

Kapitel 2 Grundbegriffe

Um den Untersuchungsgegenstand einzufassen, ist es zunächst erforderlich, einige Grundbegriffe zu erläutern. Diese Arbeit befasst sich mit der Ausbürgerung als Reaktion auf terroristische Aktivitäten. Ganz allgemein gesprochen bedeutet die Ausbürgerung den Verlust der Staatsangehörigkeit.⁷ Für die rechtliche Bewertung kommt es deshalb darauf an, welche Grenzen dem Gesetzgeber bei der Regelung des Verlusts der Staatsangehörigkeit gesetzt sind.

In diesem Kapitel soll zunächst die Rechtsfigur der Staatsangehörigkeit untersucht werden (A.). Die Untersuchung nimmt hierbei einerseits die historische Entwicklung des Konzepts der Staatsangehörigkeit in den Blick, weil das moderne Staatsangehörigkeitsrecht erst vor diesem Hintergrund verständlich wird. Andererseits soll aufgezeigt werden, dass der Staatsangehörigkeit auf unterschiedlichen Rechtsebenen Bedeutung zukommt. Die Staatsangehörigkeit erfüllt dabei im Völker-, Europa- und Staatsrecht unterschiedliche Funktionen. Die Kenntnis dieser Funktionen ist essentiell, um im weiteren Verlauf der Untersuchung den Rechtsrahmen für die Ausgestaltung der Staatsangehörigkeit und ihren Verlust nachvollziehen zu können, dient dieser doch dazu, die grundlegenden Funktionen auf der jeweiligen Ebene abzusichern. Daran anschließend soll in einem zweiten Schritt erklärt werden, was im Rahmen dieser Untersuchung unter einer Ausbürgerung zu verstehen ist (B.).

A. Staatsangehörigkeit

I. Terminologie und grundsätzliche Bedeutung

Der im 19. Jhdt. entstandene Begriff „Staatsangehörigkeit“ ist ein deutsches Spezifikum, das weder im französisch- noch im englischsprachigen Rechts-

7 Für eine allgemeine Bestimmung des Begriffs „Verlust der Staatsangehörigkeit“ aus völkerrechtlicher Perspektive siehe unten. Für die speziell im deutschen Verfassungsrecht bedeutsame Unterscheidung zwischen Verlust und Entzug der Staatsangehörigkeit siehe Kapitel 7.

raum eine genaue Entsprechung hat.⁸ Er fußt auf dem abstrakten Konzept der Angehörigkeit, das in diesem Kontext die Zuweisung einer Person zu einem Herrschaftsverband bezeichnet.⁹ Damit vermeidet der Begriff Anklänge an die damals gängigen, politisch konnotierten Zugehörigkeitsverhältnisse des Untertanen oder Staatsbürgers, anders als mit diesen verbinden sich mit der Staatsangehörigkeit über die Frage der Zugehörigkeit hinaus keine besonderen politischen Vorstellungen.¹⁰ Insofern lässt die Staatsangehörigkeit sich allgemein gesprochen als „politisch neutralisierte[s]“ Rechtsinstrument begreifen, durch das der Einzelne einem Staat zugeordnet wird.¹¹

Dieses Verständnis der Staatsangehörigkeit als formal-rechtliches Zuordnungskriterium findet sich auch auf der völkerrechtlichen Ebene, denn dort wird die Staatsangehörigkeit nach allgemeiner Auffassung als *legal bond* zwischen Individuum und Staat begriffen.¹² So hielt der IGH in seiner Nottebohm-Entscheidung aus dem Jahr 1955 fest: „[N]ationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiment, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected

8 Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 3. Der Begriff ist auch im deutschsprachigen Ausland nicht gebräuchlich, Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 3. Eingehend zur Terminologie auch Gosewinkel, BJS 8 (1998), 507 (507 ff.). Als Pendant bieten sich am ehesten die Begriffe *nationality* bzw. *nationalité* an, die aber stärker ethnisch-kulturell konnotiert sind als der Begriff der Staatsangehörigkeit, vgl. Gosewinkel, GuG 21 (1995), 533 (545). Obwohl der deutsche Staatsangehörigkeitsbegriff sich daher nicht vollständig mit den Begriffen *nationality/nationalité* deckt, haben die Begrifflichkeiten doch einen gemeinsamen Kern. Im Rahmen dieser Untersuchung werden sie daher synonym verwendet. Im Französischen existiert zudem der Begriff *ressortissant*, der der Bezeichnung Staatsangehöriger sehr nahekommt, sich aber nicht durchsetzen konnte, Schätzkel, Internationales Recht III, S. 21. Siehe dazu auch Weis, Nationality and Statelessness, S. 7 ff.

9 Vgl. zum „Abstraktionsbegriff“ der Angehörigkeit Schönberger, Unionsbürger, S. 511.

10 Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 3. Vgl. auch Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 129. Die starke politische Konnotation der Begriffe „Untertan“ und „Bürger“ entwickelte sich im Anschluss an die Französische und Amerikanische Revolution, zuvor wurden die Begriffe nicht immer trennscharf unterschieden, Koessler, YLJ 56 (1946), 58 (60 f.). Zur Rolle, die die Französische Revolution für die Entwicklung der Staatsangehörigkeit spielte siehe oben. Zur Unterscheidung Staatsangehörigkeit/Staatsbürgerschaft siehe unten.

11 Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 3.

12 Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 20 f. m.w.N.

with the population of the State conferring nationality than with that of any other State.”¹³

Die Staatsangehörigkeit und ihre in dieser Hinsicht mehrdeutigen Pendants *nationality* bzw. *nationalité* sind nach alledem daher nicht im ethnologischen Sinne als Bezeichnung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppierung, sondern als Rechtsbegriffe, die die formale Verbindung zwischen einer Person und einem Staat bezeichnen, zu verstehen.¹⁴

II. Die historische Entwicklung der Staatsangehörigkeit

Um die moderne Staatsangehörigkeit und die sie betreffenden rechtlichen Regeln nachvollziehen zu können, ist ein Blick auf die Historie des Konzepts unerlässlich, denn erst vor dieser Folie erklärt sich der heutige *status quo*. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist eine in besonderem Maße von historischen Entwicklungen geprägte Materie; die Kenntnis dieser Grundlagen ist daher Voraussetzung, um die heutigen Debatten auf diesem Gebiet einordnen zu können.

1. Historische Vorläufer der modernen Staatsangehörigkeit

Die Idee der persönlichen Zugehörigkeit zu einem Herrschaftsverband hat tiefreichende historische Wurzeln.¹⁵ So finden sich schon in der Antike verschiedene Beispiele formalisierter Zugehörigkeitsverhältnisse.¹⁶ Bereits die griechischen Stadtstaaten kannten ein gestuftes System von Zugehörigkeits-

13 IGH, *Nottebohm Case [Liechtenstein v. Guatemala]*, Second Phase, Urteil vom 6. April 1955, ICJ Rep. 1955, S. 4 (23).

14 Siehe Dörr, *Nationality*, MPEPIL, Rn. 1; Jennings/Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 857; Weis, *Nationality and Statelessness*, S. 3; van Panhuys, *The Role of Nationality*, S. 37; im Völkervertragsrecht explizit auch Art. 2 lit. a der ECN.

15 Van Panhuys sieht die Vorläufer der Staatsangehörigkeit als Resultat des grundlegenden menschlichen Bedürfnisses, Mitglieder verschiedener Gruppierungen voneinander abgrenzen zu können. Die Wurzeln des im Lauf der Geschichte variabel ausgestalteten Grundkonzepts der Staatsangehörigkeit reichen daher seiner Ansicht nach bis zum „misty dawn of mankind“ zurück, ders., *The Role of Nationality*, S. 31.

16 Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 4; eingehend zu den antiken Zugehörigkeitsverhältnissen auch Pocock, in: Beiner (Hrsg.), *Theorizing Citizenship*, S. 29, 29 ff.; Bellamy, in: Klosko (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*, S. 586 (586 ff.); Balot, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 15 (17 ff.); Boll, *Multiple Nationality*, S. 61 ff.

verhältnissen, das über den Genuss bestimmter Privilegien entschied.¹⁷ Entsprechende Zugehörigkeitsverhältnisse gab es auch im Römischen Reich. Anschauliches Beispiel sind Regelungen vom Ende des 3. Jahrhunderts v. Chr., die zwischen den mit unterschiedlichen Rechten ausgestatteten Kategorien der *cives Romani*, *cives sine suffragio*, Latinern und *socii* unterschieden.¹⁸ Als erste echte Regelung einer Staatsangehörigkeit wird vielfach die *Constitutio Antoniniana* aus dem Jahre 212 n. Chr. betrachtet, die das römische Bürgerrecht unterschiedslos an alle freien Bewohner des Reichs vergab und auf diese Weise ein einheitliches Zugehörigkeitsverhältnis schuf.¹⁹

Mit dem Untergang des Römischen Reichs verschwand allerdings auch dieses einheitliche Zugehörigkeitsverhältnis und wurde ab dem frühen Mittelalter durch die mannigfaltigen, teils parallelen, teils auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Angehörigkeitsverhältnisse, die den feudalen Ständestaat kennzeichneten, ersetzt.²⁰

Anders als bei der heutigen Staatsangehörigkeit ging es bei all diesen historischen Erscheinungsformen von Zugehörigkeitsverhältnissen jedoch weniger um die Abgrenzung nach Außen, stattdessen stand die Bestimmung der Stellung des Einzelnen innerhalb der Gruppe selbst im Vordergrund.²¹ Insofern lässt sich auch die oben erwähnte *Constitutio Antoniniana* nur schwerlich als echter Vorläufer der modernen Staatsangehörigkeit qualifizieren, denn auch sie diente nicht vorrangig der Abgrenzung gegenüber den Bewohnern anderer Herrschaftsgebiete, ihr Hauptzweck war vielmehr die steuerliche Heranziehung der neugeschaffenen Vollbürger zu ermöglichen.²²

17 Riedel, Bürger, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe I, S. 672 (673); Plender, International Migration Law, S. 10; Schätzel, Internationales Recht III, S. 16; Boll, Multiple Nationality, S. 61 f.

18 Plender, International Migration Law, II; vgl. auch Riedel, Bürger, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe I, S. 672 (674); Boll, Multiple Nationality, S. 64.

19 Becker, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 4; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 4; Schätzel spricht sogar von einer „Staatsangehörigkeit im modernen Sinne“, ders., Internationales Recht III, S. 17.

20 Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 2; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 4; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 5; Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 28.

21 Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 1; Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, A., Rn. 3; siehe dazu auch Boll, Multiple Nationality, S. 61 f. u. S. 66; de Groot/Vonk, International Standards on Nationality Law, S. 7.

22 Vgl. Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 1.

Diese fundamentalen Unterschiede gegenüber der heutigen Staatsangehörigkeit verwundern allerdings nicht weiter, schließlich lassen sich all diese Zugehörigkeitsverhältnisse nur vor der Folie des jeweiligen politischen Systems begreifen. Prägnant fasst daher die Einführung der *Draft Convention on Nationality* der *Harvard Law School* von 1929 zusammen: „Nationality has no positive, immutable meaning. On the contrary its meaning and import have changed with the changing character of states. Thus nationality in the feudal period differed essentially from nationality, or what corresponded to it, in earlier times before states had become established within definite territorial limits, and it differs now from what it was in the feudal period. It may acquire a new meaning in the future as the result of further changes in the character of human society and developments in international organization. Nationality always connotes, however, membership of some kind in the society of a state or nation.“²³

Obwohl diese aus der Geschichte bekannten Zugehörigkeitsverhältnisse daher kaum als direkte Vorläufer der modernen Staatsangehörigkeit betrachtet werden können,²⁴ boten sie bereits einen gewissen, wenngleich rudimentären Schutz gegen die Verstoßung aus der Gemeinschaft, etwa in Gestalt der Verbannung oder der „*capitis deminutio*“, weil auch damals schon die Auflösung des jeweiligen Zugehörigkeitsverhältnisses grundsätzlich nur als Reaktion auf bestimmte Verstöße gegen Gemeinschaftsinteressen in Betracht kam.²⁵ Zudem wirken gerade die antiken Vorbilder in der Diskussion um die Charakterisierung der Staatsbürgerschaft bis heute nach.²⁶

Die eigentlichen Wurzeln der modernen Staatsangehörigkeit liegen in der Entstehung einer Gemeinschaft prinzipiell gleichrangiger souveräner Staaten im Zuge des Westfälischen Friedensschlusses von 1648, die in ihrer Grundkonzeption bis heute fortbesteht.²⁷ Der Westfälische Frieden wird, wenn auch vereinfachend, als Ursprung staatlicher Souveränität, wie

23 *Harvard Law School*, AJIL 23 Sup. 13 (1929), 13 (21).

24 *Boll*, Multiple Nationality, S. 61.

25 *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 2 u. Fn. 7 m.w.N. Vertiefend zu den historischen Erscheinungsformen der Verstoßung siehe Kapitel 3.

26 *Boll*, Multiple Nationality, S. 61.

27 *Shearer/Opeskin*, in: *Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross* (Hrsg.), *International Migration Law*, S. 93 (93 f.); *Edwards*, in: *Edwards/van Waas* (Hrsg.), *Nationality and Statelessness*, S. 11 (12); *Schmalenbach*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *HGR V*, § 122, Rn. 3.

wir sie heute kennen, gesehen.²⁸ Kerngedanke der durch ihn etablierten Ordnung ist, dass den Staaten die von sonstigen Autoritäten unabhängige und grundsätzlich uneingeschränkte Hoheitsgewalt über alle Personen und Dinge zukommt, die sich innerhalb ihres Territoriums befinden, und Einmischungen in diesen Bereich daher nicht zulässig sind.²⁹ Berühmtes Exempel ist die Regelung *cuius regio, eius religio*,³⁰ die die Fürsten dazu ermächtigte von den Bewohnern ihrer Territorien die Annahme der eigenen Konfession zu verlangen.³¹ Die Abgrenzung der verschiedenen Hoheitsbereiche, die das Westfälische System hervorbrachte, war zwar in erster Linie gebietsbezogen, betraf aber in einigen Aspekten auch die Zuordnung von Personen zu Staaten.

Ein Beispiel ist das von *Vattel* Mitte des 18. Jhdts. auf Basis rechtstheoretischer Überlegungen entwickelte, auch heute noch bedeutsame, Recht der Staaten, diplomatischen Schutz zugunsten ihrer Angehörigen auszuüben.³² *Vattel* begriff den Angehörigen als Erweiterung der Hoheitssphäre eines Staates, Übergriffe gegenüber einem Angehörigen kommen daher Übergriffen gegenüber dem Heimatstaat gleich (sog. „Vattelsche Fiktion“)³³ und zwar auch dann, wenn sich der Angehörige auf fremdem Territorium befindet und die Gebietshoheit damit bei einem anderen Staat liegt.³⁴ Diese Konzeption erlaubte es somit, die nach dem damaligen Entwicklungsstand des Völkerrechts oft absolut verstandene Gebietshoheit der Staaten jedenfalls in Bezug auf Angehörige eines Drittstaats einzuschränken.³⁵

Umgekehrt erkannte man allerdings auch, dass die Souveränität anderer Staaten durch den Umgang mit eigenen Angehörigen beeinträchtigt werden konnte. So kritisierte etwa *Voltaire* bereits 1764 die Verbannung von missliebigen Personen ins Ausland als Übergriff in eine fremde Hoheitssphäre: „On banissait, il n’y a pas bien longtemps, du ressort de la juridiction, un petit voleur, un petit faussaire, un coupable de voie fait. Le résultat était

28 Besson, Sovereignty, MPEPIL, Rn. 13 f.; Fassbender, Westphalia, Peace of (1648), MPEPIL, Rn. 18 ff.

29 Jennings/Watts, Oppenheim’s International Law, Vol. I, S. 122; Besson, Sovereignty, MPEPIL, Rn. 13. u. 56; Weis, Nationality and Statelessness, S. 65.

30 Diese Regelung geht ihrerseits allerdings auf den Augsburger Reichs- und Religionsfrieden von 1555 zurück, Fassbender, Westphalia, Peace of (1648), MPEPIL, Rn. 10.

31 Schätzel, Internationales Recht III, S. 18 f.

32 Fripp, Nationality and Statelessness, S. 7.

33 Siehe dazu Vermeer-Künzli, EJIL 18 (2007), 37, 37 ff.

34 Vgl. Vattel, The Law of Nations III, S. 136, § 71; Fripp, Nationality and Statelessness, S. 7; siehe dazu auch Dugard, Diplomatic Protection, MPEPIL, Rn. 7 f.

