betrachtet steht aber zu befürchten, dass der EGMR der Sache der Menschenrechte mit derlei juristischen Verrenkungen einen Bärenienst erweist und auch die eigene Autorität untergräbt.

Um den aus menschenrechtlicher Sicht unbefriedigenden *status quo* zu überwinden, sollte der Gerichtshof insofern zum einen endlich den mit *Karashev* eingeschlagenen methodischen Sonderweg verlassen und bei der Prüfung von Fragen der Staatsangehörigkeit – insbesondere der Ausbürgerung – am Maßstab des Art. 8 EMRK den sonst üblichen dreistufigen Prüfungsaufbau wählen, der eine eingehende Untersuchung der Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen vorsieht. Zum anderen sollte der EGMR der in Terrorkonstellationen regelmäßig engen Verknüpfung von Ausbürgerung und Ausweisung bzw. Wiedereinreiseverbot mehr Beachtung schenken, die sowohl im Hinblick auf die Zulässigkeit der Kopplung der Maßnahmen als auch im Hinblick auf die massiven Auswirkungen auf das Privat- und Familienleben des Einzelnen, weitaus problematischer erscheint, als der Gerichtshof bislang anerkennt.

---

945 Vgl. *ibid.*, Rn. 5. Siehe dazu auch *Gerdesh/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022.



Die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs, die darauf hinausläuft, dass die Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus mit staatsangehörigkeitsrechtlichen Mitteln weitgehende Handlungsfreiheit genießen, betrifft jedoch nicht nur die Prüfung des Art. 8 EMRK, sondern findet ihre Parallele auch in den im folgenden Abschnitt dargestellten Erwägungen des EGMR zur Rechtsnatur der Ausbürgerung, die erhebliche Auswirkungen auf den verfahrensrechtlichen Schutz des Individuums haben.

## 2. Die Ausbürgerung von Terroristen im Lichte des Art. 6 EMRK

### a. Die Konzeption der Ausbürgerung von Terroristen als Administrativmaßnahme

Im Unterschied zu ihren historischen Vorläufern, deren Strafcharakter allgemein anerkannt ist,<sup>946</sup> sind viele der modernen Vorschriften zur Ausbürgerung von Terroristen als rein verwaltungsrechtliche Maßnahmen ausgeflaggt.<sup>947</sup> Diese Charakterisierung hat aus Sicht der Staaten den Vorzug, dass sie sich missliebiger Personen ohne Strafverfahren – und damit auch ohne Rücksicht auf strafverfahrensrechtliche Garantien – entledigen kön-

---

946 Siehe für die Ausbürgerungsmaßnahmen des 19. sowie der ersten Hälfte des 20. Jhdts. nur *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 4; *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (252 f., 264 u. 274). Vgl. auch *Coca Vila*, der die Ausbürgerung als “classic punishment in the history of (criminal) law” bezeichnet, *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (150). Eingehend zu den Vorläufern der heutigen Ausbürgerungsregelungen Kapitel 3.

947 Kritisch zu diesem *Labeling Jaghai/van Waas*, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism, S. 153 (160); *Prener*, Denationalisation, S. 4; Special Rapporteur *Ní Aoláin*, The Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism with a Particular Application to North-East Syria, 1 (4), verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Final-Report-Deprivation-Citizenship.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]; siehe auch die deutlichen Worte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, PACE, Resolution 2263, 25. Januar 2019, Rn. 5. Eingehend auch der „Report of the United Nations High Commissioner of Human Rights“ vom 07. August 2024, UN-Doc. A/HRC/57/29, Rn. 3 ff. Die Ausbürgerung reiht sich damit in einen in jüngerer Zeit immer breiter werdenden Kanon formal als administrativ etikettierter Maßnahmen ein, gegen die – trotz hoher Eingriffsintensität – häufig nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen, vgl. dazu *Bachmaier*, in: Sieber (Hrsg.), Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime, S. 299 (301 f.).

nen:<sup>948</sup> So können Ausbürgerungen nach dieser Konzeption, wie etwa in Großbritannien, durch die Exekutive erfolgen oder gar, wie im Falle des § 28 I Nr. 2 StAG, automatisch eintreten, ohne dass eine vorherige gerichtliche Kontrolle stattfindet.

Auf den ersten Blick scheint dies durchaus mit der bisherigen Rechtsprechung des EGMR vereinbar zu sein, denn der Gerichtshof hat in einer Reihe von Urteilen die Auffassung vertreten, dass Art. 6 I EMRK auf staatliche Maßnahmen, die die Staatsangehörigkeit – und damit auch deren Aberkennung – betreffen, nicht anwendbar ist.<sup>949</sup> Bei näherer Betrachtung stellt sich allerdings die Frage, ob diese Wertung ohne Weiteres auf die Ausbürgerung von Terroristen, bei der eine besondere Nähe zu strafrechtlich relevantem Verhalten offenkundig ist, übertragbar ist und die staatliche Charakterisierung der Maßnahme hier tatsächlich der entscheidende Gesichtspunkt für die Bestimmung der einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Vorgaben sein kann. Denn wie schon *Chief Justice Warren* in der Entscheidung *Trop v. Dulles*, in der es um die ebenfalls formal nicht als Strafe qualifizierte Ausbürgerung eines wegen Fahnenflucht verurteilten Soldaten ging, treffend schrieb: „How simple would be the task of constitutional adjudication and of law generally if specific problems could be solved by inspection of the labels pasted on them!“<sup>950</sup>

948 Vgl. *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (373); siehe auch *Joppke*, *Citizenship Studies* 20 (2016), 728 (734 f.); *Jaghaj/van Waas*, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, S. 153 (160). So räumte etwa *Lord Filkin* als Vertreter der britischen Regierung in der parlamentarischen Debatte zur Erweiterung der Ausbürgerungsbefugnisse im Jahr 2002 offen ein: „[W]e do not believe that liability to deprivation should arise only following a conviction. For example, there may be situations where the evidence of seriously prejudicial conduct would not be admissible in criminal proceedings. The protection of ‘vital interests’ which the deprivation provisions would allow would extend wider than that afforded by the criminal law.“, *ders.*, *Lords Hansard*, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 281. Kritisch zu dieser Begründungsstrategie *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 187; *Prenner*, *Denationalisation*, S. 174 f. Siehe auch „Report of the United Nations High Commissioner of Human Rights“ vom 07. August 2024, UN-Doc. A/HRC/57/29, Rn. 7, 16 u. 18.

949 Siehe nur EGMR, *Naumov v. Albania*, Nr. 10513/03, 04. Januar 2005; *Borisov v. Lithuania*, Nr. 9958/04, 14. Juni 2011, Rn. 116; *Al Hamdani v. Bosnia and Herzegovina*, Nr. 31098/10, 07. Februar 2012, Rn. 72. So früher bereits die EKMR, *X v. Austria*, Nr. 5212/71, 05. Oktober 1972; *S. v. Switzerland*, Nr. 13325/87, 09. Juli 1988. Vgl. m.w.N. auch *Zimmermann/Landefeld*, ZAR 34 (2014), 97 (98).

950 U.S. Supreme Court, *Trop v. Dulles* (1958), 356 U.S. 86 (94).

b. Die Ausbürgerung von Terroristen als strafrechtliche Maßnahme i.S.v.  
Art. 6 I EMRK

Die besonderen Verfahrensanforderungen, die Art. 6 EMRK im strafrechtlichen Bereich vorsieht, sind kein Selbstzweck, sondern tragen dem Umstand Rechnung, dass staatlich verfügte Strafmaßnahmen besonders intensiv in die Rechtssphäre des Einzelnen eingreifen.<sup>951</sup> Es liegt auf der Hand, dass die Garantien des Art. 6 III EMRK – wie auch das in Art. 6 I EMRK verbürgte Recht auf ein faires Verfahren insgesamt – leicht zu umgehen und damit weitgehend wertlos wären, wenn es den Staaten anheimgestellt wäre, mithilfe der Klassifikation einer bestimmten Maßnahme im nationalen Recht frei über die einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Standards zu disponieren.<sup>952</sup>

aa. Die autonome Auslegung durch den EGMR

Um der Gefahr der Umgehung zu begegnen und so die effektive Umsetzung der Konventionsrechte zu gewährleisten, nimmt der EGMR bei der Bestimmung, ob staatliches Handeln die Entscheidung über eine „strafrechtliche Anklage“ betrifft und damit in den Anwendungsbereich des Art. 6 I EMRK fällt, eine autonome Auslegung vor, die neben der formalen Klassifikation im nationalen Recht maßgeblich auf materielle Aspekte abstellt.<sup>953</sup> In seiner

---

951 Die besondere Bedeutung, die dem Schutz des Individuums gerade in Strafsachen zugemessen wird, spiegelt sich schon darin wider, dass Art. 6 III EMRK mit Blick auf Strafverfahren eine Reihe zusätzlicher Verbürgungen enthält, die deutlich über die allgemeinen, auch in Zivilsachen einschlägigen Vorgaben des Art. 6 I EMRK hinausgehen. Siehe eingehend zu diesen *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 137 ff.; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 203 ff.

952 Siehe nur *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 25. Der EGMR hielt dazu in der Grundsatzentscheidung *Engel et al. v. The Netherlands* fest: „If the Contracting States were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal, or to prosecute the author of a ‚mixed‘ offence on the disciplinary rather than on the criminal plane, the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the purpose and object of the Convention.“ EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 81.

953 Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 20 f.; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-

Leitentscheidung *Engel et al. v. The Netherlands* hat der Gerichtshof drei Kriterien herausgearbeitet, anhand derer er bestimmt, ob eine staatliche Maßnahme „strafrechtlichen“ Charakter i.S.v. Art. 6 I EMRK hat:<sup>954</sup> Erstens die Klassifikation im nationalen Recht, zweitens die Natur des zu ahnenden Gesetzesverstosses und drittens die Art und Schwere der angedrohten Sanktion.<sup>955</sup>

Das erste Kriterium, die formale Einordnung im nationalen Recht, ist dabei lediglich der Ausgangspunkt der Analyse des Gerichtshofs und ist für sich genommen nicht entscheidend.<sup>956</sup> Von größerer Bedeutung ist demgegenüber das zweite Kriterium, das die Natur des Gesetzesverstosses betrifft.<sup>957</sup> Der Gerichtshof berücksichtigt dabei in erster Linie, ob dem in Rede stehende Tatbestand im Zusammenspiel mit der vorgesehenen Sanktion eine abschreckende und punitive Funktion zukommt.<sup>958</sup> Indizien für den strafrechtlichen Charakter eines Gesetzverstosses können sich neben den angedrohten Rechtsfolgen auch aus dem sachlichen<sup>959</sup> und persönli-

---

Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 23; *Coca Vila*, CLP 14 (2020), 149 (153); siehe auch *Harris/O'Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 380; *Reid*, ECHR, Rn. 6–004; *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 25 f.

