

# Entzug der Staatsangehörigkeit eines IS-Kämpfers – Bewertung aktueller internationaler und nationaler Entwicklungen –

Miriam Schmitt\*

Inhalt	385
A. Problemstellung	385
B. Die Bewertung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen im Lichte der EMRK	386
I. Art. 8 EMRK als Recht auf Staatsangehörigkeit?	386
II. Bisherige Rechtsprechung des EGMR	387
1. K2 v. UK	387
2. Ghoumid u.a. v. Frankreich	388
3. Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark	388
4. Ramadan v. Malta	388
5. Usmanov v. Russia	389
6. Johanson v. Denmark	389
a) Entzug der Staatsangehörigkeit	390
b) Ausweisungsverfügung	392
III. Fazit	393
C. Entzug der Staatsangehörigkeit im Lichte des Völker- und Europarechts	393
I. Problem der Staatenlosigkeit	393
II. Vorgaben des internationalen Rechts	394
1. AEMR	394
2. Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen vom 28.8.1954	394
3. Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit vom 30.8.1961	395
4. ICERD	396
5. Kinderrechte	396
6. CEDAW	397
7. Völkergewohnheitsrecht	397

\* Dipl.-Jur. Miriam Schmitt, LL.M., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Prof. Dr. Thomas Giegerich an der Universität des Saarlandes (Germany), E-Mail: [schmitt@europainstitut.de](mailto:schmitt@europainstitut.de).

8. Regionales Recht	398
a) EMRK	398
b) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit	398
9. Fazit	399
III. Vorgaben des Unionsrechts	400
1. Unionsbürgerschaft	400
2. Kompetenzen der EU	401
3. Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH	401
4. Bewertung der Rechtsprechungsentwicklung	402
5. Fazit bezüglich terroristischen Doppelstaatern	403
IV. Ausblick: ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit?	404
D. Vergleich mit nationalem Recht am Beispiel Deutschlands	404
I. Neufassung des Art. 28 StAG	405
II. Verfassungskonformität des § 28 Abs. 1 Nr. 2	405
1. Art. 16 Abs. 1 GG	405
a) Entzug oder Verlust	406
b) Bestimmtheit	407
c) Verhältnismäßigkeit	408
d) Sonstige Voraussetzungen	410
e) Zwischenergebnis	411
2. Bewertung anhand von Unionsrecht	411
3. Bewertung anhand von Völkerrecht	413
a) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit	413
b) Art. 8 EMRK	415
4. Ergebnis	415
E. Vergleich mit anderen Staaten	415
F. Schlussbemerkungen	417

## Abstract

Der vorliegende Beitrag behandelt eine zunehmende Praxis von Staaten, Personen, die sich an terroristischen Aktivitäten beteiligt haben, die Staatsangehörigkeit zu entziehen. In dem Beitrag wird diese Praxis anhand von internationalen und nationalen Regelungen (Beispiel Deutschland) begutachtet. Besonderer Fokus wird dabei auf die Rechtsprechung des EGMR gelegt, der am 1.2.2022 eine Individualbeschwerde über die Aberkennung der dänischen Staatsangehörigkeit durch dänische Gerichte als offensichtlich unbegründet und daher unzulässig zurückwies. Diese Entscheidung wirft die Frage auf, inwieweit staatsangehörigkeitsrechtliche Problemstellungen von der EMRK geschützt sind. Neben der EMRK werden weitere

völkerrechtliche Verträge auf die Vereinbarkeit mit dem Entzug der Staatsangehörigkeit geprüft. Zudem stellt sich die Frage, ob das Unionsrecht Grenzen eines Entzuges setzen kann, wenn durch den Verlust der Staatsangehörigkeit auch der Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht. Zum Schluss wird beispielhaft eine nationale Regelung, der § 28 I Nr. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) herausgegriffen, welche den Entzug der Staatsangehörigkeit eines Doppelstaaters im Falle der konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland, regelt. Diese Regelung wird auf ihre Vereinbarkeit mit Unionsrecht, internationalem Recht und Verfassungsrecht begutachtet.