35 Fripp, Nationality and Statelessness, S. 7.

qu'il devenait grand voleur, grand faussaire, et meurtrier dans une autre juridiction. C'est comme si nous jetions dans les champs de nos voisins les pierres qui nous incommoderaient dans les nôtres."³⁶

Angesichts dieser Erkenntnis war der weitere Weg schon vorgezeichnet: Es musste ein verlässlicher, international anerkannter Mechanismus her, der die Zuständigkeitsbereiche der Staaten in personeller Hinsicht voneinander abgrenzte, indem er den Einzelnen einem Staat zuordnete.³⁷ Dieses im Hinblick auf die Strukturierung der neuen Ordnung souveräner Territorialstaaten fundamentale Bedürfnis wurde schließlich durch das Aufkommen der Staatsangehörigkeit – von *Brubaker* treffend als „internationales Registriersystem, ein Mechanismus, um Personen Staaten zuzuordnen“ bezeichnet – gestillt.³⁸

Die Wurzeln des heutigen Staatsangehörigkeitskonzepts reichen insofern bis mindestens ins 17. Jhdt. zurück. Die moderne Staatsangehörigkeit als solche ist allerdings etwas jüngeren Datums: Sie wird einhellig als eine „Institution des Nationalstaats“³⁹ angesehen, deren – im folgenden Abschnitt zusammenfassend dargestellte – Entwicklung Hand in Hand mit der Entstehung moderner Nationalstaaten Ende des 18. bzw. Anfang des 19. Jhdts ging.⁴⁰

2. Die moderne Staatsangehörigkeit

Mit dem Aufkommen moderner Nationalstaaten gewann die Bestimmung ihrer Angehörigen grundlegende Relevanz, weil die Idee des Nationalstaats maßgeblich durch die Existenz einer bestimmten ihm zugeordneten Bevölkerungsgruppe geprägt ist.⁴¹ So schreibt *Weil*: „Nationality rests with terri-

36 *Voltaire*, *Banissement*, *Œuvres complètes*, Bd. 17 – Dictionnaire Philosophique I, S. 533.

37 Vgl. dazu *Brubaker*, *Staats-Bürger*, S. 51 f.

38 *Ibid.*, S. 57.

39 *Gosewinkel*, in: *Grawert/Schlink/Wahl/Wieland* (Hrsg.), *FS-Böckenförde*, S. 359 (359); vgl. auch *Brubaker*, *Staats-Bürger*, S. 62.

40 Vgl. *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 5; *Breuer*, *Dreier*, Art. 16 GG, Rn. 1; zum Ganzen *Grawert*, *Staatsangehörigkeit*, in: *Erler/Kaufmann* (Hrsg.), *HRG IV*, Sp. 1800 ff.; *ders.*, *Staat und Staatsangehörigkeit*, S. 213 ff.; *Brubaker*, *Staats-Bürger*, S. 62 ff.; speziell zur Entwicklung der Staatsangehörigkeit in Deutschland v. *Münch*, *Die deutsche Staatsangehörigkeit*, S. 20 ff.; *Gosewinkel*, in: *Grawert/Schlink/Wahl/Wieland* (Hrsg.), *FS-Böckenförde*, S. 359 (359 ff.); *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 94 ff.

41 Vgl. *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 5; *van Panhuys*, *The Rôle of Nationality*, S. 33. Siehe auch *Siehr*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.),

tory at the heart of the definition of *nation-state*. If territory determines the geographical limits of state sovereignty, nationality determines its population. Beyond these limits one finds foreign land, foreign sovereignty, and foreigners.”⁴²

Angesichts dieser Bedeutung erließen ab dem frühen 19. Jhdt. daher immer mehr Staaten allgemeine Regeln, um den Kreis ihrer Angehörigen zu bestimmen.⁴³ Dabei etablierten sich schon damals die beiden heute noch vorherrschenden Mechanismen für die originäre Zuerkennung der eigenen Staatsangehörigkeit:⁴⁴ Das Abstammungsprinzip kontinentaleuropäischer Prägung (*ius sanguinis*) und das im Rechtskreis des *common law* überwiegend verwendete Geburtsortsprinzip (*ius soli*).⁴⁵

Als Grundstein für die Entwicklung der modernen Staatsangehörigkeit gilt die französische Verfassung von 1791, die erstmals ausdrückliche Regelungen zum Erwerb bzw. Verlust der Eigenschaft des *citoyen français* enthielt.⁴⁶ Dabei unterschied sie – ungeachtet der Verwendung des insoweit missverständlichen Begriffs des *citoyen français* – heutigen Vorstellungen entsprechend bereits zwischen Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, denn der *citoyen français* wird vom mit politischen Rechten ausgestatteten

VerfassungsR-HdB, § 9, Rn. 21. Dabei war die dem Staat zugrundeliegende „Nation“ wie das französische oder US-amerikanische Beispiel zeigen anders als im deutschen Verständnis nicht unbedingt in erster Linie ethnisch geprägt, *Boll*, Multiple Nationality, S. 67 f. Eingehend zu den Unterschieden zwischen der deutschen und der französischen Konzeption der Nation, *Brubaker*, Staats-Bürger, S. 24 ff. u. *passim*.

42 *Weil*, in: Aleinikoff/Klusmeyer (Hrsg.), *Citizenship Today*, S. 17 (17). Vgl. eingehend zur fundamentalen Rolle eines abgegrenzten Territoriums *Isensee*, Grenzen, S. 77 ff.

43 Zu diesem Prozess *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 110 ff. Zuvor bereits existierende Regelungen waren nicht allgemeiner Natur, sondern auf die Regelung bestimmter Gebiete beschränkt; dabei ging es zumeist um die Wahrung fiskalischer Interessen, *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 4.

44 *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 870.

45 *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 48. Eingehend zu den beiden Prinzipien und ihren Wurzeln *Shachar*, The Birthright Lottery, S. 113 ff. u. 120 ff. Daneben kann die Staatsangehörigkeit auch derivativ z.B. durch die Einbürgerung erworben werden, siehe vertiefend zum derivativen Erwerb *Hoffmann*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 120 ff.

46 *Brubaker*, Staats-Bürger, S. 62 u. 66 ff.; *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 103 f.; *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 6; *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 5; *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 4. *Goswinkler* spricht insofern von der „Geburtsstunde der modernen Staatsangehörigkeit“, *ders.*, GuG 21 (1995), 533 (546). Etwa zur gleichen Zeit wurden auch in Österreich derartige Regeln entworfen, *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 146.

citoyen actif ausdrücklich unterschieden.⁴⁷ Die Stellung als *citoyen français* war in dieser Konzeption eine Grundvoraussetzung, um die Rechte eines *citoyen actif* erlangen zu können.⁴⁸ *Brubaker* bezeichnet sie daher als einen abstrakten, formalen „allgemeinen Mitgliedsstatus“, auf dem der substantielle, besondere Mitgliedsstatus des sich durch die politische Mitwirkung auszeichnenden Bürgers beruht.⁴⁹ Diese fundamentale Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Bestimmung der politisch berechtigten Mitglieder der Gesellschaft erklärt, weshalb aus zeitgenössischer Sicht eine ausdrückliche Regelung der Materie erforderlich war.⁵⁰ Sowohl der Nationalstaat als auch die moderne Staatsangehörigkeit lassen sich daher als Kinder der Französischen Revolution begreifen.⁵¹

3. Die Entwicklung in Deutschland

Bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts folgten einige deutsche Staaten dem französischen Beispiel und erließen eigene Regelungen hinsichtlich des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit, allerdings wurde der Begriff dabei zunächst im Kontext weiterer, bisher gebräuchlicher Angehörigkeitsverhältnisse verwendet, so war – je nach Land – weiterhin von „Unterthan“, „Indigenat“ oder „Inländer“ die Rede.⁵² Als erstes modernes Staatsangehörigkeitsgesetz gilt das preußische Gesetz „über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Unterthan, so wie über den Eintritt in fremde Staatsdienste“ vom 31. Dezember 1842⁵³, da hier erstmals systematisch Regelungen zur Staatsangehörigkeit getroffen

47 *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 104; *Gosewinkel*, BJS 8 (1998), 507 (520, Fn. 45).

48 *Ibid.*

49 *Brubaker*, Staats-Bürger, S. 68. Vgl. auch *Masing*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 2.

50 Vgl. *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 104 insb. Fn. 176; *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 5; *van Panhuys* erwähnt in diesem Zusammenhang auch das Aufkommen der Wehrpflicht, *ders.*, The Role of Nationality, S. 33.

51 *Brubaker*, Staats-Bürger, S. 62 u. 72; *Gosewinkel*, GuG 21 (1995), 533 (546); *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 5.

52 Eingehend dazu *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 110 ff.; vgl. auch *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 4; *Grawert*, Staatsangehörigkeit, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG IV, Sp. 1807; eingehend *ders.*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 174 ff.

53 Gesetzessammlung für die Königlich-Preussischen Staaten, 1843, S. 15.

wurden.⁵⁴ In der Folge erließen eine Reihe anderer deutscher Staaten gesetzliche Regelungen, die sich am preußischen Beispiel orientierten.⁵⁵

Das preußische Untertanengesetz diente schließlich auch als Vorbild für eine bundes- bzw. reichsweite Regelung der Staatsangehörigkeit durch das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870⁵⁶, die das Deutsche Reich vom Norddeutschen Bund übernahm.⁵⁷ Im Rahmen des sog. gemeinsamen Indigenats⁵⁸ wurde jedoch lediglich eine Inländergleichbehandlung hinsichtlich der Angehörigen der Gliedstaaten normiert, eine unmittelbare Angehörigkeit zum Bund bzw. Reich kannte das Gesetz hingegen nicht.⁵⁹

Dieses Gesetz wurde am 22. Juli 1913 durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) abgelöst, das in völlig veränderter Form heute noch als Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) fortgilt.⁶⁰ Zwar sah das RuStAG von 1913 erstmals auch eine unmittelbare Reichsangehörigkeit vor, diese hatte aber Ausnahmecharakter, grundsätzlich wurde die Reichsangehörigkeit nach wie vor durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat vermittelt.⁶¹ Diese Konstruktion wurde erst durch die Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit vom 5. Februar 1934 beseitigt: Gem. § 1 I der Verordnung wurde die Staatsangehörigkeit in den Ländern abgeschafft und gem. § 1 II der Verordnung durch eine einheitliche deutsche Staatsangehö-

54 Makarov, Allgemeine Lehren, S. 123 f.; Randelzhofer, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 3 (77. EL, Juli 2016); Grawert, Staatsangehörigkeit, HGR IV, Sp. 1807; Gosewinkel, in: Grawert/Schlink/Wahl/Wieland (Hrsg.), FS-Böckenförde, S. 359 (361); v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 20 f.

55 V. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 21; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 5. Eingehend zu diesem Prozess Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 136 ff.

56 BGBl. für den Norddeutschen Bund, 1870, Nr. 20, S. 355.

57 Makarov, Allgemeine Lehren, S. 123; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 6; Grawert, Staatsangehörigkeit, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG IV, Sp. 1808.

58 Siehe Art. 3 I der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871, RGBl. 1871, S. 63; vgl. auch Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 116 GG, Rn. 3.

59 Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 5; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 6; Randelzhofer, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 4 (77. EL, Juli 2016); vertiefend zum gemeinsamen Indigenat siehe Schönberger, Unionsbürger, S. 102 ff.

60 Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 6; Grawert, Staatsangehörigkeit, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG IV, Sp. 1808.

61 Schönberger, Unionsbürger, S. 117; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 6.

rigkeit (Reichsangehörigkeit) ersetzt.⁶² Nach der Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg gab es zwar Überlegungen, die Staatsangehörigkeit dem historischen Vorbild folgend wieder an die Landesangehörigkeit zu knüpfen, diese Überlegungen konnten sich aber vor dem historischen Hintergrund der Teilung Deutschlands und der mangelnden Tradition der teilweise gerade erst neugebildeten Länder sowie der massiven Bevölkerungsverschiebungen durch Flucht und Vertreibung nicht durchsetzen, so dass es bis heute neben der deutschen Staatsangehörigkeit keine Staatsangehörigkeit der Länder gibt.⁶³

Das RuStAG blieb auch unter der Herrschaft der Nationalsozialisten formal weiterhin in Kraft, allerdings wurden seine Inhalte durch die politischen und rassistischen Vorstellungen der Nationalsozialisten überlagert, die von dem Bestreben, unliebsame Personen aus dem Staatsvolk auszugrenzen, getragen waren.⁶⁴ Beispielhaft sei an dieser Stelle nur das Reichsbürgergesetz vom 15. September 1935⁶⁵ genannt, das die formale Gleichheit der Staatsangehörigen beseitigte, indem es die höherwertige Kategorie der Reichsbürgerschaft etablierte.⁶⁶ Von diesem Zeitpunkt an war die Ausübung politischer Rechte gem. § 2 I Reichsbürgergesetz Personen „deutschen oder artverwandten Bluts“ vorbehalten, die darüber hinaus „durch [ihr] Verhalten beweis[en], daß [sie] gewillt und geeignet [sind], in Treue dem Deutschen Volk und Reich zu dienen.“⁶⁷

62 Makarov/v. Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Einleitung IV, Rn. 17; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 6; Randelzhofer, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 4 (77. EL, Juli 2016).

63 Schönberger, Unionsbürger, S. 119; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 103; Schönberger und Giegerich weisen auf die Besonderheit des Art. 6 der Bayerischen Landesverfassung (BayLVerf) hin, der eine bayerische Staatsangehörigkeit vorsieht. Das gem. Art. 6 III BayLVerf erforderliche Ausführungsgesetz wurde aber nie erlassen. Art. 6 BayLVerf ist ohne dieses Gesetz nicht vollziehbar, BayVerfGH, Entscheidung vom 12. März 1986, Az. 23-VII-84, BayVBl. 1986, 396 (396). Im Jahr 1946 wurde der Entwurf eines entsprechenden Gesetzes durch die amerikanische Militärregierung gestoppt, v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 82 ff.

64 Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 37 ff.; ders., in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, A., Rn. 46 ff.; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 15 f.; siehe zum Ganzen auch Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 369 ff.

65 RGBl. I 1935, S. 1146.

66 Zu weiteren von den Nationalsozialisten ergriffenen Maßnahmen siehe Kapitel 3.

67 Vgl. dazu Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 15; siehe auch Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 38.

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Teilung Deutschlands wurde das Staatsangehörigkeitsrecht zu einem der Schauplätze, auf dem man politisch und rechtlich um die Einheit Deutschlands rang.⁶⁸ Um die auch durch das Grundgesetz angestrebte Wiedervereinigung Deutschlands von dieser Seite nicht zu gefährden, wurde die über das vorkonstitutionelle RuStAG vermittelte Staatsangehörigkeit rechtlich weiterhin als Grundlage einer einheitlichen, gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit angesehen.⁶⁹ Die Bedeutung dieser „gesamt-deutschen Klammerfunktion“ des RuStAG wurde durch das BVerfG in einer Reihe von Urteilen immer wieder unterstrichen.⁷⁰ Erst die Wiedervereinigung Deutschlands machte den Rückgriff auf diese Konstruktion, die zu großer Zurückhaltung des Gesetzgebers im Hinblick auf Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts führte, entbehrlich.⁷¹

Den neugewonnenen Spielraum nutzte der Gesetzgeber, um das RuStAG zur Jahrtausendwende umfassend zu reformieren und in „Staatsangehörigkeitsgesetz“ umzubenennen.⁷² Hintergrund dieser⁷³ und vieler nachfolgender Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts war das Bestreben, angesichts der zunehmenden Einwanderung nach Deutschland,⁷⁴ eine bessere Integration von Personen mit Migrationshintergrund gerade auch mit Blick auf

68 Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 42.

69 Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 42; ders., ZAR 39 (2019), 401 (405 f.); Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., Vorbemerkung, Rn. I. Anders die Rechtsauffassung in der DDR, dort wurde mit Gesetz vom 20. Februar 1967 (Gbl. DDR I, 1967, 3) unter ausdrücklicher Lossagung vom RuStAG eine eigene sog. Staatsbürgerschaft begründet, deren Bestehen auf die Gründung der DDR 1949 rückprojiziert wurde, vertiefend dazu Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, A., Rn. 56 ff.

70 Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 42 u. 42. I; ders., in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, A., Rn. 54; BVerfGE 36, I, (30 f.); BVerfGE 40, I 41, (163 u. 175); BVerfGE 77, 137, (148 ff.); vertiefend zu letztgenannter Entscheidung siehe auch Hofmann, ZaöRV 49 (1989), 257 (257 ff.).

71 Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 44; ders., ZAR 39 (2019), 401 (405 f.); Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., Vorbemerkung, Rn. I; vgl. auch Masing, Wandel, S. 27.

72 Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 36; Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 49.