954 EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 82.

955 Ibid. Die drei sog. *Engel*-Kriterien hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung immer wieder bestätigt, siehe nur EGMR, *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (GC), Nr. 39665/98, 09. Oktober 2003, Rn. 82; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 30; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 53; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* (GC), Nr. 55391/13, 06. November 2018, Rn. 122; *Mihalache v. Romania* (GC), Nr. 54012/10, 08. Juli 2019, Rn. 54.

956 Siehe nur EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 82; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 37. Vgl. auch *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 22; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 24; *Reid*, ECHR, Rn. 6–005.

957 Vgl. EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 82; *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (GC), Nr. 39665/98, 09. Oktober 2003, Rn. 91; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 38.

958 Meyer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 26; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25; *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 23.

959 *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 24. Dabei spricht der Umstand, dass eine Vorschrift dem Schutz von Rechtsgütern, wie etwa der öffentlichen Ordnung, dient, die normalerweise durch das Strafrecht geschützt werden, für einen strafrechtlichen

chen Anwendungsbereich<sup>960</sup> oder der engen Verbindung bzw. Ähnlichkeit mit Straftatbeständen ergeben<sup>961</sup>. Für das dritte Kriterium, die Art und Schwere der angedrohten Sanktion, kommt es auf die abstrakte Strafdrohung und nicht auf die *in concreto* verhängte Strafe an; die Schwere der angedrohten Rechtsfolge bemisst sich daher regelmäßig nach der gesetzlich vorgesehenen Maximalsanktion.<sup>962</sup> Die beiden letztgenannten *Engel*-Kriterien gelten alternativ und können daher jeweils für sich genommen schon die Anwendbarkeit des Art. 6 I EMRK begründen, allerdings kann, wenn eine separate Würdigung zu keinem eindeutigen Ergebnis führt, auch eine kumulative Gesamtbetrachtung vorgenommen werden.<sup>963</sup>

Den Begriff der „Anklage“ legt der Gerichtshof ebenfalls autonom aus und stellt dabei – wie auch bei der Bestimmung des strafrechtlichen Charakters – maßgeblich auf materielle Kriterien ab; eine formale Anklageerhebung ist demnach nicht erforderlich, es genügt, dass sich für den Betroffenen aus dem behördlichen Handeln einerseits ergibt, dass er einer Straftat verdächtigt wird und er andererseits dadurch in seiner Rechtsstellung erheblich beeinträchtigt worden ist.<sup>964</sup>

---

Charakter, vgl. EGMR, *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 55; *Maresti v. Croatia*, Nr. 55759/07, 25. Juni 2009, Rn. 59.

960 Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 24. Insoweit stellt der EGMR darauf ab, ob sich eine Regelung an die Allgemeinheit oder an eine bestimmte Personengruppe mit besonderem Status, z.B. Soldaten oder Beamte, richtet; ist letzteres der Fall, ist dies ein Indiz für einen rein disziplinarrechtlichen Charakter, vgl. Harrendorf/König/Voigt, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25; Meyer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 26.

961 Siehe m.w.N. Reid, ECHR, Rn. 6–006.

962 Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 25; Harrendorf/König/Voigt, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 26; Meyer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 27.

963 Siehe nur EGMR, *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (GC), Nr. 39665/98, 09. Oktober 2003, Rn. 86; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 31; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 53; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* (GC), Nr. 55391/13, 06. November 2018, Rn. 122; *Mihalache v. Romania* (GC), Nr. 54012/10, 08. Juli 2019, Rn. 54; siehe dazu auch Meyer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 24; Harrendorf/König/Voigt, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25.

964 Vgl. Peukert, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 41 f.; Grabenwarter/Pabel, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 28; Harris/O’Boyle/Bates/Buckley, ECHR, S. 382 f. Siehe zur ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nur EGMR, *Deewer v. Belgium*,

## bb. Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften im Licht der *Engel*-Kriterien

Wendet man die soeben dargestellten *Engel*-Kriterien auf die Ausbürgerung von Terroristen an, wird rasch deutlich, dass lediglich das erste – wie oben dargelegt aber ohnehin nicht ausschlaggebende, weil nur als Ausgangspunkt der Analyse dienende – Kriterium der Klassifikation im nationalen Recht gegen den strafrechtlichen Charakter der Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK spricht. Die bedeutsameren Kriterien zwei und drei, die die Natur des zu ahndenden Gesetzesverstosses sowie die Art und Schwere der angeordneten Sanktion betreffen, deuten hingegen schon für sich genommen – und erst recht kumulativ – darauf, dass die Ausbürgerung von Terroristen trotz formaler Klassifikation als verwaltungsrechtliche Maßnahme in den Anwendungsbereich des Art. 6 I EMRK fällt.

So ist bereits mit Blick auf das zweite *Engel*-Kriterium, die Natur des Gesetzesverstosses, an das die staatliche Maßnahme anknüpft, offenkundig, dass die Ausbürgerung von Personen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt sind oder waren, auf das engste mit der Verwirklichung von Straftatbeständen durch diese Personen verknüpft ist.<sup>965</sup> Dies tritt nirgendwo deutlicher zutage als bei der deutschen Ausbürgerungsvorschrift des § 28 I Nr. 2 StAG, deren Tatbestand im Grunde schlicht strafbare Handlungen i.S.v. §§ 129a, 129b StGB umschreibt.<sup>966</sup> Da eine Ausbürgerung nach § 28 I Nr. 2 StAG insofern nicht nur die Rechtsstellung des Betroffenen erheblich beeinträchtigt, sondern zugleich implizit voraussetzt, dass ihm die Begehung von Straftaten zur Last gelegt wird, sind auch die oben aufgezeigten materiellen Kriterien, anhand derer der EGMR das Vorliegen einer „Anklage“ i.S.v. Art. 6 I EMRK prüft, zweifelsfrei erfüllt. In der Zusammenschau spricht daher viel dafür, dass die Ausbürgerung von Terroristen bereits aufgrund des zweiten *Engel*-Kriteriums für sich genommen als „strafrecht-

---

Nr. 6903/75, 27. Februar 1980, Rn. 44 u. 46; *Eckle v. Germany*, Nr. 8130/78, 15. Juli 1982, Rn. 73; *Ibrahim et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 50541/08, 13. September 2016, Rn. 249; *Simeonovi v. Bulgaria* (GC), Nr. 21980/04, 12. Mai 2017, Rn. 110.

965 Vgl. *Coca Vila*, CLP 14 (2020), 149 (154); *ders.*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1040); *Prenner*, Denationalisation, S. 160. Dies liegt auch daran, dass die Staaten, wie oben dargelegt, völkerrechtlich dazu verpflichtet sind, zahlreiche Formen der terroristischen Betätigung unter Strafe zu stellen.

966 Siehe *Gericke*, MüKO-StGB, § 28 StAG, Rn. 1; *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1040).

liche“ Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK zu klassifizieren ist, die sämtliche strafverfahrensrechtliche Garantien des Art. 6 EMRK auslöst.<sup>967</sup>

Dieser Befund wird noch durch das dritte *Engel*-Kriterium, die Art und Schwere der Sanktion, untermauert: Denn für den punitiven Charakter der Ausbürgerung spricht nicht nur das deutliche gesellschaftliche Unwerturteil, ein klassisches Merkmal von Kriminalstrafen,<sup>968</sup> das mit dieser einhergeht – der Betroffene wird aufgrund seiner Taten für ungeeignet erklärt, weiterhin Teil des Staatsvolks zu sein;<sup>969</sup> sondern die Aberkennung der Staatsangehörigkeit hat auch derart gravierende Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Betroffenen, der neben seinen politischen Rechten auch das mit der Staatsangehörigkeit verknüpfte unbedingte Recht auf Aufenthalt und Wiedereinreise verliert, dass ihr in liberalen demokratischen Gesellschaften mit Blick auf die Eingriffsintensität allenfalls Freiheitsstrafen gleichkommen.<sup>970</sup> Gemessen am Maßstab der *Engel*-Kriterien ist die Ausbürgerung daher als strafrechtliche Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK zu qualifizieren.

Diese Einordnung ergibt sich jedoch nicht nur aus den *Engel*-Kriterien, sondern kann sich zudem auf gewichtige Stimmen in der völkerrechtlichen Literatur berufen.<sup>971</sup> Sie spiegelt sich auch in der die Ausbürgerung von

967 So auch *Prener*, Denationalisation, S.160. Wie oben dargelegt, genügt es für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 6 I EMRK bereits, wenn das zweite *Engel*-Kriterium erfüllt ist, da die Kriterien zwei und drei nicht kumulativ gelten, vgl. nur *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25.

968 So auch die Position des BVerfG, das das „Unwerturteil“ bzw. die „missbilligende hoheitliche Reaktion“ als Kernelement der Kriminalstrafe sieht, siehe nur BVerfGE 22, 49 (80); 25, 269 (286); 27, 18 (29 u. 33); 43, 101 (105); 90, 145 (172); 105, 135 (153); 109, 133 (168); zuletzt bestätigt in BVerfG, 2 BvR 900/22, Urteil vom 31. Oktober 2023, Rn. 98.

969 *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S.1035 (1041); *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (154); vgl. auch *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (13). Eine solche Form der Ausgrenzung aus demokratietheoretischer Perspektive ablehnend *Möllers*, Demokratie, S. 25 f.; *Gärditz*, VVDStRL 72 (2013), 49 (128, Fn. 263).

970 Vgl. *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S.1035 (1041); *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (152 u. 154 f.); *Prener*, S.161. *Coca Vila* und *Prener* gehen sogar noch einen Schritt weiter und stellen den „bürgerlichen Tod“, den die Ausbürgerung bedeutet, in den Kontext der Todesstrafe, siehe *Coca Vila*, CLP 14 (2020), 149 (154 f.); *Prener*, Denationalisation, S. 58 u. 161.