### **Deprivation of the Nationality of an IS Fighter – Evaluation of Current International and National Developments –**

This article deals with an increasing practice of states to deprive the citizenship of persons who have participated in terrorist activities. The article examines this practice on the basis of international and national regulations (example: Germany). Particular focus is placed on the case law of the ECtHR, which on 1.2.2022 rejected an individual complaint about the deprivation of Danish nationality by Danish courts as manifestly unfounded and therefore inadmissible. This decision raises the question of the extent to which problems relating to citizenship law are protected by the ECHR. In addition to the ECHR, other international treaties are being examined for compatibility with the deprivation of nationality. In addition, the question arises whether Union law can set limits to a withdrawal if the loss of nationality is accompanied by the loss of Union citizenship. Finally, a national regulation, § 28 I No. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), which regulates the withdrawal of the nationality of a dual nationality in the case of concrete participation in hostilities of a terrorist organisation abroad, is taken as an example. This regulation is examined for its compatibility with Union law, international law and constitutional law.

**Keywords:** Deprivation, Citizenship, Terrorist, Johansen v. Denmark, Art. 8 ECHR, European Citizenship, § 28 StAG

#### **A. Problemstellung**

Spätestens der 11.9.2001 hat der Weltgemeinschaft gezeigt, dass Terrorismus eine ernst zu nehmende Bedrohung für jeden Staat ist. Konflikte, die unter Umständen Tausende Kilometer entfernt sind, können auch den eigenen Staat treffen. Um dieser Gefahr vorzubeugen, hat sich ein internationaler Trend abgezeichnet, Mitgliedern terroristischer Vereinigungen, die mehr als eine Staatsangehörigkeit besitzen, eine Staatsangehörigkeit zu entziehen. Was aus Souveränitätsgesichtspunkten mit der nationalen Brille einfach erscheint, kann jedoch gegebenenfalls auf erhebliche völkerrechtliche und europarechtliche Bedenken stoßen. Durch (regionale) Menschenrechtsverträge, wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), ist es dem Einzelnen mittlerweile möglich, Staaten gezielt zu verklagen.

Im Folgenden soll der Entzug der Staatsangehörigkeit insbesondere aufgrund terroristischer Aktivitäten in einem internationalen und nationalen Kontext bewertet werden. Darf eine Staatsangehörigkeit problemlos entzogen werden bzw. darf man sie verlieren? Ändert sich an dem Ergebnis etwas, wenn es einen Doppel- oder Mehrstaater trifft, dem noch eine weitere Staatsangehörigkeit verbleiben würde? Und kann Terrorismus, sollte man zu dem Ergebnis kommen, dass ein Entzug/Verlust der Staatsangehörigkeit rechters sein kann, dies rechtfertigen? Anstoß für die Arbeit gab eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 1.2.2022, indem der EGMR entschied, eine Individualbeschwerde über die Aberkennung der dänischen Staatsangehörigkeit durch dänische Gerichte als offensichtlich unbegründet und daher unzulässig zurückzuweisen.<sup>1</sup> Grund der Aberkennung seitens der dänischen Behörden war ein terroristischer Hintergrund des Antragstellers. Diese Entscheidung, insbesondere die Zurückweisung, bietet einen Einstieg in die Debatte, wann eine Staatsangehörigkeit aberkannt werden kann, oder ob dies überhaupt rechtmäßig möglich ist.

## B. Die Bewertung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen im Lichte der EMRK

Die EMRK bietet keine ausdrückliche Regelung bezüglich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen. In Betracht kommt jedoch, solche Fallgestaltungen unter Art. 8 EMRK zu subsumieren.