73 Eingehend zur Reform und ihren Hintergründen Masing, Wandel der Staatsangehörigkeit, S. 5 ff.

74 Zu den Hintergründen dieses Phänomens siehe Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 46 m.w.N.

die Möglichkeit des Erwerbs bzw. der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit zu gewährleisten.⁷⁵ So sieht etwa der damals eingeführte § 4 III StAG, in Abkehr vom traditionell vorherrschenden Abstammungsprinzip, für die Kinder langjährig in Deutschland lebender Personen den Erwerb der Staatsangehörigkeit qua Geburt im Inland vor, um so zu verhindern, dass Einwanderer über mehrere Generationen hinweg rechtlich besehen Ausländer bleiben.⁷⁶ Der damit einhergehenden verstärkt auftretenden Mehrstaatigkeit sollte zwar eigentlich durch die sog. Optionspflicht gem. § 29 StAG begegnet werden, diese wurde aber ihrerseits schon bald stark eingeschränkt.⁷⁷ Zuletzt wurden im Sommer 2024 mit dem StARModG⁷⁸ sowohl die Optionspflicht als auch die Regelungen zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit aufgehoben. Damit wird die zuvor zu vermeidende Mehrstaatigkeit nunmehr generell hingenommen.⁷⁹

Diese Schritte zur Öffnung der Staatsangehörigkeit sind allerdings nur die eine Seite der Medaille. Denn auf der anderen Seite wurden im Zuge der verschiedenen Reformen auch neue Verlustregelungen, wie zuletzt § 28 I Nr. 2 StAG, in das Staatsangehörigkeitsgesetz aufgenommen.⁸⁰ Zudem wurden in Bezug auf Einbürgerungen neue, schärfere Voraussetzungen, wie sie etwa § 10 I Nr. 6 u. 7 StAG im Hinblick auf Sprachfähigkeiten und „Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung“ vorsehen, normiert, um sicherzustellen, dass hinsichtlich prospektiver Staatsangehöriger die

75 Vgl. *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 36 ff.; ein Überblick über die verschiedenen Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts seit der Jahrtausendwende findet sich bei *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 49 ff.

76 *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 37; *Berlit*, in: Dörig (Hrsg.), MigrationsR-HdB, § 2, Rn. 16. Kritisch zu dieser Folge einer strikten Anknüpfung an die Abstammung bereits *Curtius*, AöR 9 (1894), 1 (13 f.), der allerdings vor dem Hintergrund zeitgenössischer Anschauungen weniger die erschwerte Integration als vielmehr die Entstehung eines „vaterlandslosen Kosmopolitismus“ moniert.

77 Vgl. *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 38 f.; siehe auch *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 46.

78 BGBl. I 2024, Nr. 104.

79 Eingehend zu den Neuerungen des StARModG, *Gerdes*, NVwZ 43 (2024), 711 (711 ff.).

80 Vgl. dazu *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 55; siehe zum heutigen § 28 I Nr. 1, der im Zuge der ersten großen Reform um die Jahrtausendwende erlassen wurde *ders.*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 5.

„Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ gewährleistet ist.⁸¹ In die gleiche Kerbe schlägt auch der jüngst durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 12. August 2021⁸² eingefügte § 12 a I S.2 StAG, der klarstellt, dass eine Verurteilung wegen einer „antisemitischen, rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Tat“ – unabhängig vom Überschreiten der in § 12a I S.1 StAG eigentlich vorgesehenen Sanktionsschwellen – bereits für sich genommen die Verweigerung der Einbürgerung rechtfertigt.⁸³

Die Zusammenschau der Reformen macht deutlich, dass der Gesetzgeber die Bedeutung der Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die politische Teilhabe, die Vermittlung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten und nicht zuletzt auch die Gewährung staatlichen Schutzes⁸⁴ erkannt hat und daher bemüht ist, Personen mit einem starken Bezug zu Deutschland den Zugang zu dieser, beispielsweise durch die Schaffung eines *ius soli* Erwerbsgrundes, zu erleichtern. Die Reformen sollten aber nicht den Blick darauf verstellen, dass dieses Abstellen auf den Bezug zu Deutschland zugleich der Grund dafür ist, dass einerseits die qua *ius sanguinis* erworbene Staatsangehörigkeit nach wie vor der Regelfall ist, andererseits aber auch neue Regelungen erlassen wurden, die in bestimmten Konstellationen den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen bzw. ihren Erwerb erschweren.

Insgesamt zeigt sich, dass das Staatsangehörigkeitsrecht ein gesellschaftspolitisch besonders relevantes Feld ist, weil hier Zugehörigkeit und ihre Grenzen verhandelt werden.⁸⁵ Das bedeutet allerdings nicht, dass es sich um eine beliebig modellierbare Gestaltungsmasse handelt. Vielmehr unterliegt der Gesetzgeber, wie die vorliegende Untersuchung im Hinblick auf die Normierung von Ausbürgerungsvorschriften für Terroristen zeigen wird, vielfältigen Restriktionen.

81 Eingehend zu diesen Voraussetzungen Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 10 StAG, Rn. 43 ff., 48 u. 51 ff.

82 BGBl. I 2021, S. 3538.

83 Vgl. Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 12a StAG, Rn. 34 u. 38.

84 Siehe eingehend dazu unten.

85 Siehe zu diesem Aspekt auch Müller, GuG 30 (2004), 379 (379 f.); v. Rütte, Citizenship, S. 29.

III. Die Staatsangehörigkeit auf der staats- und völkerrechtlichen Ebene

Der Staatsangehörigkeit kommt sowohl auf der staats- als auch auf der völkerrechtlichen Ebene Bedeutung zu.⁸⁶ Denn die Staatsangehörigkeit dient zum einen auf der völkerrechtlichen Ebene dazu, die Hoheitsbereiche der Staaten gegeneinander abzugrenzen, indem sie den Einzelnen einem Staat zuordnet,⁸⁷ zum anderen definiert sie auf der staatsrechtlichen Ebene das Staatsvolk und dient als Anknüpfungspunkt für Rechte und Pflichten, die dem Einzelnen im Staatsverband zukommen.⁸⁸

Im Folgenden sollen deshalb nach einigen grundsätzlichen Erwägungen die konkreten Funktionen der Staatsangehörigkeit auf diesen beiden Ebenen erläutert werden. Die Kenntnis dieser Funktionen ist – wie eingangs erwähnt – Voraussetzung, um im weiteren Verlauf der Untersuchung den völker- und verfassungsrechtlichen Rahmen verstehen zu können, der zu ihrer Sicherung konzipiert wurde. Neben ihrer völker- und staatsrechtlichen Bedeutung spielt die Staatsangehörigkeit mittlerweile auch im Europarecht eine wichtige Rolle, da sie das Fundament ist, auf dem die sog. Unionsbürgerschaft fußt. Auch dieser Aspekt soll daher abschließend kurz beleuchtet werden.

1. Grundsätzliches

Da die Staatsangehörigkeit sowohl auf der staats- als auch auf der völkerrechtlichen Ebene von Bedeutung ist und sie auf beiden Ebenen Regelung erfährt, ist es wichtig, einige grundsätzliche Fragen zu klären, die sich aus dieser „Doppelfunktion“ ergeben. Im folgenden Teil soll daher zunächst dargelegt werden, welches Verständnis der Staatsangehörigkeit dieser Un-

86 Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 2; Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 132; Mantu, Contingent Citizenship, S. 6.

87 Wittreck bezeichnet die Staatsangehörigkeit insoweit als „fundamentale Zuordnungsentscheidung“, ders., Dreier, 3. Aufl., Rn. 16; vgl. dazu auch v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 2.

88 Siehe zu den unterschiedlichen Funktionen der Staatsangehörigkeit auf staats- und völkerrechtlicher Ebene Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 132 f.; Schönberger, Unionsbürger, S. 26 f.; vgl. auch Grawert, Der Staat 23 (1984), 179 (185). Darüber hinaus kann die Staatsangehörigkeit auch für das IPR relevant werden, dieser Gesichtspunkt spielt für die vorliegende Untersuchung allerdings keine Rolle, zu diesem Aspekt siehe Hailbronner/Kau, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, C., Rn. 215 ff.

tersuchung zugrunde liegt, um daran anschließend zu analysieren, auf welcher Rechtsebene die Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeit angesiedelt ist. Abschließend soll der „klassische“ Streit um ihre Rechtsnatur kurz dargestellt werden.

a. Die Staatsangehörigkeit als einheitliches, mehrdimensionales Konzept

Der Umstand, dass die Staatsangehörigkeit sowohl auf der staats- als auch auf der völkerrechtlichen Ebene eine Rolle spielt, hat dazu geführt, dass in der älteren Literatur bisweilen zwischen einer völkerrechtlichen und einer staatsrechtlichen Staatsangehörigkeit unterschieden wurde.⁸⁹ Diese Auffassung übersieht jedoch, dass es keine durch das Völkerrecht anerkannte Staatsangehörigkeit gibt. Die Regelung der Staatsangehörigkeit fällt vielmehr seit jeher grundsätzlich in den dem einzelnen Staat vorbehaltenen Kompetenzbereich.⁹⁰ Das Völkerrecht knüpft an die staatlich verliehene Staatsangehörigkeit lediglich bestimmte Rechtsfolgen, ohne dabei aber eine eigene völkerrechtliche Staatsangehörigkeit zu begründen.⁹¹ Die völkerrechtlichen Funktionen der Staatsangehörigkeit können dabei zwar durchaus von den staatsrechtlichen abweichen, daraus ergibt sich allerdings keine von der staatsrechtlichen verschiedene völkerrechtsautonome Staatsangehörigkeit, sondern nur die unterschiedliche Wirkung der einen Staatsangehörigkeit auf der jeweiligen Ebene.⁹² Auch diese Untersuchung geht daher von einer einheitlichen Staatsangehörigkeit aus, die über eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche Dimension verfügt.⁹³

89 Weis, Nationality and Statelessness, S. 59; Schleser, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 34; Wengler, in: Brühl (Hrsg.), FS Schätzle, S. 545 (548 ff. u. 557); vgl. auch van Panhuys, The Role of Nationality, S. 20 u. 24–31.

90 Siehe dazu sogleich.

91 De Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, S. 14; Makarov/v. Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Einl. I, Rn. 11; Renner, in: Hailbronner/Renner (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl., Teil I, C., Rn. 8; Makarov, Allgemeine Lehren, S. 11 f.

92 Weber, Staatsangehörigkeit und Status, S. 14; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 25; Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, S. 383; Silagi, Vertreibung und Staatsangehörigkeit, S. 42.

93 Vgl. zur Mehrdimensionalität: Schönberger, Unionsbürger, S. 24; Weber, Staatsangehörigkeit und Status, S. 14; Kluth, in: Stern/Becker (Hrsg.), GRK, Art. 16, Rn. 29. In diese Richtung bereits Castrén, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (329 f.); siehe auch Brownlie, Brit. Y.B. Int'l L. 39 (1963), 284 (296). Daneben besteht noch die sog. „funktionelle Staatsangehörigkeit“, d.h. die Staatsangehörigkeit i.S.e. Gesetzes oder zwischenstaat-

b. Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeit

aa. Grundsätzliche Regelungskompetenz der Staaten

Wie bereits aufgezeigt, ist die moderne Staatsangehörigkeit historisch eng mit der Idee des souveränen Staats verwoben. Als Ausdruck ihrer Souveränität sind es daher auch die Staaten selbst, die festlegen, wer ihre Staatsangehörigen sind.⁹⁴ Aus völkerrechtlicher Sicht fallen Fragen der Staatsangehörigkeit grundsätzlich in den *domaine réservé*,⁹⁵ für den ausschließlich der jeweilige Staat zuständig ist.⁹⁶

Der StIGH hielt dazu im Jahre 1923 fest: „The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain.”⁹⁷

Diese grundsätzliche Befugnis der Staaten ihre Staatsangehörigkeit eigenständig zu regeln hat im Anschluss an die Entscheidung des StIGH auch auf der völkervertragsrechtlichen Ebene ihren Niederschlag gefunden. So statuiert Art.1 S.1 der 1930 Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws (1930 Hague Convention)⁹⁸: “It is for each State to determine under its own law who are its nationals.”

lichen Vertrags, diese ist allerdings für die vorliegende Arbeit nicht von Belang, siehe dazu Makarov, Allgemeine Lehren, S.12 ff.; Makarov/v. Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Einl. I, Rn. 7; Renner, Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl., Teil I, C., Rn. 9.

94 Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 237; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 26 f.; Herdegen, Völkerrecht, § 25, Rn. 4; Jennings/Watts, Oppenheim's International Law, Vol. I, S. 852; Weis, Nationality and Statelessness, S. 65.

95 Eingehend zum *domaine réservé*, Ziegler, *Domaine réservé*, MPEPIL, Rn. 1 ff.; siehe zudem v. Rütte, Citizenship, S. 64 f.

96 Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 237 ff.; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 46; Jennings/Watts, Oppenheim's International Law, Vol. I, S. 852; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 26 f.; Makarov, Allgemeine Lehren, S. 57; siehe auch v. Rütte, Citizenship, S. 68 ff.

97 StIGH, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion vom 07. Februar 1923, PCIJ Series B No. 4, S. 24.

98 LNTS, Vol. 179, S. 89.

Auch die European Convention on Nationality (ECN)⁹⁹ aus dem Jahr 1997 übernimmt diese Konzeption; Art. 3 I des Übereinkommens lautet: „Jeder Staat bestimmt nach seinem eigenen Recht, wer seine Staatsangehörigen sind.“

Angesichts der einheitlichen Staatenpraxis und allgemeinen Akzeptanz in der Literatur ist davon auszugehen, dass die grundsätzliche nationale Zuständigkeit für die Regelung der Staatsangehörigkeit gewohnheitsrechtlich anerkannt ist.¹⁰⁰

bb. Völkerrechtliche Grenzen der staatlichen Regelungskompetenz

Diese prinzipielle Zuordnung sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Völkerrecht den nationalen Gestaltungsspielraum dennoch einschränken kann. Denn mit der Staatsangehörigkeit sind auf der internationalen Ebene Rechte und Pflichten verknüpft, die die Interessen anderer Staaten tangieren, dementsprechend kann die Regelung derselben nicht im völlig freien Ermessen der Staaten liegen.¹⁰¹

Vor diesem Hintergrund hält *Jennings* fest: „The conferment or deprivation of nationality is the classical example of a matter which is in principle within the domestic jurisdiction of a State. That this must be so follows from the very nature of nationality as a legal, political, and social link between an individual and the State. But since nationality is essentially a claim to jurisdiction over the national, and a jurisdiction moreover not necessarily limited to territorial presence, it follows that it has an important international dimension and must therefore to some extent be a matter governed by international law.“¹⁰²

99 ETS (1997), No. 166; BGBl. II 2004, S. 578.

100 *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 239; *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 65; *Randelzhofer*, *Maunz/Dürig*, Art. 16 I GG, Rn. 10 (77. EL Juli, 2016) m.w.N.; *Becker*, *Huber/Voßkuhle*, Art. 16 GG, Rn. 11.

101 *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/2, S. 32; *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 245; *Crawford*, *Brownlie's Principles*, S. 496; *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 66; vgl. dazu bereits *Triepel*, *ZaöRV* 1 (1929), 185 (195 ff.). Zur völkerrechtlichen Dimension der Staatsangehörigkeit siehe unten.

102 *Jennings*, *International Law*, in: *Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, S. 1159 (1175). Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Fischer-Williams*, der bereits 1927 festhielt: „[...] the question of nationality is one which directly affects international relations. The modern world is a world of individuals

Eine Ordnung, die durch die Existenz einer Vielzahl souveräner Staaten geprägt ist, kann es nämlich selbstredend nicht dem einzelnen Staat anheimstellen, nach freiem Belieben über die Abgrenzung der eigenen Hoheitssphäre von der anderer Staaten zu verfügen.¹⁰³ Darüber hinaus bleibt es den Staaten aufgrund ihrer Souveränität unbenommen, den eigenen Gestaltungsspielraum durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge weiter einzuschränken.¹⁰⁴

aaa. Aus dem Wesen der Staatsangehörigkeit folgende Beschränkungen

Bereits aus dem Umstand, dass die Handlungsfreiheit der Staaten im Hinblick auf die Regelung der Staatsangehörigkeit aus ihrer Souveränität erwächst, folgt, dass die Staaten selbstverständlich nur die eigene Staatsangehörigkeit regeln dürfen, da sie andernfalls in die Hoheitssphäre anderer Staaten eindringen.¹⁰⁵ Zudem sind die Staaten nicht frei, ihre Befugnisse in diesem Bereich mittels der wahllosen Zuerkennung ihrer Staatsangehörigkeit beliebig auszudehnen.¹⁰⁶ Aus völkerrechtlicher Sicht ist daher einerseits

organized into or under states: it is just as much an international question to what state a man belongs as to what state a territory belongs. [...] To say that for questions of nationality there is no international law is to hand over a large mass of international matters to anarchy”, *ders.*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (51).