971 Vgl. dazu *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 81; *Jennings/Watts*, Oppenheim’s International Law, Vol. I, S.887. Siehe auch „Report of the United Nations High Commissioner of Human Rights“ vom 07. August 2024, UN-Doc. A/HRC/57/29, Rn. 16, 26 u. 35.



Terroristen betreffenden Resolution 2263 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE)<sup>972</sup> wider, die im Hinblick auf das in diesem Kontext einzuhaltende Verfahren fordert: „Any deprivation of nationality for terrorist activities shall be decided or reviewed by a criminal court, with full respect for all procedural guarantees“<sup>973</sup>

Darüber hinaus findet die Klassifikation der Ausbürgerung als Strafe auch in der Rechtsvergleichung Bestätigung. Insoweit kann einerseits auf das berühmte Diktum *Chief Justice Warrens* verwiesen werden, der mit Blick auf die Rechtsnatur der Ausbürgerung bereits 1958 in *Trop v. Dulles* festhielt: „It is a form of punishment more primitive than torture, for it destroys for the individual the political existence that was centuries in the development. The punishment strips the citizen of his status in the national and international political community. His very existence is at the sufferance of the country in which he happens to find himself.“<sup>974</sup>

Weiterhin sind zwei erst kürzlich ergangene Entscheidungen des High Court of Australia zur Ausbürgerung von Terroristen zu erwähnen:<sup>975</sup> Das höchste australische Gericht urteilte in diesen, dass die beiden terroristusbezogenen Ausbürgerungsregelungen des australischen Staatsangehörigkeitsrechts – die eine ermöglichte es dem Innenminister unter bestimmten Umständen Personen aufgrund verschiedener, mit terroristischen Aktivitäten verknüpfter Verhaltensweisen auszubürgern,<sup>976</sup> Voraussetzung der

972 PACE, Resolution 2263, 25. Januar 2019.

973 Ibid., Rn. 7.

974 U.S. Supreme Court, *Trop v. Dulles* (1958), 356 U.S. 86 (101). Siehe zudem die Entscheidung des U.S. Supreme Courts in *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, die die automatische Ausbürgerung aufgrund von „draft evasion“ – und damit eine dem deutschen § 28 I Nr. 2 StAG besonders ähnliche Materie – betraf. Der Supreme Court stellte in seinem Urteil klar, dass es sich dabei eindeutig um eine Strafe handelt, die allenfalls unter Einhaltung sämtlicher strafverfahrensrechtlicher Garantien verhängt werden kann, siehe U.S. Supreme Court, *Kennedy v. Mendoza-Martinez* (1963), 372 U.S. 144 (167 ff.).

975 High Court of Australia, *Alexander v. Minister for Home Affairs*, Nr. S103/2021, 08. Juni 2022; *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023.

976 Ursprünglich war der sog. „conduct-based“ Verlust der australischen Staatsangehörigkeit als automatischer Verlustgrund ausgestaltet und entsprach daher regelungstechnisch der deutschen Vorschrift des § 28 I Nr. 2 StAG; diese Konzeption wurde jedoch bezeichnenderweise aufgrund der fehlenden Möglichkeit die Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen und des mangelnden prozeduralen Schutzes scharf kritisiert und schließlich aufgegeben, vgl. *Pillai*, *Judicial agreements*, AusPubLaw-Blog vom 21. September 2022; siehe eingehend zur Regulationsstruktur des alten Verlustgrunds und der Kritik daran AusHRC, *Review of citizenship loss*

anderen war die Verurteilung wegen terroristischer Straftaten<sup>977</sup> – jeweils verfassungswidrig und nichtig sind.<sup>978</sup> Ausschlaggebender Faktor war in beiden Entscheidungen, dass der High Court of Australia Ausbürgerungen, die an terroristische Aktivitäten des Betroffenen anknüpfen, als Strafen qualifiziert,<sup>979</sup> was wiederum bedeutet, dass Vorschriften, die die Aberkennung der Staatsangehörigkeit in diesen Fällen in die Hände des Innenministers legen, eine unzulässige Verschiebung der „exclusively judicial function of punishing criminal guilt“ hin zur Exekutive darstellen.<sup>980</sup>

---

provisions in the Australian Citizenship Act 2007 (Cth), 14. Juni 2019, Rn. 26 ff. u. 118 ff, verfügbar unter: <https://humanrights.gov.au/our-work/legal/submission/review-citizenship-loss-provisions-australian-citizenship-act-2007-cth>; [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

977 Siehe zu den Voraussetzungen der beiden terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften nur die Zusammenfassung des High Court of Australia, *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023, Rn. 10 ff.

978 High Court of Australia, *Alexander v. Minister for Home Affairs*, Nr. S103/2021, 08. Juni 2022; *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023.

979 In der insoweit maßgeblichen Entscheidung *Alexander*, die die Ausbürgerung aufgrund eines mit terroristischen Aktivitäten verknüpften Verhaltens betraf, stellt die die Entscheidung tragende Mehrheit der Richter für die Bestimmung des Strafcharakters der Ausbürgerung auf materielle Kriterien ab, die denjenigen des EGMR frappierend ähneln: Neben Art und Schwere der Rechtsfolgen kommt es demnach entscheidend auf den mit der Ausbürgerung verfolgten Zweck an. In Anbetracht der gravierenden Folgen der Ausbürgerung, einer Maßnahme, die die Richtermehrheit als Äquivalent der historisch als Strafe angesehenen Verbannung betrachtet und dem der Ausbürgerung zugrunde liegenden – für Strafen charakteristischen – Zweck ein Unwerturteil mit Blick auf das Verhalten des Betroffenen auszusprechen, kann aus Sicht der Richtermehrheit kein Zweifel am Strafcharakter dieser Maßnahme bestehen, siehe dazu nur die Zusammenfassung des High Court of Australia, *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023, Rn. 21 ff. Eingehend zum *reasoning* der einzelnen Richter auch *Foster/Aharfi*, die hervorheben, dass die Mehrheit in *Alexander* für die Bestimmung des Strafcharakters auf „substance over form“ abstellt, *dies.*, UNSW Law Journal Forum No. 6 (2023), 1 (4 ff.). In der später gefällten Entscheidung *Benbrika*, die eine Ausbürgerung aufgrund einer Verurteilung wegen terroristischer Straftaten betraf, stellte die Regierung den punitiven Charakter der Ausbürgerung selbst nicht mehr in Abrede, vgl. High Court of Australia, *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023, Rn. 27.

980 High Court of Australia, *Alexander v. Minister for Home Affairs*, Nr. S103/2021, 08. Juni 2022; *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023. Eingehend zu den beiden Entscheidungen *Hammond/Thwaites*, Citizenship stripping, AusPubLaw-Blog vom 08. Dezember 2023; siehe zur wegweisenden Entscheidung *Alexander* auch *Pillai*, Judicial agreements, AusPubLaw-Blog vom 21. September 2022; *Foster/Aharfi*, UNSW Law Journal Forum No. 6 (2023), 1 (2 ff.).

Die Ausbürgerung von Terroristen ist nach alledem – trotz ihrer Einordnung im nationalen Recht – keine verwaltungsrechtliche, sondern eine verkappte strafrechtliche Maßnahme.<sup>981</sup> Als solche löst sie die strafverfahrensrechtlichen Garantien des Art. 6 EMRK aus, was bedeutet, dass sie nicht ohne ein vorheriges – diesen Garantien entsprechendes – Gerichtsverfahren erfolgen darf. Mit diesen Vorgaben sind weder Ausbürgerungsvorschriften, die eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit durch die Exekutive vorsehen, noch solche, die wie § 28 I Nr. 2 StAG eine automatische Ausbürgerung normieren, vereinbar.

### c. Die staatenfreundliche Linie des EGMR in *Ghoumid et al. v. France*

Die oben mit Blick auf Art. 8 I EMRK bereits aufgezeigte extrem großzügige Rechtsprechungslinie des EGMR, die den Staaten – unter nahezu vollständiger Aufgabe der durch den Gerichtshof selbst für die Aberkennung der Staatsangehörigkeit entwickelten Kriterien – weitgehende Handlungsfreiheit bei der Ausbürgerung von Terroristen zugesteht, setzt sich bedauerlicherweise auch in der Entscheidungspraxis zur Rechtsnatur der Ausbürgerung fort.

So kam der Gerichtshof in der vielfach kritisierten<sup>982</sup> Entscheidung *Ghoumid*, in der er neben einer Verletzung von Art. 8 I EMRK auch einen

981 Vgl. *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1040); *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (153). Für eine Wertung als strafrechtliche Maßnahme auch *Prener*, Denationalisation, S. 163; *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (13). A.a. *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, S. 169 f.; *Hailbronner*, in: Bauböck (Hrsg.), Debating Transformations of National Citizenship, S. 197 (199), deren Ansatz jedoch auf eine rein formalistische Betrachtungsweise hinausläuft, nach der die Klassifikation im nationalen Recht – entgegen der ständigen Rechtsprechung des EGMR zur Anwendbarkeit von Art. 6 I EMRK – im Ergebnis doch das maßgebliche Kriterium ist. Es überrascht daher nicht, dass die beiden Autoren in ihrem Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht die Relevanz des ersten *Engel*-Kriteriums betonen, das sich auf die formale Einordnung bezieht, obwohl der EGMR selbst diesem Kriterium nur untergeordnete Bedeutung beimisst, vgl. *Weber/Hailbronner*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 474. Einen anderen Weg beschreitet *Tripkovic*, die die Ausbürgerung zwar nicht als strafrechtliche Maßnahme, sondern als „*sui generis* citizenship sanction“ begreift, gleichwohl aber die Durchführung eines Strafverfahrens für erforderlich hält, *dies.*, BJC 61 (2021), 1044 (1059).

982 Siehe *Lepoutre*, *Ghoumid and others v. France*, EUJ-Blog vom 05. August 2020; *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (338 ff.); *Prener*, Denationalisation, S. 163 ff.