### I. Art. 8 EMRK als Recht auf Staatsangehörigkeit?

Art. 8 EMRK enthält vier Regelungsbereiche: das Recht auf Privatleben, auf Familienleben, auf Wohnung und auf Korrespondenz.<sup>2</sup> Aus dem Wortlaut der Norm lässt sich daher kein Recht auf Staatsangehörigkeit ableiten. Vereinzelt gibt es Auffassungen, die aus dem Sinn und Zweck der Norm, nämlich dem Schutz des Rechts auf Identität, ableiten, dass das Recht auf Staatsangehörigkeit von Art. 8 EMRK erfasst sein muss.<sup>3</sup> So führt beispielsweise Richter Pinto de Albuquerque in einer abweichenden Ansicht zum Urteil *Ramadan/Malta* aus, dass die Große Kammer endlich ein eigenständiges Konventionsrecht auf Staatsangehörigkeit anerkennen solle.<sup>4</sup> Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung des EGMR und der historischen Auslegung von Art. 8 EMRK kann sich dieses Ergebnis jedoch nicht bestätigen lassen. Trotz der Möglichkeit, ein solches Recht nach dem Vorbild des Art. 15 AEMR aufzunehmen, wurde seitens der Staaten darauf verzichtet, es in die EMRK zu integrie-

1 EGMR, Entscheidung v. 1.2.2022, *Johansen v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 27801/19, Rn. 85.

2 Schäfer, in: Karpenstein/Meyer (Hrsg.), Art. 8 EMRK, Rn. 2; Grabenwarter/Pabel, § 22, Rn. 1; Böhringer/Maruhn, in: Dörr et al (Hrsg.), Rn. 15.

3 EGMR, Urteil v. 17.10.2016, *Ramadan v. Malta*, Beschwerde-Nr. 76136/12, Dissenting Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, Rn. 11.

4 Ibid., Rn. 1.

ren.<sup>5</sup> Die EMRK als „living instrument“<sup>6</sup> kann sich allerdings fortentwickeln, dabei spielt der EGMR die tragende Rolle. Als case law wurde seitens des EGMR herausgebildet, dass ein willkürlicher Entzug der Staatsangehörigkeit eine Verletzung von Art. 8 EMRK ggf. in Verbindung mit Art. 14 EMRK darstellen kann.<sup>7</sup> Damit gibt die EMRK zwar kein Recht auf den Erwerb einer speziellen Staatsangehörigkeit, der EGMR nimmt jedoch das Recht in Anspruch, zu prüfen, ob eine willkürliche Verweigerung der Staatsbürgerschaft ggf. eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellt, da eine solche Verweigerung auch maßgeblich Einfluss auf das Privatleben des Betroffenen hat.<sup>8</sup> Damit steht fest, dass nach Rechtsprechung des EGMR jedenfalls eine Verletzung von Art. 8 EMRK bei staatsangehörigkeitsrechtlichen Fallgestaltungen sowie solchen, die eine Ausweisung betreffen, möglich ist.<sup>9</sup>

## II. Bisherige Rechtsprechung des EGMR

Zu untersuchen ist zunächst, wie der EGMR in der Vergangenheit mit solchen Fallgestaltungen umgegangen ist.

### 1. K2 v. UK

In der Entscheidung K2 v. UK<sup>10</sup> wurde dem Antragsteller, einem Doppelstaater, die Staatsangehörigkeit wegen terroristischer Aktivitäten entzogen und die Individualbeschwerde wurde als offensichtlich unbegründet und daher für unzulässig erklärt.<sup>11</sup> Maßgeblich war, dass der Antragsteller Großbritannien freiwillig verließ und in den Sudan ging, noch bevor ihm der Entzug der Staatsangehörigkeit angekündigt wurde.<sup>12</sup> Er wurde nicht im Vereinigten Königreich geboren, sondern kam als Kind dorthin.<sup>13</sup> Zudem hatte er viele Familienangehörige im Sudan, und seine Frau und sein Kind besuchen ihn häufig dort und blieben auch teilweise monatelang bei ihm.<sup>14</sup> Durch den Entzug der Staatsangehörigkeit änderte sich daher nichts für den Betroffenen, eine Verletzung von Art. 8 EMRK ist ausgeschlossen.

5 Giegerich, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 57; Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 471; Meyer-Ladewig/Schuster, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Rauner (Hrsg.), Anhang: Art. 8 EMRK im deutschen Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, Rn. 1.