103 Pointiert schreibt *Brownlie*: „Sovereignty which is *ex hypothesi* unlimited, even by the existence of other States, is ridiculous, whether dominion is sought to be exercised over territory, sea, airspace or populations”, *ders.*, Brit. Y.B. Int'l L. 39 (1963), 284 (291).

104 So schon der StIGH, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion v. 07. Februar 1923, PCIJ Series B No. 4, S. 24.

105 *Dörr*, Nationality, MPEIL, Rn. 5; *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 242; *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 34; *Kluth*, in: Stern/Becker (Hrsg.), GRK, Art. 16 GG, Rn. 87; *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 58; eingehend zum Ganzen *Hoffmann*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 205 ff.

106 Derartige massenhafte, extraterritoriale Verleihungen der eigenen Staatsangehörigkeit (sog. *Passportisation*) können dazu führen, dass die Bevölkerung eines Gebiets plötzlich mehrheitlich (auch) die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzt und auf diese Weise die territoriale Souveränität anderer Staaten unterminieren, siehe *Hoffmann*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 266 ff.; vgl. auch *Brownlie*, Brit. Y.B. Int'l L. 39 (1963), 284 (294 ff.). So nutzte beispielsweise Russland die *Passportisation*, um Nachbarstaaten wie Georgien oder die Ukraine zunächst zu destabilisieren und gleichzeitig einen Vorwand zu schaffen, um später zum Schutz der „eigenen“ Angehörigen militärisch eingreifen zu können, *Bescotti/Burkhardt/Rabinovych/Wittke*, Passportization, VerfBlog

das Vorliegen eines ausreichenden Näheverhältnisses für die Verleihung der Staatsangehörigkeit an eine Person erforderlich,¹⁰⁷ andererseits dürfen die Staaten – trotz Bestehen eines solchen Näheverhältnisses – nicht durch die massenhafte Verleihung der eigenen Staatsangehörigkeit die Souveränität anderer Staaten untergraben.¹⁰⁸

bbb. Weitere völkerrechtliche Beschränkungen

Über diese bereits aus der Natur der Sache erwachsenden Beschränkungen können die Staaten ihre Handlungsfreiheit durch die Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen weiter beschränken. So hielt der StIGH im oben zitierten Gutachten fest: „[...] it may well happen that, in a matter which, like that of nationality, is not, in principle, regulated by international law, the right of a State to use its discretion is nevertheless restricted by obligations which it may have undertaken towards other States.“¹⁰⁹ Entsprechende völkervertragsrechtliche Verpflichtungen können im Lauf der Zeit zu allgemeinem Völkergewohnheitsrecht erstarken.¹¹⁰

vom 23. März 2022; Hoffmann, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 149; 266 f. u. 277 ff.; ders., Extraterritoriale Einbürgerung als Hegemonialinstrument, VerfBlog vom 03. März 2022. Neben Russland hat in jüngerer Zeit auch Ungarn die eigene Staatsangehörigkeit in großem Stil an bestimmte Bevölkerungsgruppen in Nachbarstaaten verliehen, indem u.a. deren Einbürgerung erheblich erleichtert wurde, Hoffmann, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 151 f.

107 IGH, *Nottebohm Case [Liechtenstein v. Guatemala]*, Second Phase, Urteil vom 6. April 1955, ICJ Rep. 1955, S. 4 (23); Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 47; Becker, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. II; Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. II. Eingehend dazu Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 256 ff.; Hoffmann, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 211 ff. u. 218 ff.

108 Siehe dazu Hoffmann, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, S. 266 ff.

109 StIGH, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion v. 07. Februar 1923, PCIJ Series B No. 4, S. 24.

110 Für die Entstehung von Gewohnheitsrecht ist eine Übung von einiger Dauer (*consuetudo*) erforderlich, die auf eine entsprechende Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) zurückgeht, vgl. Art. 38 I b IGH-Statut (BGBl. II 1973, S. 505). Eingehend dazu v. Arnault, Völkerrecht, Rn. 252 ff.; Herdegen, Völkerrecht, § 16, Rn. 1 ff.; Wood/Sender, Customary International Law, MPEPIL, Rn. 1 u. 8 ff. Siehe auch 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).

Dementsprechend geht aus den Ausführungen des StIGH zur Frage, ob die Regelung der Staatsangehörigkeit in den *domaine réservé* fällt, selbst bereits hervor, dass der Gerichtshof die eigene Position nur als Momentaufnahme betrachtet, die lediglich den damals gegenwärtigen Stand des Völkerrechts wiedergibt.¹¹¹ Der grundsätzlich weite Gestaltungsspielraum der Staaten ist insofern nicht in Stein gemeißelt, sondern hängt von zukünftigen Entwicklungen im Völkerrecht ab, die durchaus zu einer stärkeren Begrenzung dieses Spielraums führen können.¹¹²

In dieser Hinsicht war insbesondere die nach dem Zweiten Weltkrieg beginnende Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Systems zum Schutz der Menschenrechte von herausragender Bedeutung.¹¹³ Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948,¹¹⁴ die in Art. 15 AEMR den Besitz einer Staatsangehörigkeit als Menschenrecht statuiert.¹¹⁵ Unter dem noch frischen Eindruck der schweren Missbräuche staatlicher Regelungskompetenzen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts insbesondere – aber nicht nur – durch die Nationalsozialisten, schien es den Verfassern der AEMR trotz souveränitätsbezogener Bedenken unausweichlich, die Frage der Staatsangehörigkeit in der Erklärung aufzugreifen.¹¹⁶ Die schließlich verabschiedeten Bestimmungen des Art. 15 AEMR sind zwar für sich genommen völkerrechtlich nicht unmittelbar bindend,¹¹⁷ gleichwohl waren sie ein maßgeblicher Faktor für die weitere

111 „The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations.“, StIGH, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion v. 07. Februar 1923, PCIJ Series B No. 4, S. 24 [Hervorhebung des Verfassers]. Vgl. auch v. Rütte, *Citizenship*, S. 73; *Adjami/Harrington*, RSQ 27 (2008), 93 (95 u. Fn. 5).

112 *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 46; vgl. auch *Ziegler*, *Domaine réservé*, MPEPIL, Rn. 2; *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 37.

113 Vgl. dazu *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/2, S. 31 f.; siehe auch v. Rütte, *Citizenship*, S. 79 ff.

114 UN-Doc. A/RES/217(III).

115 *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/2, S. 31. Siehe vertiefend zu Genese und Einfluss der AEMR *Charlesworth*, *Universal Declaration of Human Rights* (1948), MPEPIL, Rn. 4 ff.

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

117 So die h.M., siehe nur *Donner*, *The Regulation of Nationality*. Vertiefend zur Frage der Verbindlichkeit von Resolutionen der UN-Generalversammlung *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/1, S. 72 ff.

Entwicklung des Völkerrechts durch verbindliche Konventionen zum Menschenrechtsschutz.¹¹⁸

Für das Staatsangehörigkeitsrecht bedeutete die Herausbildung des Menschenrechtsregimes im Ergebnis, dass die Handlungsfreiheit der Staaten in Staatsangehörigkeitsfragen zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen des Einzelnen zurückgedrängt wurde.¹¹⁹ Diese völkerrechtliche Entwicklung spiegelt sich beispielsweise in der Einschätzung der ILC in ihren *Draft Articles of Natural Persons in Relation to the Succession of States* aus dem Jahr 1999 wider: „As a result of this evolution in the field of human rights, the traditional approach based on the preponderance of the interests of States over the interests of individuals has subsided. [...] in matters concerning nationality, the legitimate interests of both States and individuals should be taken into account.”¹²⁰ Dabei tritt die menschenrechtlich geprägte Einhegung des staatlichen Gestaltungsspielraums gerade im Hinblick auf staatliche Befugnisse den Verlust der Staatsangehörigkeit zu regeln besonders deutlich zutage.¹²¹

Dass das moderne Völkerrecht dem Ermessen der Staaten bei Verlustregelungen Grenzen setzt, ist im Grundsatz auch schon seit langem anerkannt, so hielt Special Rapporteur Córdova in einem Gutachten für die

118 Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 31 f. Zu den für die vorliegende Untersuchung maßgeblichen völkerrechtlichen Verträgen siehe Kapitel 3.

119 Vgl. Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch, in: dies. (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, S. 15 (15); *ibid.*, Hailbronner, S. 35 (37 f.); Spiro, *AJIL* 105 (2011), 694 (710); siehe auch Ziegler, *Domaine réservé*, *MPEIL*, Rn. 5 c+d.

120 ILC, *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, *ILCYB* (1999), Vol. II, Part Two, S. 24, Rn. 5, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2). Die ILC ist mit dieser Einschätzung auch keineswegs allein, siehe etwa *Explanatory Report on the European Convention on Nationality*, Rn. 29, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16800ccde7> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024]. Deutlich auch der IACtHR: “[...] despite the fact that it is traditionally accepted that the conferral and regulation of nationality are matters for each state to decide, contemporary developments indicate that international law does impose certain limits on the broad powers enjoyed by states in that area, and that the manners [sic] in which states regulate matters bearing on nationality cannot today be deemed within their sole jurisdiction; those powers of the state are also circumscribed by their obligations to ensure the full protection of human rights.”, IACtHR, *Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, *Advisory Opinion* vom 19. Januar 1984, Rn. 32, OC-4/84. In diese Richtung bereits ILC, *Report on the Elimination or Reduction of Statelessness*, Special Rapporteur Córdova, *ILCYB* (1953), Vol. II, S. 168 f., paras. 11 u. 15 f., UN-Doc. A/CN.4/64.

121 Hailbronner, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, S. 35 (42).

ILC bereits 1953 fest: „[...] international law sets forth the limits of the power of a State to confer its nationality. This power necessarily implies the right to deprive an individual of that nationality; consequently international law may also restrict the authority of the State to deprive a person of its own nationality.”¹²²

cc. Verhältnis zwischen staatlichen und völkerrechtlichen Regelungen

Das Spannungsverhältnis, das zwischen der grundsätzlichen Handlungsfreiheit der Staaten auf der einen und den völkerrechtlichen Schranken auf der anderen Seite besteht, wird dogmatisch dadurch aufgelöst, dass die Staaten zwar prinzipiell frei sind, eigene Regeln zur Staatsangehörigkeit zu erlassen, andere Staaten diese aber nur anerkennen müssen, soweit sie mit dem Völkerrecht in Einklang stehen.¹²³

So bestimmt bereits die 1930 Hague Convention in Art. 1 S. 2 in Bezug auf national erlassenes Staatsangehörigkeitsrecht: “This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality.” Derselbe Grundsatz findet sich auch in Art. 3 II ECN, er ist darüber hinaus auch gewohnheitsrechtlich anerkannt.¹²⁴

dd. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Regelung der Staatsangehörigkeit zwar auch heute noch ein Prärogativ der Staaten ist, ihr Gestaltungsspielraum aber seit dem Gutachten des StIGH von 1923 durch die Entwick-

122 ILC, *Report on the Elimination or Reduction of Statelessness*, Special Rapporteur Córdova, ILCYB (1953), Vol. II, S. 169, Rn. 14, UN-Doc. A/CN.4/64.

123 Boll, Multiple Nationality, S. 107 f.; Jennings/Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 852 f.; Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht* I/2, S. 32; Chan, HRLJ 12 (1991), I (2); Weis, *Nationality and Statelessness*, S. 89; eingehend Hoffmann, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit*, S. 588 ff. Kritisch zur Effektivität dieser Konzeption de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, S. 22.

124 Randelzhofer, *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, S. 502; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 245.

lung des Völkerrechts erheblich eingeschränkt wurde.¹²⁵ Dabei setzt heutzutage insbesondere die stärkere Gewichtung von Individualinteressen, die mit dem Ausbau des Systems zum Schutz der Menschenrechte einherging, dem staatlichen Ermessen in Staatsangehörigkeitsfragen Grenzen. Die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben auf diesem Gebiet wird dadurch abgesichert, dass nationalem Staatsangehörigkeitsrecht, das nicht mit diesen Vorgaben in Einklang steht, von anderen Staaten die Anerkennung verweigert werden kann.

c. Rechtsnatur der Staatsangehörigkeit

Während die Regelungsbefugnis der Staaten allgemein anerkannt ist, herrscht in der Literatur seit langem Streit darüber, ob die Staatsangehörigkeit als Rechtsverhältnis oder Status einzuordnen ist.¹²⁶ Die Vertreter der Rechtsverhältnislehre gehen dabei davon aus, dass sich aus der Staatsangehörigkeit unmittelbar Rechte und Pflichten ergeben.¹²⁷ Demgegenüber sehen die Vertreter der Statuslehre die Staatsangehörigkeit lediglich als (Bereitschafts-)Status¹²⁸ an, auf Grundlage dessen der Gesetzgeber Rechte und Pflichten gesondert bestimmen kann.¹²⁹

Weder dem Grundgesetz selbst noch der Rechtsprechung des BVerfG lassen sich eindeutige Anhaltspunkte für die Vorzugswürdigkeit der einen

125 Vgl. Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 4; v. Rütte, Citizenship, S. 75; Randelzhofer, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 10 (77. EL, Juli 2016); siehe zudem Ziegler, *Domaine réservé*, MPEPIL, Rn. 13. Deutlich auch die ILC: „[...] 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.“, *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).

126 Vgl. Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 125; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 8 ff.; Kämmerer, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 54; Makarov, Allgemeine Lehren, S. 19 ff. Jeweils m.w.N. zu den Vertretern der beiden Positionen. Siehe vertiefend zu den Wurzeln der beiden unterschiedlichen Ansichten Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht* I/2, S. 21.

127 Kämmerer, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 54; Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 665 f.; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 10.

128 So die herrschende Konzeption innerhalb dieser Strömung, die von Wengler entworfen wurde, Wengler, in: Brüel (Hrsg.), FS Schätzel, S. 545 (546).

129 Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 9; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 86; Kämmerer, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 54.

oder anderen Position entnehmen.¹³⁰ Zuletzt setzte sich allerdings ohnehin mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass der Streit für die Rechtspraxis vollkommen irrelevant ist,¹³¹ zumal die beiden theoretischen Ansätze inzwischen zumeist kombiniert werden.¹³²

2. Die staatsrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit

a. Staatsangehörigkeit als Grundlage der Zugehörigkeit zum Staatsvolk und Anknüpfungspunkt für die Zuweisung innerstaatlicher Rechtspositionen

Nach der heute allgemein anerkannten „Drei-Elemente-Lehre“ *Jellineks*¹³³ zählt das Staatsvolk zusammen mit dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt zu den konstitutiven Bestandteilen des Staates.¹³⁴ Die Bestimmung des eigenen Staatsvolks hat insofern, vergleichbar der Festlegung der territorialen

130 *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 86 f.; *Weber*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 126 f. So hat das BVerfG die Staatsangehörigkeit schon als „bedeutsamen Status“, so BVerfGE 37, 217 (239), aber auch als „umfassendes Rechtsverhältnis“, so BVerfGE 54, 53 (70) qualifiziert. Zuletzt wieder im ersteren Sinne, BVerfGE 116, 24 (53 u. 58).

131 So schon *Grawert*, Staat und Staatsangehörigkeit, S. 20 u. 230; deutlich auch *Lübbe-Wolff*, Dreier, 1. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 54; *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 46; *Weber*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 126; *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 12; *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 666; *Thedieck*, Deutsche Staatsangehörigkeit im Bund und in den Ländern, S. 23; v. *Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 9.

132 *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, S. 13; *Weber*, der selbst der Statuslehre zuneigt, spricht von einem „pragmatischen Zusammendenken“ der beiden Theorien, *Weber*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 127; für kombinatorische Ansätze siehe *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 22; *Siehr*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), VerfassungsR-HdB, § 9, Rn. 19; *Makarov*, Allgemeine Lehren, S. 27 f.

133 *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 183, 394 ff.

134 Siehe nur *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 1; *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 42; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 1; *Kokott*, Sachs, Art. 16 GG, Rn. 1; *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 33. Im Völkerrecht greift Art. 1 der Montevideo Convention on the Rights and Duties of States von 1933 diese Konzeption auf, LNTS Vol. 165, S. 19. Vgl. dazu *Crawford*, State, MPEPIL, Rn. 13.