Verstoß gegen das *ne bis in idem*-Verbot des Art. 4 ZP 7 EMRK<sup>983</sup> prüfte, zu dem Ergebnis, dass die Ausbürgerung von Terroristen am Maßstab der nicht nur für Art. 6 EMRK, sondern auch für das *ne bis in idem*-Verbot einschlägigen *Engel*-Kriterien<sup>984</sup> gemessen keine Strafe i.S.d. Konvention sei und daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 4 ZP 7 EMRK falle.<sup>985</sup>

Dabei hebt der Gerichtshof in seiner Entscheidung im Hinblick auf das erste *Engel*-Kriterium, die Einordnung im nationalen Recht, zunächst hervor, dass die Ausbürgerung im französischen Recht keine Strafe, sondern, wie auch der *Conseil d'État* betone, lediglich eine Administrativsanktion sei.<sup>986</sup> Die gegenteilige Auffassung des *Conseil constitutionnel*, wonach die Ausbürgerung sehr wohl Strafcharakter hat,<sup>987</sup> wird demgegenüber mit keinem Wort erwähnt. Was die Natur der Maßnahme als zweites *Engel*-Kriterium anbelangt, schließt der EGMR sich in *Ghoumid* ohne viel Aufhebens der Position der französischen Regierung an und schreibt, die Aberkennung der Staatsangehörigkeit als Reaktion auf terroristische Aktivitäten diene lediglich als „solemn acknowledgment“ der zerstörten Verbindung zum (ehemaligen) Heimatstaat.<sup>988</sup> Dass für die Ausbürgerung von Terroristen nach französischem Recht zunächst eine strafrechtliche Verurteilung erforderlich ist und die Maßnahme insofern auf das engste mit strafrechtlichen Maßnahmen verwoben ist, spielt in den Betrachtungen des Gerichtshofs keine Rolle.

Die fragwürdigen und – man kann sich des Eindrucks nicht erwehren – vom Ergebnis her gedachten Ausführungen<sup>989</sup> des EGMR kulminieren schließlich bei der Prüfung des dritten *Engel*-Kriteriums, der Art und Schwere der Sanktion, in der Erwägung, dass die Ausbürgerung zwar zweifelsohne eine sehr gravierende Maßnahme sei, die Schwere der Maßnahme jedoch dadurch relativiert werde, dass sie sich gegen terroristische Aktivitä-

983 ETS No. 117. Das siebte Zusatzprotokoll ist von Deutschland bisher nicht ratifiziert worden.

984 Ständige Rechtsprechung des EGMR, siehe nur EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 68; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 52 f.; *A and B v. Norway* (GC), Nr. 24130/11, 15. November 2016, Rn. 107.

985 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 73.

986 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 70.

987 Vgl. *Conseil constitutionnel*, Décision Nr. 2014–439 QPC, 23. Januar 2015, Rn. 17 ff.

988 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 71.

989 So auch *Lepoutres* Einschätzung, *ders.*, *Ghoumid and others v. France*, EUI-Blog vom 05. August 2020.

ten richte, die ihrerseits die Grundlagen der Demokratie unterminierten.<sup>990</sup> Die Argumentation des Gerichtshofs läuft, wie *Lepoutre* pointiert festhält, darauf hinaus, dass „nationality revocation is certainly a severe measure, but when put into perspective with an attack on democracy, the severity evaporates.“<sup>991</sup> Dieser Ansatz kann nicht überzeugen, denn die Gewichtung des Fehlverhaltens, an das eine bestimmte Maßnahme anknüpft, ist nicht für die Frage, ob diese aufgrund ihrer Art und Schwere Strafcharakter hat, sondern allenfalls für die separat zu betrachtende Frage, ob das staatliche Vorgehen – ganz unabhängig von seiner Rechtsnatur – verhältnismäßig ist, von Belang.

Die Wertung des EGMR in *Ghoumid*, die ersichtlich von dem Bestreben getragen ist, den Staaten bei der Terrorismusbekämpfung einen weiten Handlungsspielraum einzuräumen, erscheint insofern insgesamt verfehlt. Es bleibt zu hoffen, dass der Gerichtshof seine Position in zukünftigen Entscheidungen revidiert und den Strafcharakter der Ausbürgerung anerkennt, um so zu gewährleisten, dass den Betroffenen ein verfahrensrechtlicher Schutz zuteilwird, der der enorm hohen Eingriffsintensität dieser Maßnahme entspricht.

### 3. Vereinbarkeit der Unterscheidung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen mit Art. 14 EMRK iVm. Art. 8 EMRK

Die oben bereits mit Blick auf das universelle Völkerrecht sowie die ECN untersuchte Frage, inwieweit terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die nach Zahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Erwerbsart differenzieren eine unzulässige Diskriminierung darstellen, stellt sich auch im Rahmen der EMRK.

Das insoweit maßgebliche Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK ist akzessorischer Natur und gilt daher nur hinsichtlich der durch die Konvention verbrieften Rechte und Freiheiten; für die Anwendbarkeit von Art. 14 EMRK genügt es allerdings, dass ein Sachverhalt in den Anwendungsbe-  
reich einer Vorschrift der Konvention fällt, eine Verletzung derselben ist hingegen nicht erforderlich.<sup>992</sup> Da die Aberkennung der Staatsangehörig-

990 Ibid., Rn. 72.

991 *Lepoutre*, *Ghoumid* and others v. France, EUI-Blog vom 05. August 2020.

992 Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *Sahin v. Germany* (GC), Nr. 30943/96, 08. Juli 2003, Rn. 85; *E.B. v. France* (GC), Nr. 43546/02, 22. Januar 2008, Rn. 47; *Vallianatos et al. v. Greece* (GC), Nr. 29381/09, 07. November 2013, Rn. 72; *Biao v.*

keit – wie oben aufgezeigt – in den Anwendungsbereich des Art. 8 I EMRK fällt, ist diese Eingangsvoraussetzung zweifelsfrei erfüllt.<sup>993</sup>

Art. 14 EMRK setzt weiterhin voraus, dass die von einer staatlichen Maßnahme oder Regelung Betroffenen sich in einer vergleichbaren oder rechtserheblich ähnlichen Situation befinden und unterschiedlich behandelt werden.<sup>994</sup> Dies ist sowohl bei terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaaten differenzieren, als auch bei Regelungen, die zwischen Staatsangehörigen *qua* Geburt und solchen, die ihre Staatsangehörigkeit erst später erworben haben, unterscheiden, der Fall, denn beide Varianten bedeuten, dass innerhalb der Oberkategorie der Staatsangehörigen für bestimmte Untergruppen bei gleichem Verhalten unterschiedliche Rechtsfolgen vorgesehen sind. Dem steht auch nicht entgegen, dass Monostaatern – anders als Mehrstaaten – im Fall der Ausbürgerung die Staatenlosigkeit droht, denn der EGMR verlangt nicht, dass die Vergleichsgruppen in einer identischen Lage sind, sondern lässt es genügen, wenn sie sich in einer „relevantly similar situation“ befinden,<sup>995</sup> zumal ggf. vorhandene Unterschiede bei der Bewertung, ob eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt ist, berücksichtigt werden können<sup>996</sup>. Gemessen daran befinden sich Mono- und Mehrstaater zweifelsohne in einer „relevantly similar situation“, denn beiden droht im Falle der Ausbürgerung nicht nur der Verlust ihres Aufenthalts- und Wahlrechts, sondern auch

---

*Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 88. Siehe dazu auch *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 5 ff.; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 4 f.

993 Siehe dazu auch *Prener*, Denationalisation, S. 139 f.; *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (76).

994 *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 9; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 8; *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 9. Ständige Rechtsprechung, siehe nur *EGMR, D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 175; *Burden v. The United Kingdom* (GC), Nr. 13378/05, 29. April 2008, Rn. 60; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 89.

995 *EGMR, Clift v. The United Kingdom*, Nr. 7205/07, 13. Juli 2010, Rn. 66; siehe zudem *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 9; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 8; eingehend auch *Sauer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 24 f.

996 Vgl. *EGMR, Rasmussen v. Denmark*, Nr. 8777/79, 28. November 1984, Rn. 37. Der Gerichtshof ist in seiner jüngeren Rechtsprechung sehr zurückhaltend, die Vergleichbarkeit von Sachverhalten – die, wie *Sauer* betont, letztlich eine Wertungsfrage ist – abzulehnen, da ein solcher Befund bedeutet, dass für eine differenzierte Betrachtung auf der Ebene der Rechtfertigung kein Raum mehr bleibt, *ders.*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 24 f.

Eingriffe in ihr Privat- und Familienleben sowie ihre mit der Staatsangehörigkeit verbundene soziale Identität.<sup>997</sup>

Art. 14 EMRK untersagt allerdings nicht jegliche differenzierende Behandlung verschiedener Personengruppen, sondern nur Ungleichbehandlungen, die einer sachlichen und vernünftigen Rechtfertigung entbehren.<sup>998</sup> Im Folgenden soll daher untersucht werden, inwieweit Differenzierungen anhand der Zahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Art und Weise des Erwerbs derselben, wie sie viele terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften vorsehen, auf sachlich rechtfertigende Gründe gestützt werden können.

#### a. Unterscheidungen aufgrund der Zahl der Staatsangehörigkeiten

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung zu Art. 14 EMRK immer wieder betont, dass den Staaten im Hinblick auf die Frage, inwieweit Unterschiede in einer ansonsten gleichen Lage eine Ungleichbehandlung verschiedener Personengruppen rechtfertigen, eine gewisse „margin of appreciation“ zusteht, deren Umfang von den Umständen, der Regelungsmaterie und den Hintergründen des konkreten Falls abhängt.<sup>999</sup> Ein weiter Ermessensspielraum wird den Staaten insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeräumt,<sup>1000</sup> demgegenüber können Unterschiede, die auf die

997 So auch *Prener*, Denationalisation, S. 140.

998 *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 9; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 11; *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 7. Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *Pretty v. The United Kingdom*, Nr. 2346/02, 29. April 2002, Rn. 88; *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 175; *Burden v. The United Kingdom* (GC), Nr. 13378/05, 29. April 2008, Rn. 60; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 90.

999 EGMR, *Stec et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 65731/01, 12. April 2006, Rn. 51 f.; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 93. Siehe auch *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 11; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 13.

1000 EGMR, *Stec et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 65731/01, 12. April 2006, Rn. 52; *Burden v. The United Kingdom* (GC), Nr. 13378/05, 29. April 2008, Rn. 60; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 93. Eingehend zu Szenarien, in denen der EGMR den Staaten einen weiten Ermessensspielraum zuge-



Staatsangehörigkeit abstellen, nur durch „very weighty reasons“ gerechtfertigt werden.<sup>1001</sup>

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaaten – und damit aufgrund der Existenz mindestens einer weiteren Staatsangehörigkeit – differenzieren, sind daher nur dann mit Art. 14 EMRK kompatibel, wenn besonders gewichtige Gründe für diese Unterscheidung ins Feld geführt werden können.