6 Meyer-Ladewig/Peters, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Rauner (Hrsg.), Rn. 5.

7 Giegerich, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Art. 16 Abs. 1 GG, Rn. 57.

8 EGMR, Entscheidung v. 1.2.2022, *Johansen v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 27801/19, Rn. 30.

9 EGMR, Urteil v. 30.1.2020, *Ahmadov v. Azerbaijan*, Beschwerde-Nr. 32538/10, Rn. 42, 43; EGMR, Urteil v. 12.6.2018, *Alpeyeva and Dzahalagoniya v. Russia*, Beschwerde-Nr. 7549/09 und 33330/11, Rn. 108; EGMR, Entscheidung vom 22.1.2019, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 74411/16, Rn. 62.

10 EGMR, Entscheidung v. 7.2.2017, *K2 v. UK*, Beschwerde-Nr. 42387/13.

11 Ibid., Rn. 7, 8, 72.

12 Ibid., Rn. 5–8, 33.

13 Ibid., Rn. 4.

14 Ibid., Rn. 33.

## 2. Ghoumid u.a. v. Frankreich

In dem Urteil Ghoumid u.a. v. Frankreich<sup>15</sup> wurde Doppelstaatern die, in diesem Fall französische Staatsangehörigkeit, aufgrund der Beteiligung an einer kriminellen Verschwörung und Begehung von terroristischen Handlungen entzogen.<sup>16</sup> In diesem Fall war maßgeblich, dass in dem Fall der Entzug der Staatsangehörigkeit mangels Ausweisungsverfügung nichts an dem Aufenthalt der Betroffenen in Frankreich änderte und damit auch kein Eingriff in das Familienleben bestand.<sup>17</sup> Denn dadurch, dass die Betroffenen weiterhin in Frankreich bleiben konnten, änderte sich an ihren Familienstrukturen nichts.

## 3. Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark

In der Entscheidung Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark ging es um den Entzug der dänischen Staatsangehörigkeit aufgrund eines terroristischen Hintergrunds des Antragstellers, ebenfalls wurde die Klage als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.<sup>18</sup> Das Gericht stütze sich dabei maßgeblich auf verschiedene Aspekte: Der Antragsteller wurde nicht mit der betreffenden Staatsangehörigkeit geboren, die er entzogen bekommen sollte. Zudem verbrachte der Antragsteller in diesem Fall die ersten 24 Jahre seines Lebens in Marokko, bevor er in Dänemark lebte.<sup>19</sup> Seine Ehe mit einer Dänin war bereits geschieden.<sup>20</sup> Er war nicht in den dänischen Arbeitsmarkt eingegliedert, sondern bezog Sozialleistungen und sprach auch nur „etwas“ Dänisch.<sup>21</sup> Zudem hatte sich der Antragsteller permanent kriminell verhalten, und er zeigte keine Besserung.<sup>22</sup> Die Familie des Antragstellers, seine Mutter und fünf Geschwister, lebten in Marokko.<sup>23</sup>

## 4. Ramadan v. Malta

Im Urteil Ramadan v. Malta<sup>24</sup> ging es ebenfalls um den Entzug der Staatsangehörigkeit. Die maltesische Staatsbürgerschaft wurde allerdings nicht durch Geburt, sondern durch die Ehe mit einer Malteserin erlangt.<sup>25</sup> Später wurde die Ehe annulliert mit dem Hintergrund, dass sie nur Mittel zum Zweck war, um die Staatsangehörig-

15 EGMR, Urteil v. 25.6.2020, *Ghoumid u.a. v. Frankreich*, Beschwerde-Nr. 52273/16.

16 Ibid., Rn. 1.

17 Ibid., Rn. 42.

18 EGMR, Entscheidung v. 22.1.2019, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 74411/16, Rn. 80.

19 Ibid., Rn. 70.

20 Ibid., Rn. 7.

21 Ibid., Rn. 70.

22 Ibid., Rn. 67.

23 Ibid., Rn. 5.

24 EGMR, Urteil v. 17.10.2016, *Ramadan v. Malta*, Beschwerde-Nr. 76136/12.

25 Ibid., Rn. 8, 10.

keit zu erlangen.<sup>26</sup> Daraufhin wurde die Staatsangehörigkeit entzogen.<sup>27</sup> Eine Verletzung von Art. 8 EMRK wurde im Ergebnis verneint, denn der Betroffene durfte weiterhin im Land bleiben, sein Familienleben war auf den ersten Blick nicht maßgebend eingeschränkt.<sup>28</sup>