Grenzen,¹³⁵ grundsätzliche Bedeutung für die Staaten.¹³⁶ Das Staatsvolk wiederum setzt sich aus der Gesamtheit der dem Staat zugehörigen Personen zusammen.¹³⁷ Dabei ist die Staatsangehörigkeit das rechtliche Instrument, um den Kreis der zugehörigen Personen abzustecken und somit ihrerseits konstitutiv für das Staatsvolk.¹³⁸

Darüber hinaus kommt der Staatsangehörigkeit eine „Schlüsselfunktion“¹³⁹ in Bezug auf die Stellung des Einzelnen im innerstaatlichen Recht zu.¹⁴⁰ So ist die Staatsangehörigkeit regelmäßig Voraussetzung für die Ausübung bestimmter politischer Rechte, insbesondere des Wahlrechts,¹⁴¹ von ihr hängt aber auch der Zugang zu gewissen staatlichen Leistungen sowie die Gewährung mancher Grundrechte ab.¹⁴²

Das BVerfG begreift die Staatsangehörigkeit als „rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt.“¹⁴³

Zusammenfassend lassen sich auf der innerstaatlichen Ebene daher zwei Funktionen der Staatsangehörigkeit unterscheiden: Zum einen bestimmt

135 Vgl. dazu *Crawford*, *Brownlie's Principles*, S. 496; *van Panhuys*, *The Rôle of Nationality*, S. 155. Schon *Jellinek* sah hier Parallelen, *Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, S. 406.

136 *V. Arnault/Martini*, Art. 16 GG, Rn. 1; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/2, S. 18.

137 So schon *Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, S. 406; *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/1, S. 127; *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 42.

138 *V. Arnault/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 1; *Hailbronner*, *Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 6. Aufl., Teil I, B. Rn. 6; vgl. auch BVerfGE 113, 273 (294).

139 *Grawert*, *Der Staat* 23 (1984), 179 (182 f.).

140 *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 26; *v. Arnault/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 1; *Grawert*, *Der Staat* 23 (1984), 179 (185).

141 Eine gewisse Öffnung des Wahlrechts hat gegenüber Unionsbürgern stattgefunden, diese haben unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht, *Engels*, *Sachs*, Art. 28 GG, Rn. 24. Siehe auch *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, H., Rn. 518 ff.

142 *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 26 f.; *Weber*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, B., Rn. 132; *Kluth*, in: *Stern/Becker* (Hrsg.), *GRK*, Art. 16 GG, Rn. 29. So ist die deutsche Staatsangehörigkeit beispielsweise Voraussetzung, um in den Genuss der sog. „Deutschengrundrechte“ zu kommen. *Kämmerer* begreift Art. 16 I GG insofern als „Vorschaltgrundrecht“, *ders.*, *BK-GG*, Art. 16 GG, Rn. 55; siehe auch *Breuer*, *Dreier*, Art. 16 GG, Rn. 44.

143 BVerfGE 83, 37 (51); vgl. auch BVerfGE 113, 273 (294).

sie über die Zuordnung zum Staatsvolk, zum anderen dient sie als Anknüpfungspunkt für die Rechtsstellung des Einzelnen im Staat.¹⁴⁴ Wegen dieser elementaren Bedeutung der Staatsangehörigkeit hat ein Missbrauch der staatlichen Regelungsmacht in diesem Bereich besonders gravierende Folgen für den Einzelnen, denn über die Versagung bzw. den Entzug der Staatsangehörigkeit kann diese auch als Instrument der Ausgrenzung und Entrechtung eingesetzt werden.¹⁴⁵ Um dieser gerade auch aus der deutschen Geschichte bekannten Gefahr zu begegnen, werden die staatlichen Regelungsbefugnisse in Bezug auf den Verlust der Staatsangehörigkeit durch Art. 16 I GG deutlich eingeschränkt.¹⁴⁶

b. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft

Obwohl im Grundgesetz selbst, auch um terminologische Distanz zum Reichsbürgergesetz zu wahren, der Begriff des „Staatsbürgers“ nicht verwendet wird,¹⁴⁷ hat die enge Verknüpfung der Staatsangehörigkeit mit der „Staatsbürgerschaft“, die auch in den oben zitierten Urteilen des BVerfG zum Ausdruck kommt, dazu geführt, dass die beiden Begrifflichkeiten heutzutage oftmals synonym verwendet werden.¹⁴⁸ Die Vermengung der beiden Begriffe ist dabei keine deutsche Eigenart: Auch in der englischsprachigen Literatur, die in dieser Hinsicht stark durch US-amerikanische

144 Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 132; v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 1; Kämmerer, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 33; Schönberger, Unionsbürger, S. 26 f.

145 Vgl. v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 1.

146 Vgl. Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 3 u. 6; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, A., Art. 16 GG, Rn. 1; vertiefend zur Entstehung von Art. 16 I GG Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 17 ff. Zur Ausbürgerungspraxis im Dritten Reich siehe Kapitel 3. Eingehend zu Art. 16 I GG Kapitel 7.

147 Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 93; v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 17 f. In Art. 33 I GG ist lediglich von den „gleichen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten“ die Rede.

148 Walter, VVDStRL 72 (2013), S. 7 (11); Siehr, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), VerfassungsR-HdB, § 9, Rn. 15; Schönberger, Unionsbürger, S. 23 f.; v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 17. Das BVerfG unterscheidet nicht immer trennscharf zwischen den beiden Begriffen, siehe etwa BVerfGE 37, 217 (239); 113, 273 (294). Ein rechtsvergleichender Überblick über die historischen Hintergründe der beiden Begriffe und ihrer jeweiligen Pendanten im Englischen und Französischen findet sich bei Gosewinkel, BJS 8 (1998), 507 (507 ff.).

Vorstellungen von einem republikanischen Gemeinwesen beeinflusst ist,¹⁴⁹ werden die Begriffe „citizenship“ und „nationality“ häufig für austauschbar gehalten.¹⁵⁰ Mit der „Staatsbürgerschaft“ bzw. *citizenship* verbinden sich dabei – in Anlehnung an das antike Ideal des Bürgers – Vorstellungen vom „Prototyp des Vollrechtsinhabers“¹⁵¹, der als vollwertiger Teil der demokratischen Gemeinschaft von seinem aktiven und passiven Wahlrecht Gebrauch macht.¹⁵²

Rechtsdogmatisch vermag diese Gleichsetzung jedoch nicht zu überzeugen: Während die Staatsangehörigkeit die grundsätzliche Zuordnung zu einem Staat betrifft, geht es bei der Staatsbürgerschaft um bestimmte Rechte und Pflichten innerhalb desselben.¹⁵³ Dabei dient die Staatsangehörigkeit – wie oben aufgezeigt – als Anknüpfungspunkt für die Zuweisung dieser Rechte und Pflichten.¹⁵⁴ Die Staatsbürgerschaft ist insofern nicht mit der Staatsangehörigkeit identisch, sondern lässt sich vielmehr als eine „innerstaatliche Folgeerscheinung“ derselben begreifen.¹⁵⁵

149 Vgl. zu diesen Vorstellungen, die sich von der britischen Tradition deutlich unterscheiden *Gosewinkel*, BJS 8 (1998), 507 (513 ff.). Siehe auch *Shearer/Opeskin*, in: *Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross* (Hrsg.), *International Migration Law*, S. 93 (95 f.).

150 Eingehend zur Unterscheidung der Begriffe und mit vielen Nachweisen hinsichtlich des synonymen Gebrauchs in der englischsprachigen Literatur v. *Rütte*, *Citizenship*, S. 11 ff. Trotz aller Vorbehalte entscheidet v. *Rütte* sich allerdings letztlich selbst für eine synonyme Verwendung, *ibid.*, S. 17. Vgl. zur Unterscheidung auch *Boll*, *Multiple Nationality*, S. 58 ff. Eine Gleichsetzung der Begriffe ablehnend bereits *Koessler*, YLJ 56 (1946), 58 (63).

151 *Grawert*, *Der Staat* 23 (1984), 179 (181).

152 Vgl. *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 30; *Siehr*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *VerfassungsR-HdB*, § 9, Rn. 15; *Kadelbach*, in: *Ehlers/Germelmann* (Hrsg.), *EuGR*, § 10.2, Rn. 22; *Closa*, *CMLR* 29 (1992), 1137 (1138f.).

153 Siehe *Weber*, *Staatsangehörigkeit und Status*, S. 12 f.; *ders.*, in: *Kluth/Heusch* (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, § 1 StAG, Rn. 10; *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 22; *Siehr*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *VerfassungsR-HdB*, § 9, Rn. 16; vgl. auch *Koessler*, YLJ 56 (1946), 58 (63); *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 156; *Boll*, *Multiple Nationality*, S. 58 u. 60. Eingehend dazu *Kesby*, *The Right to Have Rights*, S. 43 ff.

154 *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 26 f.; *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 15; *Kadelbach*, in: *Ehlers/Germelmann* (Hrsg.), *EuGR*, § 10.2, Rn. 23; *Krohne*, *Ausbürgerung*, S. 9.

155 *Weber*, in: *Kluth/Heusch* (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, § 1 StAG, Rn. 10; *ders.*, *Staatsangehörigkeit und Status*, S. 13; so auch *Dörr*, *Nationality*, MPEPIL, Rn. 2. Dies gilt nicht nur in dogmatischer, sondern auch in historischer Hinsicht, *Siehr*, in: *Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz* (Hrsg.), *VerfassungsR-HdB*, § 9, Rn. 19; vgl. dazu auch *Stolcke*, in: *Bader* (Hrsg.), *Citizenship and Exclusion*, S. 61 (63 f.). Ähnli-

Dass diese Differenzierung auch für den englischsprachigen Raum gilt, ergibt sich für das Vereinigte Königreich bereits aus der Präambel des British Nationality Act 1981, die zwischen *citizenship* und *nationality* unterscheidet und damit impliziert, dass es sich um zwei verschiedene Kategorien handelt.¹⁵⁶ Auch im US-amerikanischen Recht sind die beiden Begriffe keineswegs Synonyme, wie sich schon daran zeigt, dass es hier die Kategorie der sog. *non-citizen nationals*, d.h. Personen, die zwar als Staatsangehörige angesehen werden, die aber dennoch nicht in den Genuss aller „staatsbürgerlichen“ Rechte kommen, gibt.¹⁵⁷ Vor diesem Hintergrund hielt daher bereits die *Draft Convention on Nationality* der *Harvard Law School* von 1929 fest: „Nationality does not necessarily involve the right or privilege of exercising civil or political functions. [...] Thus nationality has a broader meaning than ‘citizenship’, for which it is frequently used as a synonym.”¹⁵⁸

Zwischen der Staatsangehörigkeit und der Staatsbürgerschaft (und ihren jeweiligen fremdsprachigen Pendants) ist deshalb strikt zu unterscheiden.¹⁵⁹ Sofern es, wie auch in dieser Ausarbeitung, um die rechtliche Grundbeziehung zwischen einer Person und einem Staat geht, ist Staatsangehörigkeit bzw. *nationality/nationalité* der zutreffende Terminus.

3. Die völkerrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit

Wie oben dargelegt, ging die Entwicklung der Staatsangehörigkeit historisch besehen Hand in Hand mit der Entwicklung einer Gemeinschaft sou-

ches gilt, wie oben bereits dargelegt, auch für das Begriffspaar „*nationalité*“ und „*citoyenneté*“.

156 British Nationality Act 1981, 1981 c. 61, Preamble. Im englischen Recht hat der Begriff „*citizenship*“ ohnehin keine lange Tradition, vgl. zu seiner Rezeption Gosewinkel, BJS 8 (1998), 507 (514 ff.). Vertiefend zu den historischen Hintergründen des stattdessen verwendeten Begriffs „*subject*“, ders., Schutz und Freiheit, S. 85 f.

157 8 U.S.C. § 1408. Konkret betrifft die Vorschrift dieser Tage allerdings nur noch die kleine Gruppe auf Amerikanisch-Samoa geborener Personen, siehe *Spiro*, Citizenship, S. 15.

158 *Harvard Law School*, AJIL 23 Sup. 13 (1929), 13 (23). Differenzierend auch Special Rapporteur Hudson, Report to the ILC, ILCYB (1952), Vol. II, S. 4 (6), UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1952/Add.1.

159 Da der synonyme Gebrauch der beiden Begriffe aber weit verbreitet ist, muss der Leser sich bei der Lektüre von Texten, die sich dogmatisch betrachtet mit der Staatsangehörigkeit befassen, immer das zugrundeliegende Begriffsverständnis des jeweiligen Autors vergegenwärtigen.

veräner Staaten. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Notwendigkeit die Hoheitsbereiche der Staaten voneinander abzugrenzen.¹⁶⁰ Diese historischen Wurzeln prägen die völkerrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit noch immer, denn auf der internationalen Ebene kommt der Staatsangehörigkeit nach traditioneller Ansicht in erster Linie eine Ordnungs- bzw. Koordinierungsfunktion im Hinblick auf den zwischenstaatlichen Verkehr zu.¹⁶¹ Mit der Entstehung des modernen Menschenrechtssystems ist allerdings neben diese, auf die Interessen der Staaten gemünzte, Funktion in zunehmendem Maße der Schutz individueller mit der Staatsangehörigkeit verbundener Interessen getreten.¹⁶² Insoweit fügt sich das Staatsangehörigkeitsrecht nahtlos in eine Entwicklung weg von traditionellen Souveränitätsvorstellungen und hin zu einem stärker am Individuum orientierten Völkerrecht ein, die in der jüngeren völkerrechtlichen Literatur unter dem Schlagwort der „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ beleuchtet wird.¹⁶³

Der folgende Abschnitt soll zum einen die Rolle der Staatsangehörigkeit in Bezug auf die Personalhoheit, die Ausübung diplomatischen Schutzes und die Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger darstellen. Zum anderen soll aber auch die menschenrechtlich geprägte, verstärkte Berücksichtigung individueller Interessen aufgezeigt werden. Denn die geänderten Anschauungen in diesem Bereich illustrieren den Wandel der Staatsangehörigkeit von einem Instrument, das lange Zeit vorrangig der Wahrung staatlicher Interessen diene, zu einem Instrument, das auch dem Schutz des Individuums dient.

160 Schönberger, Unionsbürger, S. 24; Grawert, Der Staat 23 (1984), 179 (185).

161 Vgl. v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 2; Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, B., Rn. 133; Berlit, in: Dörig (Hrsg.), MigrationsR-HdB, § 1, Rn. 6; Chan, HRLJ 12 (1991), 1 (1); Koessler, YLJ 56 (1946), 58 (76).

162 Vgl. Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch, in: dies. (Hrsg.), Acquisition and Loss of Nationality, Vol. I, S. 15 (15); ibid., Hailbronner, S. 35 (37 f.); Ziegler, Domaine réservé, MPEPIL, Rn. 5 c+d; siehe auch Spiro, AJIL 105 (2011), 694 (710 u. 745 f.).

163 Siehe dazu nur Kleinlein, NordJIL 81 (2012), 79 (81 ff.); vgl. auch Peters, EJIL 20 (2009), 513 (513 f.).

a. Personalhoheit

Die Staatsangehörigkeit ist die völkerrechtliche Grundlage der Personalhoheit der Staaten. Über die Personalhoheit wird der Einzelne unabhängig vom Aufenthaltsort „seinem“ Staat zugeordnet.¹⁶⁴ Aus ihr ergibt sich die Befugnis der Staaten, jenseits des eigenen Territoriums Regelungen im Hinblick auf ihre eigenen Staatsangehörigen zu erlassen.¹⁶⁵

Die Personalhoheit gestattet es den Staaten daher beispielsweise Straftaten, die von ihren Staatsangehörigen oder gegenüber diesen im Ausland begangen werden, strafrechtlich zu verfolgen (aktives bzw. passives Personalitätsprinzip).¹⁶⁶ So wie sich die aus der territorialen Souveränität der Staaten folgende Gebietshoheit auf das eigene Staatsgebiet beschränkt,¹⁶⁷ so beschränken sich die über die Personalhoheit vermittelten Hoheitsbefugnisse der Staaten in personeller Hinsicht auf die eigenen Staatsangehörigen.¹⁶⁸

Auf der Personalhoheit fußt darüber hinaus das im Rechtskreis des *civil law* verbreitete Prinzip der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger,¹⁶⁹ wie es auch Art. 16 II GG vorsieht.¹⁷⁰ Historisch stand dabei vor allem der Schutz der staatlichen Souveränität im Vordergrund, denn die Auslieferung eigener Angehöriger wurde als Beeinträchtigung des umfassenden Herrschaftsanspruchs des Staates über diese angesehen.¹⁷¹ Das BVerfG bezeichnet das Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger insoweit als „Ausdruck staatlich beanspruchter Verantwortlichkeit für die eigenen Staatsangehörigen“.¹⁷²

164 Koessler, YLJ 56 (1946), 58 (76); vgl. auch Jennings, International Law, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. II, S. 1159 (1175).

165 Oxman, Jurisdiction of States, MPEPIL, Rn. 18; Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 43; v. Arnould, Völkerrecht, Rn. 347; Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 78.

