

Kapitel 1 Einleitung

Im Lauf der letzten Jahre hat das Instrument der Ausbürgerung weltweit wieder erheblich an Bedeutung gewonnen. Nachdem die Ausbürgerung angesichts der historischen Erfahrungen der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts, in der diese Maßnahme zur massenhaften Ausgrenzung und Entrechtung bestimmter Personen(gruppen) missbraucht wurde,¹ spätestens seit Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Ende der 1940er Jahre lange Zeit weitgehend geächtet war, haben Staaten in aller Welt dieses Instrument in jüngerer Zeit „wiederentdeckt“ und nutzen es, um missliebige Personen aus dem Staatsverband auszuschließen.

Die Beispiele reichen dabei von Nicaragua, wo Anfang 2023 über zweihundert Oppositionelle ihrer Staatsangehörigkeit beraubt und des Landes verwiesen worden sind,² über Russland und die Ukraine, wo auf beiden Seiten Personen, die die Kriegsbemühungen nicht unterstützen, ausgebürgert worden sind,³ bis hin zu Israel, wo ein vor kurzem erlassenes Gesetz es ermöglicht, verurteilten Terroristen, die Geld von der Palästinensischen Autonomiebehörde angenommen haben, die Staatsangehörigkeit abzuerkennen⁴.

1 Vor der Ära der Menschenrechte war der Besitz einer Staatsangehörigkeit die entscheidende Voraussetzung, um völkerrechtlichen Schutz zu genießen. In diesem Kontext ist *Hannah Arendts* berühmtes Diktum vom Verlust der Staatsangehörigkeit als Verlust des „right to have rights“ zu sehen, *dies.*, *The Origins of Totalitarianism*, S. 296 f. Vgl. dazu auch *Faghfouri Azar*, Hannah Arendt: The Right to Have Rights, CLT-Blog vom 12. Juli 2019.

2 *Glüsing*, Ortegas Strategie der Ausbürgerung, Spiegel Online vom 12. März 2023. Siehe zur nicaraguanischen Ausbürgerungspraxis auch den am 13. September 2024 veröffentlichten Press Release Nr. 217/24 der Inter-American Commission on Human Rights. Das Vorbild Nicaraguas macht leider Schule: Kürzlich erließ auch Kuba ein Gesetz, das die Ausbürgerung von Regierungsgegnern ermöglicht, vgl. *Milz*, Kubas Oppositionellen droht nun der Verlust der Staatsbürgerschaft, NZZ vom 26. Juli 2024.

3 *Shevko*, Russia strips passports from naturalized citizens over military refusal, The New Voice of Ukraine vom 20. Oktober 2024; *Kochubey*, Zelenskiy strips Putin ally Medvedchuk, three others of Ukrainian citizenship, Reuters vom 11. Januar 2023; *Starkov*, Ukraine's Zelenskiy strips citizenship of several former politicians, Reuters vom 05. Februar 2023.

4 *McKernan*, Israel votes to strip citizenship from Arabs convicted of terrorism, The Guardian vom 16. Februar 2023.

Vor dem Hintergrund des Aufstiegs und Falls des sog. „Islamischen Staats“ – einer Terrororganisation, die bei der Rekrutierung westlicher Staatsangehöriger erschreckende Erfolge erzielte – haben sich auch in Europa neue staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen, die auf die Ausbürgerung von in terroristische Aktivitäten verstrickten Personen abzielen, wie ein Lauffeuer verbreitet.⁵ Im Jahr 2019 wurde schließlich auch in Deutschland eine entsprechende Regelung ins Staatsangehörigkeitsgesetz aufgenommen. § 28 I Nr. 2 StAG lautet seither: „Ein Deutscher, der sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, es sei denn, er würde sonst staatenlos.“

Diese Arbeit widmet sich der Frage, welchen Rechtsrahmen das Völker-, Europa- und Verfassungsrecht dem Gesetzgeber im Hinblick auf die Ausbürgerung von Terroristen setzen. Dabei wird sich Kapitel 2 zunächst mit einigen allgemeinen Fragen zur Staatsangehörigkeit und Ausbürgerung befassen. Da das Staatsangehörigkeitsrecht ein Rechtsbereich ist, der in besonderem Maße durch die Geschichte geprägt ist,⁶ werden in Kapitel 3 sodann die Vorläufer der Ausbürgerung dargestellt und untersucht. Denn erst vor diesem Hintergrund werden insbesondere die heutigen völker- und verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die die Ausbürgerung betreffen, verständlich.

In Kapitel 4 wird die deutsche Regelung, die im internationalen Vergleich erst recht spät erlassen wurde, ihren französischen und britischen Pendants, die auf eine deutlich längere Geschichte zurückblicken, gegenübergestellt. Dabei wird aufgezeigt, dass sich die jeweiligen Ausbürgerungsvorschriften – trotz im Detail unterschiedlicher Ausgestaltung – in wesentlichen Punkten ähneln und sie letztlich allesamt auf das gleiche Resultat, nämlich die Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Territorium, abziehen.

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist nicht nur im innerstaatlichen Recht der Ort, an dem Zugehörigkeit geregelt wird, auch völkerrechtlich ist die Staatsangehörigkeit das zentrale Kriterium, um Personen – und damit auch Verantwortlichkeiten – Staaten zuzuordnen und Zuständigkeiten zwischen

5 Vgl. *Lepoutre*, EUI Working Paper RSCAS 2020/29, 1 (8 f.); *ders.*, In varietate concordia? Loss of nationality in the EU, EUI-Blog vom 03. Juni 2020; *van der Baaren et al.*, Instrumentalising Citizenship, S. 5 u. 27.

6 „Die Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts“, schreibt *Lessing* treffend, „ist in einem gewissen Umfang ein Spiegelbild der Geschichte schlechthin.“, *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. VII.

diesen abzugrenzen. Neben dieser für den zwischenstaatlichen Verkehr bedeutsamen Zuordnungsfunktion spielen die Staatsangehörigkeit und die mit ihr verknüpften Rechte – allen voran das Recht zur Einreise und Aufenthalt im Heimatstaat – auch für den Einzelnen eine wichtige Rolle, der das moderne Völkerrecht durch verschiedenste individualschützende Bestimmungen Rechnung trägt. Kapitel 5, in gewisser Weise das Herzstück dieser Arbeit, ist der eingehenden Analyse all dieser für die Bestimmung der Grenzen staatlicher Macht im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts relevanten Vorgaben gewidmet.

Aus der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU leitet sich zugleich die sog. Unionsbürgerschaft ab. Diese hat, trotz ihres derivativen Charakters, Rückwirkungen auf das mitgliedstaatliche Recht, die in Kapitel 6 untersucht werden. Kapitel 7 befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Grenzen, die Art. 16 I GG dem Gesetzgeber bei der Normierung von Ausbürgerungsvorschriften zieht. Dabei wird insbesondere die für das deutsche Verfassungsrecht so wichtige Unterscheidung von Entzug und Verlust der Staatsangehörigkeit eingehend untersucht. In Kapitel 8 werden die zentralen Erkenntnisse dieser Arbeit zusammengefasst und zugleich aufgezeigt, dass es neben den rein rechtlichen Aspekten noch weitere Gesichtspunkte gibt, die gegen ein Wiederaufgreifen des Instruments der Ausbürgerung sprechen.