## 5. Usmanov v. Russia

In dem Fall *Usmanov v. Russia*<sup>29</sup> wurde einem tadschikischen Staatsangehörigen die russische Staatsbürgerschaft entzogen und eine Ausweisung ausgesprochen. Der Beschwerdeführer erlangte die russische Staatsbürgerschaft 2008, 2018 wurde sie ihm entzogen da er in seinem Antrag auf Staatsbürgerschaft nicht die Namen seiner Geschwister nannte.<sup>30</sup> Der EGMR sah einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK sowohl in dem Entzug der Staatsangehörigkeit als auch in der Ausweisungsverfügung, da die russischen Behörden nicht darstellten, inwiefern der Beschwerdeführer eine Gefahr für Russland darstellt.<sup>31</sup> Zudem wurde die familiäre Situation des Beschwerdeführers nicht angemessen in einer Folgenabwägung berücksichtigt.<sup>32</sup> Der Beschwerdeführer lebte mit einer Russin zusammen, mit der er vier Kinder hatte, zwei davon in Russland geboren.<sup>33</sup> Es ist keinesfalls ersichtlich, wie der Umstand, dass jemand nicht die Namen seiner Geschwister nennt, ihn zu einer Bedrohung für die nationale Sicherheit macht.

## 6. Johanson v. Denmark

In der Entscheidung *Johanson v. Denmark* wurde einem dänischen Staatsangehörigen, der ebenfalls die tunesische Staatsangehörigkeit besaß, 2018 von den dänischen Behörden die Staatsangehörigkeit entzogen, nachdem festgestellt wurde, dass der Antragsteller von dem so genannten Islamischen Staat (IS) rekrutiert wurde, 2013 in Syrien einreiste und dort für den IS terroristische Akte verübte.<sup>34</sup> Zudem wurde seitens der dänischen Behörden eine Ausweisungsverfügung ausgesprochen.<sup>35</sup> Eine Individualbeschwerde aufgrund einer behaupteten Verletzung von Art. 8 EMRK wurde als offensichtlich unzulässig abgewiesen, denn der Beschwerdeführer hatte neben der dänischen noch die tunesische Staatsangehörigkeit und die Behörden hätten den Fall ausreichend geprüft.<sup>36</sup> Dieses Ergebnis des EGMR lässt jedoch Zweifel auf-

26 Ibid., Rn. 14.

27 Ibid., Rn. 18.

28 Ibid., Rn. 91.

29 EGMR, Urteil v. 22.12.2020, *Usmanov v. Russia*, Beschwerde-Nr. 43936/18.

30 Ibid., Rn. 10, 17.

31 Ibid., Rn. 71, 79.

32 Ibid., Rn. 71.

33 Ibid., Rn. 12.

34 EGMR, Entscheidung v. 1.2.2022, *Johansen v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 27801/19, Rn. 12.

35 Ibid., Rn. 1.

36 Ibid., Rn. 85.

kommen, denn im Unterschied zu den bisher aufgeführten Fällen bestand bei Herrn Johanson eine tiefe Verflechtung und Verbundenheit zu Dänemark. Es ist daher fraglich, ob sich dieser Fall so einfach in die bisher aufgeführte Rechtsprechung eingliedern lässt. Nur eine hypothetische Prüfung des Art. 8 EMRK im Fall Johanson v. Denmark kann klären, ob diese Zweifel berechtigt sind.