166 Dörr, Nationality, Rn. 45; v. Arnould, Völkerrecht, Rn. 1321 f.

167 V. Arnould, Völkerrecht, Rn. 341 f.; siehe auch Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 60.

168 Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 43; Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 78.

169 Vgl. Stein, Extradition, MPEPIL, Rn. 23.

170 Vgl. Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 69; v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 51.

171 Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 II GG, Rn. 15; Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 8. Siehe vertiefend zur Geschichte des Auslieferungsschutzes ders., Art. 16 GG, Rn. 7 ff.; vgl. zur deutschen Entwicklung Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 II GG, Rn. 4 ff.

172 BVerfGE 113, 273 (293).

Daneben ist mittlerweile aber durch die grundrechtliche Verbürgung des Art. 16 II GG auch der Schutz des Einzelnen getreten: „Der Staatsangehörige soll [...] vor den Unsicherheiten einer Aburteilung unter einem ihm fremden Rechtssystem und in für ihn schwer durchschaubaren Verhältnissen bewahrt werden.“¹⁷³ Bereits in diesem Zusammenhang zeigt sich also einerseits eine Verschiebung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung individueller Interessen, andererseits wird deutlich, dass die Staatsangehörigkeit eine wesentliche Rolle bei deren Schutz spielt.

b. Diplomatischer Schutz

Noch deutlicher als im Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger zeigt sich der durch die Staatsangehörigkeit vermittelte Schutz in dem ebenfalls in der Personalhoheit wurzelnden Recht der Staaten, diplomatischen Schutz zugunsten eigener Staatsangehöriger auszuüben.¹⁷⁴ Art. 1 der ILC Draft Articles on Diplomatic Protection, der aus Sicht des IGH Gewohnheitsrecht widerspiegelt,¹⁷⁵ definiert den diplomatischen Schutz folgendermaßen: „[...] diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility.“¹⁷⁶

In Anlehnung an die oben bereits erwähnte sog. „Vattelsche Fiktion“ macht der Heimatstaat dabei nach überkommener Auffassung nicht Rechte des Einzelnen, sondern eigene Rechte geltend, die durch eine völkerrechtswidrige Behandlung des eigenen Staatsangehörigen verletzt werden.¹⁷⁷

173 Vgl. BVerfGE 113, 273 (293); vgl. auch v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 51; Breuer, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 69.

174 Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 309; Stein/v. Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, Rn. 560; Weis, Nationality and Statelessness, S. 43.

175 IGH, *Ahmadou Sadio Diallo Case [Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo]*, Preliminary Objections, Urteil vom 24. Mai 2007, ICJ Rep. 2007, S. 582 (599, Rn. 39).

176 ILC, *Draft Articles on Diplomatic Protection*, ILCYB (2006), Vol. II, Part Two, S. 24, Rn. 49, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2).

177 StIGH, *Mavrommatis Palestine Concessions*, Urteil vom 30. August 1924, PCIJ Series A No. 2, S. 12; Dugard, Diplomatic Protection, MPEPIL, Rn. 7; Epping, in:

Diese dogmatische Konstruktion ist kennzeichnend für die sog. Mediatisierung des Individuums im Völkerrecht: Erst die Staatsangehörigkeit stellt die Verbindung des Einzelnen zur zwischenstaatlich geprägten Völkerrechtsordnung her, individuelle Rechte können daher völkerrechtlich grundsätzlich nur vom Heimatstaat, nicht aber vom Einzelnen selbst geltend gemacht werden.¹⁷⁸ Der Umstand, dass der Einzelne auf der völkerrechtlichen Ebene nach dieser Konzeption Schutz nur durch seinen Heimatstaat erhält, führte vor der Ära der Menschenrechte dazu, dass die Staaten im Hinblick auf die Behandlung ihrer eigenen Staatsangehörigen – und auch Staatenloser –¹⁷⁹ innerhalb des eigenen Territoriums keinerlei völkerrechtlichen Beschränkungen unterworfen waren.¹⁸⁰

Mittlerweile hat diese Konzeption des Völkerrechts als primär zwischenstaatliche Ordnung durch neuere Entwicklungen, insbesondere den Aufbau eines Systems zum Schutz der Menschenrechte, aber auch durch das internationale Strafrecht, die das Individuum auf der völkerrechtlichen Ebene direkt erfassen, eine gewisse Einschränkung erfahren.¹⁸¹ Der Einzelne ist heute völkerrechtlich nicht mehr nur mittelbar in seiner Eigenschaft als Staatsangehöriger geschützt, sondern wird durch die menschenrechtlichen

Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 115 u. 131 f.; Doebring, Völkerrecht, Rn. 870; Stein/v. Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, Rn. 563; Shearer/Opeskin, in: Opeskin/Perrouchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), International Migration Law, S. 93 (93).

178 V. Arnould, Völkerrecht, Rn. 49 f. u. 598; ders./Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 2; Dugard, Diplomatic Protection, MPEPIL, Rn. 8; Gorski, Individuals in International Law, MPEPIL, Rn. 19; vgl. auch Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 3.

179 So hielt Lauterpacht fest: „Since stateless individuals do not own a nationality, the principal link by which they could derive benefits from International Law is missing, and thus they lack protection as far as this Law is concerned. Their position may be compared to vessels on the open sea not sailing under the flag of a State, which likewise do not enjoy any protection.”, ders., Oppenheim’s International Law, Vol. I, 7. Aufl., S. 610 f. Lessing bezeichnete die Staatenlosen sogar als „völkerrechtlich vogelfrei“; ders., Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 103.

180 Boll, Multiple Nationality, S. 126; Buergenthal, Human Rights, MPEPIL, Rn. 3; Shearer/Opeskin, in: Opeskin/Perrouchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), International Migration Law, S. 93 (93). Siehe aus zeitgenössischer Sicht Lauterpacht, Oppenheim’s International Law, Vol. I, 7. Aufl., S. 583 f. u. 610 f. Aufschlussreich auch Leibholz, ZaöRV 1 (1929), 77 (84 ff.), der angesichts des damaligen Entwicklungsstands des Völkerrechts betont, dass Schutz gegenüber dem Heimatstaat nur durch ein völlig neu konzipiertes Völkerrecht gewährleistet werden könnte.

181 Gorski, Individuals in International Law, MPEPIL, Rn. 1; Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 3; v. Arnould, Völkerrecht, Rn. 52.

Garantien unmittelbar, und damit auch gegenüber seinem Heimatstaat, in seiner Eigenschaft als Mensch geschützt.¹⁸²

Dieser stärkere Fokus auf den Schutz individueller Rechtspositionen und die damit einhergehende Abkehr von einer strikten Mediatisierung des Einzelnen spiegelt sich auch in einem gewandelten Verständnis des diplomatischen Schutzes wider, das diesen nicht mehr ausschließlich als Instrument zur Geltendmachung mittelbarer Verletzungen staatlicher Interessen begreift, sondern zugleich einen Anspruch des verletzten Individuums selbst anerkennt, der vom Heimatstaat prozessstandschaftlich geltend gemacht wird.¹⁸³ Unterstützung erfährt dieser Ansatz auch durch die jüngere Judikatur des IGH: So erkannte der IGH bereits in seiner *LaGrand*-Entscheidung aus dem Jahr 2001 an, dass über den diplomatischen Schutz grundsätzlich nicht nur die mittelbare Verletzung staatlicher Interessen, sondern ebenso die Beeinträchtigung von Individualinteressen geltend gemacht werden kann.¹⁸⁴ Diese Rechtsprechung bestätigte der Gerichtshof in seiner Entscheidung zum Fall *Ahmadou Sadio Diallo* und betonte zugleich, dass der diplomatische Schutz gerade auch der Geltendmachung von Verletzungen menschenrechtlicher Garantien dient.¹⁸⁵

Aus dieser Funktion erklärt sich auch die wichtige Rolle, die der diplomatische Schutz bis heute noch spielt, denn wie *Dugard* treffend schreibt „[...] while the individual injured abroad has many rights under international law, remedies are few.“¹⁸⁶ Die relative Schwäche der Umsetzungsmechanismen vieler menschenrechtlicher Instrumente bedeutet, dass der über die Staatsangehörigkeit vermittelte diplomatische Schutz häufig nach wie vor die effektivste Handhabe bietet, um die Rechte des Einzelnen zu gewährleisten.¹⁸⁷

182 *Dugard*, Diplomatic Protection, MPEPIL, Rn. 9; v. *Arnauld*, Völkerrecht, Rn. 52 u. 612; siehe schon *van Panhuys*, The Rôle of Nationality, S. 223.

183 Vgl. v. *Arnauld*, Völkerrecht, Rn. 602; *Stein/v. Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, Rn. 564; vgl. auch *Epping*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 133 f.

184 IGH, *LaGrand Case [Germany v. United States of America]*, Urteil vom 27. Juni 2001, ICJ Rep. 2001, S. 466, (Rn. 77). Kritisch dazu *Hillgruber*, JZ 57 (2002), 91 (99).

185 So heißt es in der Entscheidung: „Owing to the substantive development of international law over recent decades in respect of the rights it accords to individuals, the scope *ratione materiae* of diplomatic protection [...] has [...] widened to include, *inter alia*, internationally guaranteed human rights.“ IGH, *Ahmadou Sadio Diallo Case [Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo]*, Preliminary Objections, Urteil vom 24. Mai 2007, ICJ Rep. 2007, S. 582 (Rn. 39).

186 *Dugard*, Diplomatic Protection, MPEPIL, Rn. 10.

187 *Ibid.*; *Vermeer-Künzli*, NordJIL 75 (2006), 279 (307); *Hailbronner*, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), Acquisition and Loss of Nationality, Vol.

Angesichts dieser herausgehobenen Bedeutung für den Schutz der Rechte des Einzelnen wird – obgleich die Ausübung diplomatischen Schutzes völkerrechtlich im Ermessen der Staaten liegt¹⁸⁸ – für die nationale Ebene daher zunehmend ein individueller Anspruch auf Schutzgewährung diskutiert.¹⁸⁹ In Deutschland ist ein solcher aus den grundrechtlichen Schutzpflichten hergeleiteter Anspruch grundsätzlich anerkannt, allerdings handelt es sich dabei nur um einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung.¹⁹⁰ Da Fragen des diplomatischen Schutzes zu den außenpolitischen Angelegenheiten gerechnet werden, wird der Bundesregierung hier freilich ein weiter Ermessensspielraum im Hinblick auf das ob und wie der Ausübung diplomatischen Schutzes zugestanden.¹⁹¹

Insgesamt lässt sich dennoch festhalten, dass anhand der gewandelten Vorstellungen zur Rolle des Einzelnen im Rahmen der Ausübung diplomatischen Schutzes deutlich wird, dass die Staatsangehörigkeit im heutigen Völkerrecht keineswegs mehr vorrangig oder gar exklusiv staatliche Interessen absichert, sondern sie mittlerweile gleichermaßen dem Schutz individueller Rechte dient.

c. Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger

Aus der Staatsangehörigkeit ergeben sich für den Heimatstaat nicht nur Rechte, aus ihr folgt auch die – für die vorliegende Untersuchung besonders

I, S. 35 (36 f.); eingehend dazu ILC, *First Report on Diplomatic Protection*, Special Rapporteur Dugard, ILCYB (2000), Vol. II, Part One, S. 213 ff., paras. 22–32, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2000/Add.1 (Part 1).

188 Boll, Multiple Nationality, S. 114; eingehend auch Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 319 ff.

189 Dugard, *Diplomatic Protection*, MPEPIL, Rn. 14 f.; vgl. auch ILC, *First Report on Diplomatic Protection*, Special Rapporteur Dugard, ILCYB (2000), Vol. II, Part One, S. 225, Rn. 87, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2000/Add.1 (Part 1). Eingehend zum Ganzen Vermeer-Künzli, NordJIL 75 (2006), 279 (280 ff.).

190 Siehe nur BVerfGE 55, 349 (364 f.); 40, 141 (177 f.); Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 323 f.; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 210; Epping, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, § 7, Rn. 136; eingehend dazu bereits Doehring, *Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes*, S. 89 ff.

191 BVerfGE 55, 349 (364 f.); Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 324; Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 210; Epping, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, § 7, Rn. 136.

bedeutsame – Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger.¹⁹² Diese Pflicht ist ein Kernelement der Staatsangehörigkeit auf der völkerrechtlichen Ebene, so schreibt etwa *van Panhuys*: „The duty to admit nationals is considered so important a consequence of nationality that it is almost equated with it.“¹⁹³

Völkerrechtlich verfestigte sich die Aufnahmepflicht des Heimatstaats bereits zur Mitte des 19. Jhdts. und damit ganz zu Beginn der Entwicklung des modernen Staatsangehörigkeitsrechts durch den Abschluss zahlreicher bilateraler Abkommen über die Rücknahme eigener Staatsangehöriger.¹⁹⁴ So hielt *Bluntschli* schon 1868 fest: „Jeder Stat ist verpflichtet, seine Angehörigen wieder in seinem Lande aufzunehmen, wenn sie von andern Staten aus öffentlich-rechtlichen Gründen heimgewiesen oder zugeschoben werden und kein Stat berechtigt, seine Sträflinge einem unbetheiligten State, ohne dessen Erlaubniss, zuzuschieben. [...] Der Heimatstat kann sich [...] überhaupt nicht weigern, seine Landsleute aufzunehmen, da sie zu seinem Lande gehören.“¹⁹⁵

Die Aufnahmepflicht des Heimatstaats sollte auf der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 schließlich auch in einem multilateralen Vertrag

192 Siehe nur *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 857 f.; *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 45; *Boll*, *Multiple Nationality*, S. 123; *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 44; *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 112.

193 *Van Panhuys*, *The Rôle of Nationality*, S. 56. Ähnlich auch *Lessing*, der die Aufnahmepflicht für die „wesentlichste unmittelbare völkerrechtliche Wirkung“ der Staatsangehörigkeit hält, *ders.*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 142.

194 *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 326; *ders.*, *Rückübernahme*, S. 18 f.; *Coleman*, *European Readmission Policy*, S. 12 f.; *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (293). Aus zeitgenössischer Sicht spricht v. *Martitz* von einem „wahr[e] Netz von die Uebernahmepflicht [...] normirenden Staatsverträgen“, *ders.*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr*, Sp. 800. Siehe dazu auch *Brubaker*, dem zufolge die Entwicklung der Aufnahmepflicht notwendige Folge der auf den Westfälischen Frieden zurückgehenden Entstehung einer Gemeinschaft gleichrangiger souveräner Territorialstaaten war, weil sie die „Grundbedingungen eines geordneten zwischenstaatlichen Personenverkehrs“ in diesem System absichert, indem sie zwischenstaatlichen „Nullsummen-Spielen“ bei der Ausweisung missliebiger Personen einen Riegel vorschiebt, *ders.*, *Staats-Bürger*, S. 51 f. Siehe zu diesem Aspekt Kapitel 3.

195 *Bluntschli*, *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten*, S. 215, § 368. Vgl. auch v. *Martitz*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr*, Sp. 800.

verankert werden,¹⁹⁶ dabei sah der durch das „Comité préparatoire“ erarbeitete Vorschlag, eine unbedingte Pflicht der Heimatstaaten, ausgewiesene Staatsangehörige aufzunehmen, vor.¹⁹⁷ Zwar wurde im Rahmen der Konferenz in dieser Frage keine Einigkeit erzielt,¹⁹⁸ trotzdem wurde ein (allerdings nie in Kraft getretenes) Protokoll¹⁹⁹ angenommen, das eine enger gefasste Aufnahmepflicht grundsätzlich bestätigte.²⁰⁰ Obwohl die unmittelbaren Auswirkungen der Haager Kodifikationskonferenz auf das Staatsangehörigkeitsrecht wegen der geringen Zahl an Unterzeichnerstaaten begrenzt waren, darf ihr indirekter Einfluss nicht unterschätzt werden, da sich viele Staaten in der Folgezeit an den auf der Konferenz geschlossenen Verträgen orientierten und die im Vorfeld der Konferenz von den verschiedenen Ausschüssen erarbeiteten Vorschläge die weitere Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts maßgeblich prägten.²⁰¹

So bedeutet auch der Umstand, dass die Aufnahmepflicht im Anschluss an die Haager Konferenz zunächst nur selten explizit statuiert wurde und das Thema in der jüngeren völkerrechtlichen Literatur kaum problematisiert wird, nicht etwa, dass die Aufnahmepflicht des Heimatstaates umstritten ist, sondern ist im Gegenteil darauf zurückzuführen, dass diese Pflicht

196 Zuvor hatte sie bereits Eingang in die *Havana Convention on the Status of Aliens* von 1928 gefunden, Art. 6 II dieser Konvention lautet: „States are required to receive their nationals expelled from foreign soil who seek to enter their territory.“ Abgedruckt bei *Bevans, Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776–1949*, Vol. II, S. 710–713.