Der Grund, weshalb viele Staaten – darunter auch Deutschland – den persönlichen Anwendungsbereich ihrer terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften auf Mehrstaater beschränken, liegt darin, dass diese im Gegensatz zu Monostaatern durch die Ausbürgerung nicht staatenlos werden. Die Unterscheidung dient insofern dazu, der oben dargestellten völkerrechtlichen Verpflichtung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit gerecht zu werden.<sup>1002</sup> Wie bereits aufgezeigt, sind Unterscheidungen zwischen Mono- und Mehrstaaten weder durch die CRS noch durch die für die Auslegung der EMRK besonders relevante ECN untersagt. Aus der ECN geht ganz im Gegenteil hervor, dass Signatarstaaten völkerrechtlich sogar dazu verpflichtet sind, den Anwendungsbereich von Ausbürgerungsvorschriften (mit Ausnahme der Konstellation des Einbürgerungsbetrugs) auf Mehrstaater zu begrenzen. Die im Rahmen vieler terrorismusbezogener Ausbürgerungsregelungen vorgenommene Unterscheidung zwischen Mono- und Mehrstaaten beruht daher auf dem zweifelsohne besonders gewichtigen Grund, die Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zu gewährleisten.<sup>1003</sup>

Der von *Boeckstein/de Groot* vorgebrachte Einwand, Eingriffe in menschenrechtliche Garantien könnten nicht durch die Erfüllung sonstiger völkerrechtlicher Pflichten gerechtfertigt werden, da es den Staaten sonst offenstünde, sich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen durch den

---

steht *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 12.

1001 EGMR, *Gaygusuz v. Austria*, Nr. 17371/90, 16. September 1996, Rn. 42; *Koua Poirrez v. France*, Nr. 40892/98, 30. September 2003, Rn. 46; *Andrejeva v. Latvia* (GC), Nr. 55707/00, 18. Februar 2009, Rn. 87; *Ponomaryovi v. Bulgaria*, Nr. 5335/05, 21. Juni 2011, Rn. 52; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 93. Eingehend zu Szenarien, in denen der EGMR den Staaten nur einen engen Ermessensspielraum zugesteht *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 13.

1002 So auch *Prener*, Denationalisation, S. 137.

1003 Für eine völkerrechtliche Gebotenheit dieser Differenzierung auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (342); *Joppke*, Citizenship Studies 20 (2016), 728 (746).

Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu entziehen,<sup>1004</sup> überzeugt in dieser Pauschalität nicht. Dies mag zwar unter bestimmten Umständen für den Abschluss bilateraler Verträge gelten – *Boeckstein/de Groot* beziehen sich auf den Fall *Soering*,<sup>1005</sup> in dem es unter anderem um die Abwägung der aus einem Auslieferungsabkommen zwischen den USA und Großbritannien erwachsenden Pflicht zur Auslieferung mit den Garantien des Art. 3 EMRK ging.<sup>1006</sup> Diese Wertung lässt sich aber nicht auf multilaterale Konventionen übertragen, die wie die CRS und die ECN den völkerrechtlichen Rahmen in einem bestimmten Rechtsbereich überhaupt erst abstecken.<sup>1007</sup> Aus den beiden – für die Regelung der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht zentralen – Konventionen geht, wie bereits dargelegt, insoweit klar hervor, dass Unterscheidungen, die Staaten im Hinblick auf die Ausbürgerung zwischen Mono- und Mehrstaaten treffen, keine unzulässige Diskriminierung sind.

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die wie § 28 I Nr. 2 StAG zwischen Mono- und Mehrstaaten differenzieren sind insofern durch die völkerrechtliche Pflicht zur Vermeidung von Staatenlosigkeit sachlich gerechtfertigt und daher nicht als Verstoß gegen Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 I EMRK zu werten.<sup>1008</sup>

## b. Unterscheidungen aufgrund der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit

Deutlich problematischer als die soeben untersuchten Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaaten unterscheiden, erscheinen solche, die zusätzlich oder ausschließlich nach der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit differenzieren. Insbesondere stellt sich die Frage, ob derartige Regelungen nicht auf eine unzulässige indirekte Diskriminierung<sup>1009</sup> aufgrund der ethnischen Herkunft hinauslaufen. Denn

1004 *Boeckstein/de Groot*, *Citizenship Studies* 23 (2019), 320 (326).

1005 *Ibid.*

1006 *EGMR, Soering v. The United Kingdom*, Nr. 14038/88, 07. Juli 1989. Eingehend zu dieser Entscheidung *Breitenmoser/Wilms*, *Mich. J. Int'l L.* 11 (1990), 845 (845 ff.).

1007 So auch *Prener*, *Denationalisation*, S. 146.

1008 *Walter/Nedelcu*, *F-W* 93 (2020), 325 (342); *Joppke*, *Citizenship Studies* 20 (2016), 728 (746). Zurückhaltender aber letztlich zustimmend auch *Prener*, *Denationalisation*, S. 145 f. u. 153; *Cloots*, *EPL* 23 (2017), 57 (77 f. u. 80).

1009 Eine nach Art. 14 EMRK ebenfalls untersagte sog. indirekte Diskriminierung kann vorliegen, wenn eine Regelung oder Maßnahme zwar neutral formuliert ist, sich aber praktisch überwiegend auf eine bestimmte Personengruppe nachtei-

terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Staatsangehörigen *qua* Geburt und solchen, die die Staatsangehörigkeit erst später erworben haben unterscheiden, werden angesichts der großen Bedeutung, die der Herkunft bei der originären Verleihung der Staatsangehörigkeit nach wie vor zukommt, unweigerlich ganz überwiegend Personen betreffen, deren „ethnic origin“ sich von dem der Mehrheitsbevölkerung im ausbüßernden Staat unterscheidet.

Die große Kammer des EGMR hat in der insoweit maßgeblichen Leitentscheidung *Biao v. Denmark* klargestellt, dass eine dänische Regelung des Familiennachzugs, die Personen begünstigte, die seit 28 Jahren im Besitz der dänischen Staatsangehörigkeit waren, im Ergebnis auf eine indirekte Diskriminierung eingebürgerter Staatsangehöriger und damit auf eine indirekte Diskriminierung von Personen anderer ethnischer Herkunft als der dänischen hinauslief.<sup>1010</sup> Da eine Ungleichbehandlung, die maßgeblich auf der ethnischen Herkunft beruht, nach Auffassung des EGMR eine Form der rassistischen Diskriminierung darstellt und als solche in modernen demokratischen Gesellschaften nicht gerechtfertigt werden kann,<sup>1011</sup> befand der Gerichtshof, dass die dänische Regierung „compelling or very weighty reasons unrelated to ethnic origin“ vorbringen muss, um die unterschiedliche Behandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen zu rechtfertigen.<sup>1012</sup>

---

lig auswirkt; eine Diskriminierung muss dabei nicht beabsichtigt sein. Ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, siehe nur EGMR, *Hugh Jordan v. The United Kingdom*, Nr. 24746/94, 04. Mai 2001, Rn. 154; *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 175 u. 184; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 103.

1010 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 111 ff. Dabei unterstrich der Gerichtshof, dass der Umstand, dass die Regelung in bestimmten Konstellationen auch Personen anderer ethnischer Herkunft als der dänischen begünstigt, nichts daran zu ändern vermag, dass die Grundkonzeption ganz überwiegend eingebürgerte und damit regelmäßig fremdstämmige Staatsangehörige benachteiligt und diese insofern – trotz des vermeintlich neutralen Anknüpfungspunkts des 28-jährigen Besitzes der dänischen Staatsangehörigkeit – indirekt diskriminiert, *ibid.*, Rn. 113. Siehe zu diesem Aspekt auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (341).

1011 Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 176; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 94.

1012 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 114. Kritisch dazu das Sondervotum des Richters *Pinto de Albuquerque*, dem zufolge die dänische Regelung ersichtlich auf eine Benachteiligung eingebürgerter Dänen aufgrund ethnischer Kriterien abzielt, was einen nicht rechtfertigbaren Verstoß gegen Art. 14

Dabei betonte der EGMR, dass „general biased assumptions or prevailing social prejudice“ grundsätzlich keine taugliche Grundlage für eine differenzierende Behandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen sind.<sup>1013</sup> Unterscheidungen in diesem Bereich sind angesichts des gegenwärtigen Stands des Völkerrechts, wie er sich insbesondere in Art. 5 II ECN widerspiegelt, der zwar kein absolutes Verbot einer unterschiedlichen Behandlung gebürtiger und sonstiger Staatsangehöriger enthält, gleichwohl aber für die Bedeutung völkerrechtlicher Bestrebungen steht, die auf die Beseitigung solcher Praktiken abzielen, nach Auffassung des Gerichtshofs allenfalls unter äußerst engen Voraussetzungen zulässig.<sup>1014</sup> Diesen strengen Vorgaben wurde die aus dem dänischen Recht folgende (indirekte) Benachteiligung eingebürgerter und damit regelmäßig fremdstämmiger Staatsangehöriger nicht gerecht, weshalb der EGMR einen Verstoß gegen Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK annahm.<sup>1015</sup>

Aus den in *Biao* zu Art. 14 EMRK entwickelten Grundsätzen folgt, dass terrorismusbezogene Ausbürgerungsregelungen, die – nicht nur indirekt, sondern sogar unmittelbar – zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen differenzieren, nur dann zulässig sind, wenn sie durch „compelling or very weighty reasons unrelated to ethnic origin“ gerechtfertigt werden können.<sup>1016</sup>

Dies ist jedoch nicht der Fall: Eine solche Ungleichbehandlung ist weder für die Terrorismusbekämpfung noch für den Schutz der nationalen Sicherheit erforderlich – im Gegenteil, beide Anliegen könnten sogar besser durch Regelungen verwirklicht werden, die auch gebürtige Staatsangehörige in ihren Anwendungsbereich einbeziehen.<sup>1017</sup> Anders als bei der oben bereits erörterten Unterscheidung zwischen Mono- und Mehrstaatern gibt es auch keine völkerrechtlichen Verpflichtungen, die für eine derartige

---

EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK bedeutet, EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Separate Opinion *Pinto de Albuquerque*, Rn. 8 ff.; 20 u. 34.