Daher ist im Folgenden eine Prüfung des Art. 8 EMRK vorzunehmen. Art. 8 EMRK erfasst vier Regelungsbereiche. Diese bilden eine umfassende Garantie auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit und werden als einheitliches Grundrecht zusammengefasst.<sup>37</sup> Der EGMR führt aus, dass der Begriff Privatleben ein weites Konzept sei, welches „zahlreiche Aspekte der physischen und sozialen Identität einer Person umfasst“.<sup>38</sup> Art. 8 I EMRK schützt auch das Recht, das Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und schützt auch allgemein die Achtung der zwischenmenschlichen Beziehungen.<sup>39</sup> Der Verlust der Staatsangehörigkeit birgt das Risiko, dass jederzeit seitens des Staates eine Ausweisungsverfügung ausgesprochen werden kann. Die Ungewissheit, ob eine solche Entscheidung ergehen wird oder nicht, kann zu einer erheblichen psychischen Belastung für den Betroffenen werden, denn eine Ausweisung stellt einen folgeschweren Einschnitt für das Leben eines Betroffenen dar, der sein Umfeld, seine Familie, eine mögliche Arbeit etc. verlassen muss. Somit stellt sowohl eine Ausweisungsverfügung als auch der reine Entzug der Staatsangehörigkeit verbunden mit der dadurch bestehenden Gefahr einer Ausweisung einen Eingriff in Art. 8 EMRK dar. Im Fall Johansen v. Denmark wurde Herr Johansen sowohl die Staatsangehörigkeit entzogen als auch eine Ausweisungsverfügung ausgesprochen.

#### a) Entzug der Staatsangehörigkeit

Fraglich ist zunächst, ob das Entziehen der Staatsangehörigkeit eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellt. Für staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen lässt sich aus der Rechtsprechungsentwicklung entnehmen, dass der EGMR eine sehr zurückhaltende Kontrolle vornimmt, die sich auf eine Willkürkontrolle beschränkt. Einerseits ist zu prüfen, ob die Maßnahme der Behörden willkürlich erfolgte. Dabei ist insbesondere darauf abzustellen, ob die Maßnahme im Einklang mit dem Gesetz erfolgte (vgl. Art. 8 II EMRK), erforderliche Verfahrensgarantien eingehalten wurden und ob die Behörden sorgfältig und schnell gehandelt haben. In einem zweiten Schritt ist sodann eine Folgenanalyse des Entzugs für den Antragsteller zu prüfen.<sup>40</sup> Im Rahmen dieser Folgenanalyse ist dem EGMR folgend darauf abzustellen, ob die Person staatenlos wurde und welche Auswirkungen auf das Leben und die Familie des Antrag-

37 Grabenwarter/Pabel, § 22, Rn. 1; Böhringer/Maruhn, in: Dörr et al (Hrsg.), Rn. 15.

38 EGMR, Urteil v. 30.1.2020, *Ahmadov v. Azerbaijan*, Beschwerde-Nr. 32538/10, Rn. 42; EGMR, Urteil v. 17.10.2016, *Ramadan v. Malta*, Beschwerde-Nr. 76136/12, Rn. 62.

39 Grabenwarter/Pabel, § 22, Rn. 13, 14.

40 EGMR, Urteil v. 30.1.2020, *Ahmadov v. Azerbaijan*, Beschwerde-Nr. 32538/10, Rn. 42, 43; EGMR, Entscheidung v. 1.2.2022, *Johansen v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 27801/19, Rn. 45.