197 *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (375); *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 326.

198 *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (375); siehe auch *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 123 f.

199 League of Nations, *Special Protocol Concerning Statelessness*, 12. April 1930, UNTS, Vol. 2252, S. 435.

200 Vgl. *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (375); *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil I, D., Rn. 326; siehe dazu auch *Preuss*, *Geo. L. J.* 23 (1935), 250 (271 f.), der trotz des begrenzten Fortschritts im Hinblick auf die Kodifikation der Aufnahmepflicht betont: „It cannot be concluded that the refusal to receive is countenanced by international law. There is no dissent from the proposition that every state possesses the power of expulsion, as the corollary to its right to determine the conditions for entry upon its territory. This right is destroyed if another state refuses to fulfill the conditions which it presupposes, and which are essential to its exercise.“, *ibid.*, (272).

201 Vgl. *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 26 ff.; *Spiro*, *AJIL* 105 (2011), 694 (703).

allgemein als selbstverständliche Folge der Staatsangehörigkeit angesehen wird.²⁰²

Zeugnis dieser Rechtsauffassung legen die zahlreichen seit der Haager Kodifikationskonferenz geschlossenen völkerrechtlicher Verträge (sog. Rückübernahmeabkommen) ab, die die Aufnahmepflicht des Heimatstaats konkret regeln.²⁰³ In jüngerer Zeit hat Deutschland entsprechende Abkommen beispielsweise mit afrikanischen Staaten, die entlang der wichtigen Migrationsrouten liegen, abgeschlossen.²⁰⁴ Angesichts dieser weitverbreiteten Vertragspraxis wird die Aufnahmepflicht des Heimatstaates im Hinblick auf eigene Staatsangehörige daher mittlerweile allgemein als Regel des Völkergewohnheitsrechts qualifiziert.²⁰⁵

An der Aufnahmepflicht des Heimatstaates zeigt sich die Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit im zwischenstaatlichen Verkehr besonders deutlich:²⁰⁶ Da die Staaten völkerrechtlich betrachtet aufgrund ihrer aus

202 Weis, Nationality and Statelessness, S. 47; van Panhuys, The Rôle of Nationality, S. 56; Plender, International Migration Law, S. 133; Hofmann, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 27; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 328.

203 Siehe zur völkervertragsrechtlichen Praxis Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 326 u. 329; eingehend *ders.*, ZaöRV 57 (1997), 1 (6 ff.); vgl. auch Krohne, Ausbürgerung, S. 196 ff. Eine Aufstellung der von Deutschland geschlossenen Abkommen findet sich unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=12 [zuletzt abgerufen am 11.12.2024].

204 Siehe z.B. die Vereinbarung mit Algerien, BGBl. II 2004, S. 17 f., und das 2019 in Kraft getretene Abkommen mit Guinea, BGBl. II 2019, S. 1050 ff.

205 Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 325; *ders.*, ZaöRV 57 (1997), 1 (45); *ders.*, Rückübernahme, S. 36; Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 50; Plender, International Migration Law, S. 133 m.w.N.; Hofmann, betont in diesem Zusammenhang, dass diese bi- und multilateralen Abkommen über die Aufnahmepflicht nicht bedeuten, dass die gewohnheitsrechtliche Verankerung der Aufnahmepflicht in irgendeiner Weise bezweifelt wird, die Abkommen sind vielmehr gerade als Ausdruck der allgemein anerkannten Verpflichtung zur Wiederaufnahme eigener Staatsangehöriger zu verstehen und dienen deshalb auch lediglich der Klärung prozeduraler Details, *ders.*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 27. Eingehend zur Einstufung als gewohnheitsrechtliche Verpflichtung Hailbronner, Rückübernahme, S. 28 ff.

206 Vgl. in diesem Zusammenhang Macklins pointierte Charakterisierung: „Nationality operates as a global cataloguing system that files each of the world’s inhabitants under (at least) one nation state: nationality supplies the territorial address to which noncitizen deportees can be dispatched.” *dies.*, in: Howard-Hassmann/Walton-Roberts (Hrsg.), The Human Right to Citizenship, S. 223 (231).

der territorialen Souveränität erwachsenden Gebietshoheit darüber bestimmen können,²⁰⁷ inwieweit sie Ausländern den Zugang zu und den Aufenthalt auf ihrem Territorium gestatten,²⁰⁸ können sie Fremde grundsätzlich jederzeit ausweisen.²⁰⁹ Korrelat dieses Rechts, Ausländer auszuweisen, ist die Pflicht des Heimatstaats eigene Staatsangehörige aufzunehmen sowie das Verbot diese ohne dessen Zustimmung in einen Drittstaat auszuweisen.²¹⁰ Denn sowohl die Verweigerung der Rücknahme eigener Staatsangehöriger durch den Heimatstaat als auch deren Ausweisung in einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung wäre eine Verletzung seiner Gebietshoheit.²¹¹

207 Siehe zum Verhältnis von territorialer Souveränität und Gebietshoheit v. *Arnauld*, Völkerrecht, Rn. 341; *Herdegen*, Völkerrecht, § 23, Rn. 1 f. Vertiefend zur Gebietshoheit *Epping*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 59 ff.

208 *Perruchoud*, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), International Migration Law, S. 123 (125). *Perruchoud* betont jedoch, dass diese Befugnisse durch das moderne Völkerrecht eingeschränkt werden, *ibid.* Die wichtigste Einschränkung ergibt sich aus dem *refoulement*-Verbot, das die Staaten unter bestimmten Umständen verpflichtet, Ausländern Einreise und Aufenthalt zu gestatten, siehe dazu *Kälin*, Aliens, Expulsion and Deportation, MPEPIL, Rn. 12 ff.

209 *Kälin*, Aliens, Expulsion and Deportation, MPEPIL, Rn. 4; *Jennings/Watts*, Oppenheim's International Law, Vol. I, S. 857 f. u. 940; *Plender*, AJCL 19 (1971), 287 (306 f.). Vgl. auch ILC, *Draft Articles on the Expulsion of Aliens, with Commentaries*, ILCYB (2014), Vol. II, Part Two, S. 27; Art. 3, Commentary, Rn. 1, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2014/Add.1 (Part 2). Eine gewisse Beschränkung erfährt dieses allgemein anerkannte Recht der Staaten durch völkervertragliche Verpflichtungen sowie das Verbot willkürlicher Ausweisungen, *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 45 f.; vgl. eingehend auch *Plender*, International Migration Law, S. 459 ff.

210 *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 14; *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 47; *Plender*, International Migration Law, S. 133; *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 112 u. 117; *Shearer/Opeskin*, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), International Migration Law, S. 93 (93); siehe auch *Dörr*, Nationality, MPEPIL, Rn. 50; *Jennings/Watts*, Oppenheim's International Law, Vol. I, S. 944 f.; ebenso die Rechtsprechung des BVerfG, siehe nur BVerfGE 113, 273 (294). Die Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger besteht dabei grundsätzlich unabhängig davon, ob die Ausweisung selbst rechtmäßig war, vgl. zum Ganzen m.w.N. *Expulsion of Aliens: Memorandum by the Secretariat of the ILC*, Rn. 508, UN-Doc. A/CN.4/565.

211 *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 47; *Boll*, Multiple Nationality, S. 123; *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 27; *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 112 u. 117. Zum Teil wird die Aufnahmepflicht des Heimatstaates auch aus der Personalhoheit abgeleitet, denn die internationale Ordnung basiert auf der Annahme, dass die Staaten die Fürsorge für ihre eigenen Staatsangehörigen übernehmen, *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (373 f.); *Hailbronner*, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), Acquisition and Loss of Nationality, Vol. I, S. 35 (79); *ders.*, Rückübernahme, S. 20.

Neben diese in der Staatsangehörigkeit als Zuordnungskriterium wurzelnde gewohnheitsrechtlich anerkannte Aufnahmepflicht, die der Wahrung der Interessen souveräner Staaten dient und die damit nur gegenüber anderen Staaten besteht,²¹² sind durch den Ausbau des Systems zum Schutz der Menschenrechte mittlerweile auch Aufnahmeverpflichtungen getreten, die unmittelbar gegenüber dem Individuum bestehen.²¹³

Von besonderer Bedeutung sind insoweit die an Art. 13 II AEMR angelehnten Garantien des Art. 12 IV ICCPR sowie des Art. 3 II ZP 4 EMRK,²¹⁴ die ein Recht des Einzelnen, in seinen Heimatstaat zurückzukehren statuieren. Die entsprechenden Vorschriften werden unten im Zusammenhang analysiert.²¹⁵ Allein die Existenz dieser Verbürgungen zeigt aber, dass auch dieser völkerrechtliche Aspekt der Staatsangehörigkeit – ebenso wie der diplomatische Schutz – nicht länger ausschließlich der Wahrung staatlicher Interessen dient, sondern im heutigen Völkerrecht auch starke individual-schützende Komponenten aufweist.

4. Unionsbürgerschaft

Die Staatsangehörigkeit ist nicht nur für das Staats- und Völkerrecht relevant, sie spielt auch auf der europarechtlichen Ebene eine Rolle, denn durch den Vertrag von Maastricht wurde auf dieser Ebene die sog. Unionsbürgerschaft eingeführt.²¹⁶ Da die EU selbst kein Staat ist, handelt es sich bei der Unionsbürgerschaft auch nicht um eine Staatsangehörig-

212 Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 50; van Panhuys, The Rôle of Nationality, S. 56; Plender, The American Journal of Comparative Law 19 (1971), 287 (317 f.).

213 Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 51; Plender, International Migration Law, S. 134 f.; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 325; Weis, Nationality and Statelessness, S. 46 f.; vgl. auch Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, § 1202. Eingehend zum Ganzen Hailbronner, Rückübernahme, S. 6 ff.

214 ETS No. 46; BGBl. II 2010, S. 1198 (1220).

215 Siehe Kapitel 5.

216 Becker, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 15; v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 17; Kämmerer, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 48. Siehe zur Genese der Unionsbürgerschaft Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 7 ff; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, H., Rn. 481 ff.

keit.²¹⁷ Schon die terminologische Anlehnung an die Staatsbürgerschaft unterstreicht daher, dass mit der Unionsbürgerschaft keine umfassende Personalhoheit der EU über ihre „Angehörigen“ begründet werden soll, sondern es vielmehr um die Zuweisung bestimmter Rechte an den Einzelnen geht.²¹⁸

Ihr rechtliches Gepräge geben der Unionsbürgerschaft die den Vorrang der nationalen Staatsangehörigkeit sichernden Prinzipien der Akzessorietät und Komplementarität: Gem. Art. 9 S. 2 EUV²¹⁹ bzw. Art. 20 I S. 2 AEUV²²⁰ wird die Unionsbürgerschaft automatisch über die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU vermittelt (Akzessorietät der Unionsbürgerschaft), gem. Art. 9 S. 3 EUV bzw. Art. 20 I S. 3 AEUV tritt die Unionsbürgerschaft lediglich zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu, ersetzt diese aber nicht (Komplementarität der Unionsbürgerschaft).²²¹

Maßgeblich für den Erwerb und Verlust der Unionsbürgerschaft ist insofern grundsätzlich das nationale Recht: Die Unionsbürgerschaft wird mit Erhalt der ersten Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erworben und geht umgekehrt auch mit Verlust der letzten Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verloren.²²²

217 *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 25; *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 48; *Kluth*, in: *Stern/Becker* (Hrsg.), GRK, Art. 16 GG, Rn. 91; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16, Rn. 20.

218 *Kadelbach*, in: *Ehlers/Germelmann* (Hrsg.), EuGR, § 10.2, Rn. 24; *Hailbronner*, in: *Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch* (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, S. 35 (86 f.). Zu den einzelnen, in Art. 21 AEUV ff. genannten, Rechten siehe *Kadelbach*, in: *Ehlers/Germelmann* (Hrsg.), EuGR, § 10.2, Rn. 40 ff.; *Herdegen*, *Europarecht*, § 12, Rn. 1 f.

219 ABl. 2012, C 326/13.

220 ABl. 2012, C 326/47.

221 *Giegerich*, in: *Schulze/Janssen/Kadelbach* (Hrsg.), *Europarecht*, § 9, Rn. 21 ff.; *ders.*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 58; vgl. dazu auch *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 20 AEUV, Rn. 6. In seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon schreibt das BVerfG dazu: „Die bereits durch zurückliegende Vertragsänderungen in das Primärrecht eingefügte Unionsbürgerschaft bleibt ein abgeleiteter und die mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit ergänzender Status.“, BVerfGE 123, 267 (404).

222 *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 58; *ders.*, *Schulze/Janssen/Kadelbach* (Hrsg.), *Europarecht*, § 9, Rn. 26. Siehe auch *Schönberger*, *Unionsbürger*, S. 275 sowie die Erklärung der Regierungskonferenz in der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht der zufolge „die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird.“, ABl. 1992, C 191/98.

Diese dogmatische Konstruktion bringt mit sich, dass der Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit (sofern der Betroffene nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates besitzt) mittelbar auch zum Verlust der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Rechtsstellung führt, daher müssen die Mitgliedstaaten, soweit es um den Bestand der Unionsbürgerschaft als solcher geht, trotz ihrer grundsätzlichen Autonomie im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts bestimmte unionsrechtliche Grenzen beachten.²²³

Der EuGH hat in diesem Zusammenhang immer wieder betont, dass die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit grundsätzlich der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegt, diese davon aber „unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen“ haben.²²⁴ Dabei herrschte zunächst zwar Unklarheit darüber, welche konkreten Konsequenzen sich aus diesem pauschalen Verweis auf das Gebot der Beachtung des Unionsrechts für das nationale Staatsangehörigkeitsrecht ergeben.²²⁵ Inzwischen hat der EuGH jedoch in einer Reihe von Urteilen die Anforderungen an nationale Verlustregelungen, die aus der Unionsbürgerschaft folgen, zumindest punktuell ausgeleuchtet.²²⁶

So hat der EuGH zunächst in seiner 2010 ergangenen Entscheidung in der Rechtssache *Rottmann* mit Blick auf mitgliedstaatliche Verlustregelungen festgehalten, dass ein aufgrund der akzessorischen Verbindung aus dem Verlust der nationalen Staatsangehörigkeit folgender Wegfall der Unionsbürgerschaft zwangsläufig dem Unionsrecht unterfällt.²²⁷ In einer solchen Konstellation muss eine mitgliedstaatliche Verlustentscheidung deshalb über eine ggf. bereits nach nationalem Recht erfolgende Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch bezüglich

223 Vgl. *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 44 f.; *Weber*, in: Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum, § 3, Rn. 74; *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 26; *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. 2, Art. 20 AEUV, Rn. 19.

224 EuGH, C-369/90 – *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10; ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, siehe nur EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 45 m.w.N.

225 *Schönberger*, Unionsbürger, S. 283. *Schönberger* spricht daher von einer „interpretationsoffenen Leerformel“, *ders.*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 41.

226 Eine, wenn auch kritische, Darstellung dieser Entwicklung in der Rechtsprechung des EuGH findet sich bei *Weber*, in: Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum, § 3, Rn. 75 ff.

227 EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 42.

ihrer Auswirkungen im Hinblick auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen wahren.²²⁸ Anknüpfend an diese Entscheidung hat der EuGH die Anforderungen, die sich aus dem Erfordernis der Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben, in seinem 2019 zur Rechtssache *Tjebbes u.a.* ergangenen Urteil dahingehend konkretisiert, dass mitgliedstaatliche Verlustvorschriften stets eine Einzelfallprüfung der Folgen eines Verlusts der Staatsangehörigkeit ermöglichen müssen.²²⁹

Aus dieser Judikatur des EuGH wird deutlich, dass neben dem Völker- und Verfassungsrecht mittlerweile auch das Europarecht den Gestaltungsspielraum der Staaten in Staatsangehörigkeitsfragen beschränkt. Die konkreten Auswirkungen des Europarechts auf mitgliedstaatliche Regelungen zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit werden unten in Kapitel 6 im Kontext dargestellt.

IV. Zusammenfassung

Die moderne Staatsangehörigkeit lässt sich als rechtliches Instrument begreifen, mithilfe dessen Individuen einem Staat zugeordnet werden; sie hat insofern sowohl auf staatsrechtlicher als auch auf völkerrechtlicher und – aufgrund der akzessorischen Verknüpfung mit der Unionsbürgerschaft – europarechtlicher Ebene Bedeutung. Dementsprechend finden sich auch auf allen drei Ebenen Regelungen über die Staatsangehörigkeit und ihren Verlust.