1013 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 126.

1014 Vgl. *ibid.*, Rn. 131 f. Siehe dazu auch das Sondervotum des Richters *Pinto de Albuquerque*, *ibid.*, Separate Opinion *Pinto de Albuquerque*, Rn. 22.

1015 *Ibid.*, Rn. 138 f.

1016 So im Ergebnis auch *Walter/Nedelcu*, die aber mit wenig überzeugenden Argumenten davon ausgehen, dass die Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, *dies.*, F-W 93 (2020), 325 (342). Dazu sogleich.

1017 Vgl. *Prener*, Denationalisation, S. 146 f. Dies verkennen *Walter/Nedelcu*, die die Ungleichbehandlung gebürtiger und sonstiger Staatsangehöriger durch das Anliegen einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus gerechtfertigt sehen, *dies.*, F-W 93 (2020), 325 (342).

Differenzierung sprechen.<sup>1018</sup> Art. 5 II ECN ist vielmehr Ausweis der Bedeutung gerade gegenläufiger Bestrebungen im europäischen Völkerrecht, Ungleichbehandlungen zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen zu beseitigen.<sup>1019</sup> Die den nach der Art des Staatsangehörigkeitserwerbs differenzierenden terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften häufig zumindest implizit zugrunde liegende pauschale Annahme, Personen, die ihre Staatsangehörigkeit erst nach Geburt erworben haben, seien schlechter in die Werteordnung eines Staates integriert als gebürtige Staatsangehörige, reicht – wie im Fall *Biao* dargelegt<sup>1020</sup> – nicht aus, um eine Benachteiligung der Ersten zu rechtfertigen.<sup>1021</sup>

Da plausible Rechtfertigungsgründe, die den strengen Vorgaben des Gerichtshofs in diesem Bereich genügen, insofern nicht ersichtlich sind, verstoßen terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen differenzieren, gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK.<sup>1022</sup>

#### 4. Das Ziel der Ausweisung bzw. Fernhaltung ausgebürgerter Personen

Genau wie im universellen, stellt sich auch im regionalen Völkerrecht die Frage nach der Zulässigkeit von Ausbürgerungsvorschriften, die im Ergebnis primär darauf abzielen, die Betroffenen vom eigenen Territorium fernzuhalten. Wie der folgende Abschnitt zeigt, werden die Befugnisse der Staaten in diesem Bereich im Rechtskreis des Europarats durch Art. 3 ZP 4 EMRK sowie Art. 3 EMRK erheblich eingeschränkt.

1018 Vgl. *Prener*, der die Verpflichtung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit aber offenbar für ein allein menschenrechtlich begründets Gebot hält, *ders.*, Denationalisation, S. 146. Die Pflicht, Staatenlosigkeit zu vermeiden, dient jedoch nicht nur dem Schutz des Einzelnen, sondern – wie oben dargestellt – auch den Interessen der Staatengemeinschaft. Siehe dazu auch *Fripp*, JIANL 28 (2014), 367 (369).

1019 Vgl. EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 131 f. Siehe zudem das Sondervotum des Richters *Pinto de Albuquerque*, *ibid.*, Separate Opinion *Pinto de Albuquerque*, Rn. 22.

1020 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 126.

1021 Vgl. *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (78 f.).

1022 *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (80); so mit Blick auf die in Sec. 40 (4A) BNA 1981 normierte Ausbürgerungsvorschrift auch *Kerr*, JIANL 32 (2018), 103 (132).

## a. Art. 3 ZP 4 EMRK

## aa. Grundsätzliches zu Art. 3 ZP 4 EMRK

Art. 3 ZP 4 EMRK – die einzige Vorschrift der EMRK, die sich ausdrücklich auf die Staatsangehörigkeit bezieht – enthält zwei unterschiedliche Verbürgungen: Zum einen dürfen Staatsangehörige nicht ausgewiesen<sup>1023</sup> werden (Art. 3 I ZP 4 EMRK), zum anderen darf ihnen das Recht auf Einreise in das Territorium des Staats, dessen Angehörige sie sind, nicht entzogen werden (Art. 3 II ZP 4 EMRK).

Aus den *travaux préparatoires* geht dabei klar hervor, dass das Verbot der Verbannung bzw. Exilierung eigener Staatsangehöriger auf das Art. 3 ZP 4 EMRK abzielt, im europäischen Völkerrecht absolut gelten sollte und man deshalb bewusst auf die Verwendung des Adjektivs „arbitrary“, das im zeitgleich erarbeiteten Entwurf zu Art. 12 IV ICCPR verwendet wurde, verzichten wollte.<sup>1024</sup> Der absolute Charakter<sup>1025</sup> der in Art. 3 ZP 4

1023 Der im englischen Original verwendete Begriff „expulsion“ ist dabei, wie der *Explanatory Report* betont, nicht im technischen, sondern im landläufigen Sinne als „to drive away from a place“ zu verstehen, *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the ECHR*, Rn. 21.

1024 Collected Edition of the „Travaux Préparatoires“ of Protocol No. 4 to the Convention, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, S. 113 u. 129. Siehe dazu auch EGMR, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 126, 248 u. 260. Deutlich auch das Sondervotum der Richter *Pavli* und *Schembri Orland*, *ibid.*, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3. Eingehend zur Ausarbeitung des Art. 3 ZP 4 *Schabas*, ECHR, S. 1068 ff.

1025 Aus dem *Explanatory Report* gehen jedoch gewisse Einschränkungen des Anwendungsbereichs hervor: Unter den Verfassern des Art. 3 ZP 4 EMRK bestand Einigkeit, dass die Vorschrift weder vor Auslieferung noch vor der Pflicht Militärdienst im Ausland abzuleisten schützt, *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the ECHR*, Rn. 21 u. 28. Siehe dazu auch *Grabenwarter*, ECHR, P4–3, Rn. 3 u. 6. Interessant sind zudem Vorbehalte, die Österreich und Italien jeweils einlegten, um Mitglieder ihrer ehemaligen Herrscherhäuser weiterhin vom eigenen Territorium fernhalten zu können. Der österreichische Vorbehalt wurde von der EKMR für wirksam befunden; ein den italienischen Vorbehalt betreffendes Verfahren kam nach Änderung des italienischen Rechts und Rücknahme des Vorbehalts nicht mehr zur Entscheidung. Da in Österreich mittlerweile alle relevanten Mitglieder des Hauses Habsburg-Lothringen den Verzicht auf ihre Herrschaftsansprüche erklärt haben, hat sich die gesamte Thematik erledigt. Siehe zum Ganzen: *Giegericht*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 2, Kap. 26, Rn. 157; *Schabas*, ECHR, S. 1073; *Brandl*, in: Pabel/Schmahl (Hrsg.), IntKommEMRK, Art. 3 ZP 4 EMRK, Rn. 30 f.

EMRK enthaltenen Verbote wird vom EGMR in ständiger Rechtsprechung anerkannt.<sup>1026</sup>

Allerdings kommen die Garantien des Art. 3 ZP 4 EMRK ausweislich des Wortlauts nur „Staatsangehörigen“ zugute, wobei sich der Kreis der „Staatsangehörigen“ grundsätzlich nach nationalem Recht bestimmt.<sup>1027</sup> Auf den ersten Blick besehen, eröffnet diese Konzeption – hier zeigen sich deutliche Parallelen zum oben bereits erörterten universellen Völkerrecht – den Staaten die Möglichkeit mithilfe der Ausbürgerung über die Anwendbarkeit der Verbürgungen des Art. 3 ZP 4 EMRK zu disponieren.<sup>1028</sup>

#### bb. Die Gefahr der Umgehung des Art. 3 ZP 4 EMRK mithilfe der Ausbürgerung

Die Gefahr einer Umgehung der Garantien des Art. 3 ZP 4 EMRK wurde bereits bei der Ausarbeitung des Vierten Zusatzprotokolls gesehen, weshalb zwischenzeitlich eine Ergänzung der Regelung um ein ausdrückliches Verbot der Ausbürgerung zum Zwecke der Ausweisung diskutiert wurde.<sup>1029</sup> Letztlich entschied man sich zwar gegen die Aufnahme eines solchen Verbots, dies war aber – wie aus dem *Explanatory Report* hervorgeht – in erster Linie auf praktische Erwägungen und nicht auf eine grundsätzliche Ablehnung des Verbots der Ausbürgerung zum Zwecke der Ausweisung zurückzuführen:<sup>1030</sup> „Although the principle which inspired the proposal was approved of by the Committee, the majority of the experts thought it was inadvisable in Article 3 to touch on the delicate question of the legitimacy of measures depriving individuals of nationality. It was also noted that it would be very difficult to prove, when a State deprived a national of his nationality and expelled him immediately afterwards, whether or not the

---

1026 Siehe nur EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77; *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 126, 210, 248 u. 252.

1027 So hielt der EGMR in *Slivenko* fest: „[F]or the purposes of Article 3 of Protocol No. 4 the applicant’s ‘nationality’ must be determined, in principle, by reference to the national law.“, EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77.

1028 Vgl. *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (332); *Grabenwarter*, ECHR, P4–3, Rn. 2.

1029 *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the ECHR*, Rn. 23.

1030 So auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (333).



deprivation of nationality had been ordered with the intention of expelling the person concerned.<sup>1031</sup>

Dass die Staaten nicht völlig frei sind, selbst über die Anwendbarkeit von Art. 3 ZP 4 EMRK zu bestimmen, legt indes schon eine genauere Betrachtung der *Slivenko*-Entscheidung nahe. Denn der Gerichtshof hält das nationale Staatsangehörigkeitsrecht nur „in principle“ für den maßgeblichen Gesichtspunkt bei der Bestimmung der „Staatsangehörigen“ i.S.v. Art. 3 ZP 4 EMRK.<sup>1032</sup> Die Formulierung indiziert, dass der EGMR sich mit Blick auf den persönlichen Anwendungsbereich des Art. 3 ZP 4 EMRK zwar grundsätzlich an den Staatsangehörigkeitsregelungen der Mitgliedstaaten orientiert, sich aber nicht unter allen Umständen an diese gebunden sieht.<sup>1033</sup>

Was dies konkret bedeutet, zeigt die weitere Rechtsprechung zu Art. 3 ZP 4 EMRK. Schon 1969 hat die EKMR darauf hingewiesen, dass eine Versagung der Staatsangehörigkeit mit dem Ziel, die Ausweisung des Betroffenen zu ermöglichen – trotz fehlender Staatsangehörigkeit – in den Anwendungsbereich des Art. 3 ZP 4 EMRK fallen kann.<sup>1034</sup> Der EGMR hat inzwischen mehrfach bestätigt, dass für die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zum Zwecke der Ausweisung nichts anderes gilt: Auch eine Ausbürgerung, die die Ausweisung des Betroffenen zum Ziel hat, kann daher in den Anwendungsbereich des Art. 3 ZP 4 EMRK fallen.<sup>1035</sup>

Von besonderem Interesse für die vorliegende Untersuchung ist zudem eine Entscheidung des Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina (HRCBH)<sup>1036</sup> aus dem Jahr 2002, die die Ausbürgerung und anschließende Ausweisung – im konkreten Fall in Form der Übergabe an das US-Militär, das die Betroffenen sodann nach Guantanamo verbrachte –

1031 Ibid.

1032 EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77.

1033 Siehe dazu auch *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (257); *von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), *EMRK*, Art. 3 ZP 4 EMRK, Rn. 3.

1034 EKMR, *X. v. Federal Republic of Germany*, Nr. 3745/68, 15. Dezember 1969. Aus Sicht der Kommission begründet ein Kausalzusammenhang zwischen der Versagung der Staatsangehörigkeit und der Ausweisung den Verdacht, dass erstere allein der Ermöglichung der Ausweisung dient, *ibid.*

1035 EGMR, *Naumov v. Albania*, Nr. 10513/03, 04. Januar 2005, Rn. 5; *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 249.

1036 Das auf Basis des Abkommens von Dayton etablierte HRCBH war ein hybrides (national-internationales) Menschenrechtstribunal, das Menschenrechtsverstöße anhand der EMRK und ihrer Protokolle sowie ausgewählter internationaler Abkommen untersuchen sollte. Eingehend zum HRCBH *Dewulf*, HRCBH, MPEPIL, Rn. 1 ff.

mehrerer in terroristische Aktivitäten verwickelter Personen betraf.<sup>1037</sup> Mit Blick auf Art. 3 ZP 4 EMRK stellte das Tribunal unmissverständlich klar: „[I]f States could simply withdraw the citizenship of one of their citizens in order to expel him without being in violation of Article 3 of Protocol No. 4 to the Convention, then the protection of the right enshrined in that provision would be rendered illusory and meaningless. A measure of national authorities, which has as its sole object the evasion of an obligation, is equivalent to a violation of that provision.“<sup>1038</sup> Im konkreten Fall sprach aus Sicht des HRCBH alles dafür, dass die Ausbürgerungen zum Zweck der Ausweisung stattgefunden hatten, was gleichbedeutend mit einer Verletzung des Art. 3 ZP 4 EMRK gewesen wäre; da das Tribunal aber ohnehin bereits eine Verletzung von Art. 1 ZP 7 EMRK festgestellt hatte, sah es aus prozessualen Gründen von einer endgültigen Entscheidung zu diesem Punkt ab.<sup>1039</sup>

Das HRCBH ist mit seinen Erwägungen zu Art. 3 ZP 4 EMRK nicht allein. Im Gegenteil, auch in der völkerrechtlichen Literatur ist allgemein anerkannt, dass ein Staat die Vorgaben des Art. 3 ZP 4 EMRK nicht mithilfe der Ausbürgerung umgehen darf.<sup>1040</sup> Manche Autoren betrachten insofern allerdings nur die willkürliche Aberkennung der Staatsangehörigkeit mit dem Ziel der Ausweisung des Betroffenen als unzulässige Umgehung von Art. 3 ZP 4 EMRK.<sup>1041</sup> Dabei verkennen sie jedoch den – auch vom EGMR

1037 HRCBH, *Boudellaa et al. v. Bosnia and Herzegovina*, Nr. CH/02/8679, 11. Oktober 2002. Siehe zum faktischen Hintergrund *ibid.*, Rn. 1.

1038 *Ibid.*, Rn. 192. Diese Schlussfolgerung folgt aus Sicht des HRCBH implizit auch aus dem Missbrauchsverbot des Art. 17 EMRK, *ibid.*

1039 *Ibid.*, Rn. 198.

1040 Siehe nur *Giegerich*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 2, Kap. 26, Rn. 99; *Jagerskiold*, in: Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, S. 166 (183); *Henckaerts*, *Mass Expulsion*, S. 87; *Kadelbach*, in: Ehlers/Germelmann (Hrsg.), *EuGR*, § 10.1, Rn. 20; *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (258).

1041 *Grabenwarter*, *ECHR*, P4–3, Rn. 2; *ders./Pabel*, *EMRK*, § 21, Rn. 84; *von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), *EMRK*, Art. 3 ZP 4 EMRK, Rn. 3. In diese Richtung wohl auch *Koppensteiner*, *SPRW* (2015), 187 (188 ff.). In *H.F. v. France* las auch der EGMR ein Erfordernis willkürlichen Handelns in Art. 3 II ZP 4 EMRK hinein, *EGMR*, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 261, 263 u. 272 ff. Dabei ging es allerdings nur um aus Art. 3 II ZP 4 EMRK erwachsende „positive obligations“ zur Rückholung eigener Staatsangehöriger, ein allgemeines Willkürerfordernis lässt sich daraus nicht ableiten. Die Heranziehung des Kriteriums der Willkür angesichts der aus den *travaux* klar ersichtlichen Intention, jegliche Form der Verbannung zu verbieten, selbst in dieser

angesichts der deutlichen Sprache der *travaux préparatoires* anerkannten – absoluten Charakter der in Art. 3 ZP 4 EMRK statuierten Verbote.<sup>1042</sup>

Richter *Pavli* und *Schembri Orland* halten insoweit treffend fest: „It is clear from the drafting history of the relevant Convention provision that the drafters did not look favourably on preserving the ability of States to exile their own nationals, opting instead for a prohibition phrased in unqualified terms and a clear departure from a dark historical practice they wished to leave behind. [...] A mere duty to prevent arbitrariness – allowing in other words for some form of *non-arbitrary exile* – sits poorly with the nearly absolute ban on the modern exile of nationals. In fact, the *travaux préparatoires* of Article 3 make it clear that the drafters of the Fourth Protocol made a deliberate decision to delete from its second paragraph the word ‘arbitrary’, which appeared at the time in the corresponding provision of the draft International Covenant [sic.] on Civil and Political Rights. The omission was meant to confirm the ‘absolute and unconditional condemnation of exile’ within ‘the homogenous circle of the Council of Europe’.<sup>1043</sup>

Vor diesem Hintergrund ist jede Ausbürgerung, die primär auf die Ermöglichung der Ausweisung bzw. Fernhaltung des Betroffenen abzielt – unabhängig von der Frage der Willkür – als unzulässige Umgehung des Art. 3 ZP 4 EMRK zu werten. An diesem Befund vermag – entgegen der Auffassung *Koppensteiners* – der Umstand, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit neben der Ausweisung oder Fernhaltung möglicherweise auch für sich genommen zulässige Ziele wie etwa den Schutz der nationalen Sicherheit oder die Abschreckung von Straftätern verfolgt, nichts zu ändern.<sup>1044</sup> Denn mit dem Sinn und Zweck des Art. 3 ZP 4 EMRK, der auf ein absolutes Verbot der Verbannung bzw. Exilierung eigener Staatsangehöriger abzielt, wäre es offenkundig nicht vereinbar, wenn Staaten jederzeit Gründe vorschieben könnten, die es ihnen im Ergebnis ermöglichten, missliebige

---

Sonderkonstellation ablehnend Richter *Pavli* und *Schembri Orland*, *ibid.*, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3.

1042 Collected Edition of the „Travaux Préparatoires” of Protocol No. 4 to the Convention, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, S. 113 u. 129. Siehe auch EGMR, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 126, 248 u. 260. Deutlich zudem das Sondervotum der Richter *Pavli* und *Schembri Orland*, *ibid.*, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3.

1043 EGMR, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3.

1044 *Koppensteiner*, SPRW (2015), 187 (190).

Personen vom eigenen Territorium fernzuhalten – und die damit genau den historischen Praktiken entsprächen, gegen die sich Art. 3 ZP 4 EMRK richtet.<sup>1045</sup>

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die – wie die deutsche Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG – darauf abzielen, die Ausweisung bzw. Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Staatsgebiet zu ermöglichen, sind nach alledem nicht mit Art. 3 ZP 4 EMRK vereinbar.<sup>1046</sup> Da Art. 3 ZP 4 EMRK aber nicht den Bestand der nationalen Staatsangehörigkeit selbst, sondern das Aufenthalts- bzw. Einreiserecht schützt, bedeutet dieser Verstoß nicht etwa, dass die Staatsangehörigkeit des Ausgebürgerten „wiederauflebt“, sondern nur, dass er – trotz fehlender Staatsangehörigkeit – ein aus der Konvention erwachsendes Recht auf Einreise und Aufenthalt im ehemaligen Heimatstaat hat.<sup>1047</sup> Das wiederum bedeutet allerdings, dass der mit der Ausbürgerung primär verfolgte Zweck, den Betroffenen vom eigenen Staatsgebiet fernzuhalten, nicht erreicht werden kann.

#### b. Art. 3 EMRK

Der von Art. 3 ZP 4 EMRK gewährte, allgemeine menschenrechtliche Schutz vor Ausweisung bzw. Fernhaltung vom Territorium des (ehemaligen) Heimatstaates wird zudem noch durch das aus Art. 3 EMRK folgende *refoulement*-Verbot flankiert, das die Ausweisung in einen Staat, in welchem dem Betroffenen – was gerade in Terrorkonstellationen auch heutzutage leider nicht unüblich ist – Folter bzw. eine unmenschliche oder ernied-

---

1045 Schließlich spielten gerade die von *Koppensteiner* angeführten Ziele des Schutzes der nationalen Sicherheit und der Abschreckung von Straftätern bei der von Richter *Pavli* und *Schembri Orland* als „dark historical practice“ bezeichneten Verbannung eigener Staatsangehöriger eine große Rolle.