Historisch betrachtet ging die Entwicklung der Staatsangehörigkeit auf das durch die Herausbildung des westfälischen Systems bedingte Bedürfnis der Staaten, ihre Hoheitsbereiche voneinander abzugrenzen zurück. In ihrer heutigen Gestalt ist sie das Resultat des Aufkommens von Nationalstaaten um die Wende zum 19. Jhdt., das ein Kriterium zur Festlegung der eigenen „Nation“²³⁰ und damit zur Abgrenzung von anderen Bevölkerungsgruppen erforderlich machte.²³¹

Die enge historische Verknüpfung der Staatsangehörigkeit mit der Entstehung souveräner Staaten spiegelt sich noch heute in ihren grundlegenden Funktionen auf der staats- und völkerrechtlichen Ebene und der

228 EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 55 f.; *Schönberger*, Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 45.

229 EuGH, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 40 f.

230 Hier im ethnologischen Sinne verstanden.

231 Siehe oben.

relativen Handlungsfreiheit der Staaten auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts wider. Grundsätzlich obliegt es nach wie vor den Staaten, darüber zu entscheiden, wer ihre Angehörigen sind und wen sie umgekehrt als Fremden begreifen. Allerdings setzt das Völkerrecht den Staaten trotzdem gewisse Grenzen, die ihren Gestaltungsspielraum – gerade auch in Bezug auf staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustregelungen – einschränken.

Zweck dieser Beschränkungen ist es einerseits über die Absicherung der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit die Wahrung der Interessen anderer Staaten zu gewährleisten. Andererseits ist seit dem Aufkommen des Menschenrechtssystems daneben unverkennbar der Schutz von Individualinteressen in den Fokus gerückt. Inzwischen setzen daher auch menschenrechtliche Garantien dem staatlichen Ermessen in Staatsangehörigkeitsfragen Grenzen.

Die verstärkte Berücksichtigung von Individualinteressen prägt nicht nur den völker-, sondern auch den europarechtlichen Rechtsrahmen. In seinen Urteilen zu mitgliedstaatlichen Verlustvorschriften hat der EuGH immer wieder betont, dass die konkreten Auswirkungen einer mitgliedstaatlichen Verlustentscheidung auf die Rechtsstellung des Einzelnen maßgebliche Bedeutung für die Frage der Rechtmäßigkeit einer solchen Entscheidung haben.

Auch im deutschen Recht spielt der Schutz des Einzelnen eine zentrale Rolle. Verfassungsrechtlich schränkt Art. 16 I GG, der vor dem historischen Hintergrund des Missbrauchs staatlicher Gesetzgebungskompetenzen im Staatsangehörigkeitsrecht durch die Nationalsozialisten erlassen wurde, den gesetzgeberischen Spielraum erheblich ein.

In der Zusammenschau zeigt sich, dass der ursprünglich außerordentlich weit bemessene Gestaltungsspielraum der Staaten im Hinblick auf die Regelung der eigenen Staatsangehörigkeit im Lauf der Zeit deutlich eingeschränkt wurde. Dabei unterliegen die Staaten – angesichts historischer Erfahrungen – heutzutage insbesondere im Hinblick auf den Erlass von Verlustregelungen vielfältigen Beschränkungen.²³² Kernanliegen dieser Beschränkungen ist zum einen die Wahrung der Interessen anderer Staaten, zum anderen der Schutz des Einzelnen.

Die oben dargestellten rechtlichen Implikationen der Staatsangehörigkeit auf der Ebene des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts sollten im Übrigen nicht den Blick darauf verstellen, dass der Staatsangehörigkeit auch ganz unmittelbar für den Einzelnen große Bedeutung zukommt, weil sie

232 Zu den historischen Hintergründen ausführlich Kapitel 3.

– neben ihrer rechtlichen Bedeutung – Teil seiner Identität ist und sein soziales Leben maßgeblich prägt.²³³

B. Ausbürgerung

Der zweite wichtige Begriff, der dieser Untersuchung zugrunde liegt, ist der der Ausbürgerung. Von völkerrechtlicher Warte betrachtet, handelt es sich bei der Ausbürgerung um eine Variante des Verlusts der Staatsangehörigkeit.²³⁴ Hinsichtlich des Verlusts der Staatsangehörigkeit wird dabei allgemein zwischen einem Verlust, der auf eine Willenserklärung des Betroffenen hin erfolgt (Verzicht bzw. Entlassung) und einem Verlust, der gegen oder ohne den Willen des Betroffenen einseitig kraft Gesetzes oder durch einen staatlichen Hoheitsakt eintritt (Aberkennung), unterschieden.²³⁵

Die Abgrenzung der beiden Kategorien ist allerdings nicht unumstritten. So wird teilweise vertreten, dass allein die Vornahme bestimmter Handlungen, wie etwa der Erwerb einer weiteren Staatsangehörigkeit oder der Eintritt in fremde Militärdienste in Kenntnis der rechtlichen Möglichkeit des Verlusts der Staatsangehörigkeit, Freiwilligkeit impliziere und den Verlust daher als Verzicht qualifiziere.²³⁶ Diese Auffassung vermag jedoch nicht zu überzeugen, da der Verlust in diesen Konstellationen gerade nicht auf Wunsch des Betroffenen erfolgt, sondern durch einen einseitigen staatlichen Hoheitsakt eintritt und die bloße Kenntnis möglicher staatsangehörig-

233 Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 1; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 18. Zunehmend wird daher z.B. auch die Rolle, die die Staatsangehörigkeit bei der Perpetuierung globaler Ungleichheiten spielt, in den Fokus gerückt, siehe nur Kochenov, Citizenship, S. 11 ff.; in diese Richtung bereits Brubaker, Staats-Bürger, S. 48 f. Zum Ganzen siehe Shachar, The Birthright Lottery, S. 8 ff. u. *passim*.

234 Eine Übersicht der gängigsten Verlusttatbestände findet sich bei Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 7, Rn. 96; siehe auch Jennings/Watts, Oppenheim's International Law, Vol. I, S. 877 ff.

235 Weber, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 448; Weis, Nationality and Statelessness, S. 115; Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 11; siehe zum Ganzen auch Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 75 ff. Boll hält die Unterscheidung zwischen Verlust kraft Gesetzes und Verlust aufgrund staatlichen Hoheitsaktes für überflüssig, weil der Verlust *ex lege* ebenfalls als staatlicher Hoheitsakt einzustufen sei, *ders.*, Multiple Nationality, S. 44.

236 Differenzierend Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht I/2, S. 78 f. u. 81; vgl. auch Weis, Nationality and Statelessness, S. 117.

keitsrechtlicher Konsequenzen keine Zustimmung zu diesen bedeutet, ein solcher Verlust ist daher als unfreiwillige Aberkennung der Staatsangehörigkeit und nicht als Verzicht einzustufen.²³⁷ Gleiches gilt für den Verlust im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten, auch hier erfolgt der Verlust der Staatsangehörigkeit gegen oder zumindest ohne den Willen des Betroffenen. Es handelt sich daher ebenfalls um eine Form der Aberkennung der Staatsangehörigkeit.

Im Deutschen hat sich für die vorliegend untersuchte Form des Verlusts der Staatsangehörigkeit durch Aberkennung der Begriff der „Ausbürgerung“ etabliert, der allerdings mit seinen Anklängen an den Begriff des „Bürgers“ auf den ersten Blick irritiert, bezieht sich die Aberkennung doch dogmatisch besehen auf die Staatsangehörigkeit.²³⁸ Im Prinzip ist der im Englischen gebräuchliche Begriff der „denationalisation“²³⁹ daher treffender, weil er klar herausstreicht, dass es um die Aberkennung der Staatsangehörigkeit („nationality“) als Grundlage der persönlichen Zugehörigkeit zum Staat als solcher geht und nicht etwa um die Aberkennung einzelner an die Staatsangehörigkeit anknüpfender staatsbürgerlicher Rechte, wie z.B. den zumindest zeitweiligen Verlust des Wahlrechts, der in vielen Ländern für verurteilte Straftäter vorgesehen ist,²⁴⁰ oder die Verwirkung einzelner Grundrechte wie sie etwa Art. 18 GG normiert.²⁴¹ Bisher haben sich aber deutsche Pendants wie „Denationalisation“²⁴² nicht durchsetzen können, im Rahmen dieser Arbeit wird daher trotz dieser Bedenken der vertraute Begriff der „Ausbürgerung“ zugrunde gelegt.

237 Boll, Multiple Nationality, S. 44; vgl. auch Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 17. Rechtsvergleichend ist auf die Rechtsprechung des U.S. Supreme Court in dieser Frage hinzuweisen, *Vance v. Terrazas* (1980), 444 U.S. 252 (260).

238 Zur Unterscheidung von der Staatsbürgerschaft siehe oben.

239 Auch die französische Bezeichnung „*déchéance de la nationalité*“ ist rechtsdogmatisch präziser, sie lässt sich schlicht als „Aberkennung der Staatsangehörigkeit“ übersetzen.

240 Eingehend zu solchen Maßnahmen *Kesby*, The Right to Have Rights, S. 68 ff.; *Tripkovic*, Punishment and Citizenship, S. 32 ff. u. *passim*.

241 Vgl. *Brownlie*, Brit. Y.B. Int'l L. 39 (1963), 284 (319); siehe auch *Kesby*, The Right to Have Rights, S. 45, die zudem darauf hinweist, dass die Staatsangehörigkeit ein einheitliches Ganzes ist, das – anders als staatsbürgerliche Rechte – nicht teilweise versagt, sondern nur vollständig verloren werden kann, *ibid*. Vgl. auch schon Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 8 u. 149. *Dürig/Klein* betonen mit Blick auf Art. 18 GG, dass es gerade nicht um eine „Entbürgerlichung“, sondern lediglich um eine „Entpolitisierung“ des Verfassungsfeindes geht, daher wird das jeweils betroffene Grundrecht auch nicht in Gänze, sondern nur hinsichtlich seiner politischen Aspekte verwirkt, *dies.*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 18 GG, Rn. 16 m.w.N.

242 Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 9.

Als „Ausbürgerung“ wird hier die einseitig durch den Staat erfolgende Aberkennung der wohlerworbenen Staatsangehörigkeit begriffen, unerheblich ist insoweit, ob die Aberkennung auf einer Entscheidung administrativer Stellen bzw. einer Gerichtsentscheidung beruht oder unmittelbar *ex lege* erfolgt.²⁴³

Prima vista fiel daher auch der Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund des Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit, wie ihn etwa § 25 StAG vorsieht, unter den Ausbürgerungsbegriff.²⁴⁴ Allerdings handelt es sich bei der sog. Substitution um einen sehr speziellen Verlusttatbestand, der eine spezifisch staatsangehörigkeitsrechtliche Konstellation regelt,²⁴⁵ es scheint daher treffender die Substitution nicht als Ausbürgerung, sondern als Verlusttatbestand *sui generis* zu qualifizieren.²⁴⁶

Ebenfalls nicht als Ausbürgerung, aber dennoch als Aberkennung der Staatsangehörigkeit sind Konstellationen zu qualifizieren, bei denen die Staatsangehörigkeit von vornherein „bemakelt“ war, weil sie etwa durch Betrug erworben wurde oder weil die Verleihung der Staatsangehörigkeit auf tatsächlich nicht gegebenen Abstammungsverhältnissen beruhte.²⁴⁷

243 Diese Definition schließt an *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 1 und *Lenard*, APSR 112 (2018), 99 (103) an. *Hofmann* gebraucht im Englischen mittlerweile den Begriff der „denaturalization“, dieser suggeriert allerdings, dass es sich gewissermaßen um das Gegenstück zur „naturalization“ handelt, also lediglich eingebürgerte Personen betroffen sind. Insofern scheint der früher von ihm selbst verwendete Begriff „denationalization“ passender, siehe *ders.*, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. I, S. 1001 (1001). I.d.S. auch *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), Citizenship, S. 358 (361); *Prenner*, Denationalisation, S. 9; ähnlich schon *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 15 f.

244 Vgl. *Boll*, Multiple Nationality, S. 42 u. 44. Siehe zu diesem Aspekt auch die Einlassungen von *McRae* und *Kolodkin* in der ILC, ILCYB (2008), Vol. I, S. 98 f., Rn. 56 u. 60, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/2008.

245 Die Substitution kann, anders als die Ausbürgerung, auch niemals zur Staatenlosigkeit führen, schon deshalb ist die Problemlage eine andere.

246 *Weis*, Nationality and Statelessness, S. 116; als eigener „mode of losing nationality“ findet sich die Substitution auch bei *Jennings/Watts*, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, S. 881. I.E. ebenso, wenn auch in der Begründung unklar *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 1.

247 Spezielle Probleme ergeben sich bei dieser Form der Aberkennung aus dem Umstand, dass sowohl die Rücknahme der Einbürgerung als auch die Vaterschaftsanfechtung auf Kinder des Betroffenen durchschlagen kann, siehe dazu *Krohne*, Ausbürgerung, S. 73 ff.; *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 147 u. 150 ff.; *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 94.

Durch die Ausbürgerung wird die rechtliche Verbindung zwischen Staat und Betroffenen gekappt, damit entfallen grundsätzlich auch die besonderen Rechte und Pflichten, die sich aus der Staatsangehörigkeit ergeben, der Einzelne wird aus der Sicht des Staates zum Ausländer bzw. Staatenlosen.²⁴⁸ Insofern ermöglicht die Ausbürgerung es dem Staat prinzipiell, sich missliebiger Personen in einem zweistufigen Prozess zu entledigen.²⁴⁹ Der erste Schritt der Ausbürgerung führt dabei zwar als solcher nicht unmittelbar zur Entfernung des Betroffenen vom Staatsgebiet,²⁵⁰ allerdings sind die Staaten – wie oben dargelegt – grundsätzlich frei über die Einreise und den Aufenthalt von Personen, die nicht über ihre Staatsangehörigkeit verfügen, zu bestimmen. Da der Betroffene nunmehr kein Staatsangehöriger mehr ist, kann der Heimatstaat daher in einem zweiten Schritt die Einreise verweigern bzw. den Betroffenen ausweisen und ggf. abschieben.²⁵¹

Diese Rechtswirkung der Ausbürgerung illustriert einerseits die schwerwiegenden Folgen, die eine missbräuchliche Nutzung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungsbefugnis durch die Staaten für den Einzelnen

248 Vgl. *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (361); *ders.*, JEMS 46 (2020), 2551 (2552).

249 *Macklin*, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163 (164); *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (59); vgl. auch *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (361); *ders.*, JEMS 46 (2020), 2551 (2552).

250 *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (219f.).

251 *Macklin*, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163 (164); *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (361); *ders.*, JEMS 46 (2020), 2551 (2552); *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (59). So bereits Special Rapporteur *Kamto*, *Expulsion of Aliens*, Rn. 29, UN-Doc. A/CN.4/594. Siehe zudem den Bericht des Generalsekretärs für den HRC von 2013, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, Rn. 26, UN-Doc. A/HRC/25/28. Vgl. auch *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (219), der zwar betont, dass es sich bei den aufenthaltsrechtlichen Folgen einer Ausbürgerung nicht um einen „Automatismus“ handele, gleichzeitig aber einräumt, dass die Ausweisung bzw. Verweigerung der Einreise im Fall einer terroristischen Betätigung des Betroffenen im deutschen Recht letztlich doch die regelmäßige Folge wäre. Siehe zu diesem Aspekt auch *Coca-Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), *FS-Sancinetti*, S. 1035 (1041); *Bolhuis/van Wijk*, EJML 22 (2020), 338 (351). Ein anschauliches Beispiel des zweistufigen Prozesses von Ausbürgerung und Ausweisung liegt der Entscheidung des EGMR in der Sache *Johansen v. Denmark*, App. no. 27801/19, vom 01. Februar 2022 zugrunde. Die Versagung des Zugangs zum eigenen Territorium war schon im Hinblick auf die Ausbürgerungen in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. ein Hauptmotiv, *Fripp*, *Nationality and Statelessness*, S. 32; *Horn*, *Zwangsausbürgerung*, S. 8. Siehe dazu eingehend Kapitel 3. Was die Möglichkeit der Ausweisung anbelangt, ist bei durch die Ausbürgerung staatenlos gewordenen Personen zu beachten, dass regelmäßig kein anderer Staat bereit ist, die Betroffenen aufzunehmen.

haben kann, denn sie eröffnet die Möglichkeit, missliebige Personen dauerhaft aus dem Staatsverband zu entfernen. Andererseits birgt sie die Gefahr einer Störung der internationalen Ordnung, weil sie dazu führt, dass besagte Personen im Ergebnis regelmäßig einem anderen Staat zugeschoben werden. Dass diese Risiken keineswegs nur theoretischer Natur sind, wird im Laufe des folgenden Kapitels deutlich werden.