1046 So mit Blick auf § 28 I Nr. 2 StAG auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (334). A.a. *Hailbronner*, wonach der Verlust der Staatsangehörigkeit stets zugleich die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte berühre und § 28 I Nr. 2 StAG insofern wie alle Verlustregelungen lediglich den Ausschluss aus der politischen Gemeinschaft bezwecke, *ders.*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 22. *Hailbronner* erkennt dabei jedoch, dass andere Verlustregelungen im Gegensatz zu § 28 I Nr. 2 StAG eben gerade nicht auf das völkerrechtlich unzulässige Ziel der Verhinderung der Wiedereinreise abzielen, sondern andere Zwecke verfolgen.

1047 Vgl. *Koppensteiner*, SPRW (2015), 187 (189).

rigende Strafe oder Behandlung droht,<sup>1048</sup> untersagt.<sup>1049</sup> Verboten ist dabei, ebenso wie im universellen Völkerrecht, auch das sog. *chain-refoulement* im Zuge dessen der Betroffene nicht direkt, sondern über eine Zwischenstation in einen Staat verbracht wird, in dem ihm eine konventionswidrige Behandlung droht.<sup>1050</sup> Das aus Art. 3 EMRK erwachsende *refoulement*-Verbot ist nicht auf eine bestimmte Personengruppe beschränkt, sondern gilt für jedermann, dementsprechend hat eine Ausbürgerung des Betroffenen keine Auswirkungen auf das Verbot.<sup>1051</sup>

Das Verbot des Art. 3 EMRK kennt keine Ausnahmen und gilt absolut, eine gegen Art. 3 EMRK verstoßende Behandlung ist daher selbst dann unzulässig, wenn die nationale Sicherheit gefährdet ist oder der Betroffene schwere Verfehlungen begangen hat.<sup>1052</sup>

Dies gilt, wie der EGMR mehrfach ausdrücklich hervorgehoben hat, auch im Fall der Ausweisung von Terroristen: Sofern dem Betroffenen im Zielstaat eine konventionswidrige Behandlung droht, ist eine Ausweisung durch Art. 3 EMRK verboten; insoweit betont der Gerichtshof, dass angesichts des absoluten Charakters des *refoulement*-Verbots auch in Terrorkonstellationen kein Raum für eine Abwägung zwischen der vom Betroffenen ausgehenden Gefahr für die nationale Sicherheit und dem Risiko, ihn

1048 Siehe zur Herangehensweise des Gerichtshofs bei der Prüfung der drohenden Gefahr verbotener Behandlung und zum Konzept der Folter bzw. unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung EGMR, *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 128 ff.

1049 Der EGMR erkennt in ständiger Rechtsprechung an, dass aus Art. 3 EMRK ein Verbot der Ausweisung in Staaten, in denen dem Betroffenen Folter bzw. eine unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht, erwächst, siehe nur EGMR, *Soering v. The United Kingdom*, Nr. 14038/88, 07. Juli 1989, Rn. 90 f.; *Chahal v. The United Kingdom* (GC), Nr. 22414/93, 15. November 1996, Rn. 74; *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 125. Vgl. auch *Lehnert*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 3 EMRK, Rn. 65.

1050 EGMR, *T.I. v. The United Kingdom*, Nr. 43844/98, 07. März 2000; *M.S.S. v. Belgium and Greece* (GC), Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Rn. 342; *Hirsi Jamaa v. Italy* (GC), Nr. 27765/09, 23. Februar 2012, Rn. 146. Siehe zudem *Kretzmer*, *Torture, Prohibition of*, MPEPIL, Rn. 39. Eingehend dazu auch *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 109 ff.

1051 Vgl. *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 36 f.

1052 Siehe nur EGMR, *Chahal v. The United Kingdom* (GC), Nr. 22414/93, 15. November 1996, Rn. 79; *Ramirez Sanchez v. France* (GC), Nr. 59450/00, 04. Juli 2006, Rn. 115 f.; *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 127 u. 137 f.

durch eine Ausweisung einer konventionswidrigen Behandlung auszusetzen, bleibt.<sup>1053</sup>

Für die vorliegende Untersuchung folgt aus alledem, dass, soweit einer wegen terroristischer Aktivitäten ausgebürgerten Person in ihrem verbleibenden Heimatstaat eine gegen Art. 3 EMRK verstoßende Behandlung oder die Überstellung in einen Drittstaat, in dem dies der Fall ist, droht, eine Ausweisung dorthin ausgeschlossen ist.<sup>1054</sup> Insofern wird der staatliche Handlungsspielraum bei der Entfernung ausgebürgerter Personen vom eigenen Staatsgebiet nicht nur durch Art. 3 ZP 4 EMRK, sondern auch durch Art. 3 EMRK begrenzt.

## 5. Zusammenfassung

Das europäische Völkervertragsrecht enthält zahlreiche, zum Teil deutlich über die Vorgaben des universellen Völkerrechts hinausgehende, Bestimmungen, die den Handlungsspielraum der Staaten im Hinblick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungen einschränken.

So statuiert die ECN nicht nur ein weitgehendes Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit, sondern stellt zudem auch hohe tatbestandliche Anforderungen an die nur ausnahmsweise zulässige Aberkennung der Staatsangehörigkeit zum Schutz staatlicher Interessen.

Die EMRK wiederum verbrieft zwar weder ein Recht auf Staatsangehörigkeit noch enthält sie ausdrückliche Vorgaben zur Ausbürgerung, gleichwohl ergeben sich aus ihren Garantien, insbesondere derjenigen des Art. 8 EMRK, wie der EGMR in ständiger Rechtsprechung anerkennt, gewisse Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums.

Allerdings hat sich der Gerichtshof in seiner jüngeren Rechtsprechung zu Terrorkonstellationen sehr großzügig gezeigt und die Ausbürgerung von Terroristen – mit zum Teil fragwürdigen Argumenten – in allen bisher entschiedenen Fällen für mit den von ihm selbst entwickelten Vorgaben zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit vereinbar erklärt. Ähnliches gilt

---

1053 EGMR, *Chahal v. The United Kingdom* (GC), Nr. 22414/93, 15. November 1996, Rn. 80 f.; *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 137 ff. Siehe auch Kretzmer, Torture, Prohibition of, MPEIL, Rn. 38; Reid, ECHR, Rn. 63–008. Eingehend zum Umgang des EGMR mit staatlichen Versuchen, den absoluten Charakter des *refoulement*-Verbots in Terrorkonstellationen zu relativieren Hamdan, The Principle of Non-Refoulement, S. 31 ff.

1054 Für ein konkretes Beispiel aus der Rechtsprechung des EGMR siehe EGMR, *Daoudi v. France*, Nr. 19576/08, 03. Dezember 2009.

für die Frage, inwieweit die Ausbürgerung von Terroristen als Strafe i.S.d. Art. 6 EMRK zu klassifizieren ist und damit Verfahrensgarantien auslöst, denen Vorschriften, die wie § 28 I Nr. 2 StAG eine Ausbürgerung ohne vorheriges Strafverfahren vorsehen, nicht genügen. Auch hier zeigt sich, dass der EGMR in Terrorkonstellationen dazu neigt, den Staaten einen sehr weiten Spielraum zuzubilligen und dementsprechend, wie oben dargestellt, zurückhaltend ist, den jeweiligen Sachverhalt anhand der von ihm selbst entwickelten Kriterien zur Bestimmung des Strafcharakters einer Maßnahme eingehend zu prüfen.

Der staatliche Handlungsspielraum wird aber im europäischen Völkerrecht, wie auch auf universeller Ebene, nicht nur durch Vorgaben, die die Aberkennung der Staatsangehörigkeit unmittelbar betreffen, sondern auch durch solche, die das mit der Ausbürgerung verbundene Kernanliegen der Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Territorium anbelangen, erheblich eingeschränkt. Insofern schiebt Art. 3 ZP 4 EMRK (ggf. noch flankiert durch Art. 3 EMRK) staatlichen Bestrebungen, sich in terroristische Aktivitäten verwickelter Personen mithilfe der Ausbürgerung zu entledigen, einen Riegel vor.

### C. Fazit

Im modernen Völkerrecht kann mit Blick auf die Regelung der Staatsangehörigkeit von einem *domaine réservé*, in dem die Staaten quasi nach Belieben verfahren können, keine Rede mehr sein. Zwar kommt der staatlichen Souveränität in diesem Bereich immer noch große Bedeutung zu, weshalb auf universeller Ebene Bestimmungen, die unmittelbar staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungsbefugnisse betreffen, auch heute noch relativ rar sind. Aus dem hohen Stellenwert der Souveränität folgt allerdings zugleich, dass das Völkerrecht staatlichem Handeln schon seit langem immer dann Grenzen setzt, wenn die Belange anderer Staaten betroffen sind. Daher ist der staatliche Handlungsspielraum – insbesondere was die Ausbürgerung zum Zwecke der Fernhaltung oder Ausweisung missliebiger Personen und damit das Kernanliegen terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften anbelangt – mittlerweile erheblich eingeschränkt.

Ein ähnliches Bild bietet sich im regionalen Völkerrecht, das allerdings, wie oben eingehend dargelegt, auch im Hinblick auf die Ausbürgerung selbst schon deutlich strengere Vorgaben enthält, mit denen die in Kapitel 4 vorgestellten terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften zumindest



teilweise nicht vereinbar sind. Denn auch auf regionaler Ebene schiebt das Völkerrecht staatlichen Bestrebungen, sich mithilfe von Ausbürgerungen, die auf die Fernhaltung oder Ausweisung missliebiger Personen abzielen und damit im Ergebnis den in Kapitel 3 dargestellten historischen Verbanungspraktiken entsprechen, einen Riegel vor.

Insofern stehen aus völkerrechtlicher Sicht insbesondere die Regeln, die die Sicherung der Ordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit im zwischenstaatlichen Verkehr gewährleisten sollen, sowie die menschenrechtlichen Garantien, die das Recht des Einzelnen auf Aufenthalt im und Einreise in den (ehemaligen) Heimatstaat schützen, terrorismusbezogenen Ausbürgerungsregelungen entgegen. Denn sie führen dazu, dass entsprechende Ausbürgerungsvorschriften – selbst wenn der Gesetzgeber das Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit und die in diesem Kapitel dargestellten verfahrensrechtlichen und tatbestandlichen Voraussetzungen beachtet, die sich aus dem Völkerrecht ergeben – ihren eigentlichen Hauptzweck, nämlich die Fernhaltung ausgebürgerter Terroristen vom eigenen Staatsgebiet, nicht erfüllen können.