stellers auszumachen sind.<sup>41</sup> Anhaltspunkte für eine Willkür der dänischen Behörden lassen sich dem Sachverhalt nicht entnehmen, fraglich ist jedoch ob die individuellen Folgen für den Beschwerdeführer ausreichend berücksichtigt wurden. Begutachtet man den Entzug der Staatsangehörigkeit losgelöst von der Ausweisungsverfügung muss bedacht werden, dass Entzug an sich zwar eine psychische Belastung für den Antragsteller darstellt, die Gefahr der Ausweisung an sich jedoch noch keinen tiefen Eingriff in das Privat- und Familienleben des Betroffenen darstellt. Demgegenüber steht der Vorwurf des Begehens terroristischer Aktivitäten. Terrorismus ist anerkanntermaßen eine schwere Bedrohung für die Menschenrechte.<sup>42</sup> Dies wird auch von dem EGMR so vertreten.<sup>43</sup> Entscheidet sich ein Staatsbürger für terroristische Aktivitäten, die ggf. sogar mit Anschlägen im eigenen Land einhergehen können, schwächt er damit das Band der Staatsangehörigkeit, denn durch diese Handlungen zeigt der Betroffene, dass er mit den Werten des Heimatstaates nicht länger vertraut ist. Durch die Möglichkeit von Anschlägen im eigenen Land, wodurch sich gerade der Islamische Staat auszeichnet, geht daher auch eine Gefahr für den Heimatstaat einher. Der UN-Sicherheitsrat hat bereits 1992 Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens angenommen.<sup>44</sup> Speziell der Islamische Staat wird von der Weltgemeinschaft verachtet, was sich in der Resolution 2253 aus dem Jahr 2015<sup>45</sup> widerspiegelt. Zudem muss bei einer Prüfung hinsichtlich staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen eine sehr weitmaschige Kontrolldicke des EGMR angenommen werden und den Mitgliedstaaten wohl ein weiter Ermessensspielraum zugestanden werden. Denn es muss bedacht werden, dass ansonsten ein Recht in die EMRK inkorporiert wird, welches ausdrücklich seitens der Staaten nicht aufgenommen werden sollte.<sup>46</sup> Diese Ansicht der europäischen Staaten lässt sich mit dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit fundieren. Von 46 Mitgliedstaaten des Europarates haben dieses Übereinkommen nur 21 ratifiziert.<sup>47</sup> Auch ein Vergleich mit der Europäischen Union zeigt, dass Fragen der Staatsangehörigkeit im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten bleiben sollen.<sup>48</sup> Alles in allem lässt sich somit zusammenfassen, dass im Rahmen der Folgen des Entzugs der Staatsangehörigkeit der Antragsteller nicht staatenlos wurde. Er beging durch die Beteiligung am Islamischen Staat eines der schwersten Verbrechen und stellt dahingehend eine Gefahr für die gesamte Gesellschaft dar. Eine Folgenabwägung würde

41 EGMR, Entscheidung v. 7.2.2017, *K2 v. UK*, Beschwerde-Nr. 42387/13, Rn. 49, 62.

42 Weber, ZAR 2019, S. 216.

43 EGMR, Urteil v. 25.6.2020, *Ghoumid u.a. v. Frankreich*, Beschwerde-Nr. 52273/16, Rn. 50.

44 S/RES/731 (1992), 21. Januar 1992.

45 S/RES/2253 (2015), 17. Dezember 2015.

46 Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 472.

47 Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 166, abrufbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=166> (13.3.2023).

48 Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 478; Heselhaus, in: Pechstein et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 19.

bezüglich des Entzugs der Staatsangehörigkeit daher zu Lasten des Betroffenen auszugehen, sodass dem EGMR hinsichtlich dieser Maßnahme zuzustimmen ist.

### *b) Ausweisungsverfügung*

Eine Verletzung von Art. 8 EMRK könnte sich jedoch hinsichtlich der Ausweisungsverfügung ergeben. Nach der Rechtsprechung des EGMR sind, wenn eine Ausweisungsverfügung ausgesprochen wurde, verschiedene Kriterien zu berücksichtigen: Die Art und Schwere der vom Antragsteller begangenen Straftat, die Dauer seines Aufenthalts im Gastland, der Zeitraum, der zwischen Begehung der Straftaten und der angefochtenen Maßnahme verstrichen ist und das Verhalten des Klägers währenddessen sowie die Festigkeit der sozialen, kulturellen und familiären Bindung an das Gastland und das Zielland.<sup>49</sup>

Hinsichtlich der Art und Schwere der Straftat lässt sich sagen, dass Herr Johansen nach Syrien reiste und dort sich an einem „ernsthaften Verbrechen“ beteiligte.<sup>50</sup> Welche Akte er dabei konkret beging, lässt sich den Stellungnahmen der Parteien und der Entscheidung des EGMR nicht entnehmen. Hinsichtlich der Dauer im Gastland muss hervorgehoben werden, dass Herr Johansen sich nicht in einem Gastland aufhielt, sondern in seinem Heimatstaat. Er erlangte die dänische Nationalität mit seiner Geburt und lebte mit einer Ausnahme von sechs Monaten, die er in Tunesien verbrachte, auch Zeit seines Lebens in Dänemark.<sup>51</sup> Seit seiner Rückkehr nach Dänemark hatte er sich tadellos verhalten und keine weiteren Straftaten begangen.<sup>52</sup> Zudem ist Herr Johansen mit einer Dänin verheiratet und hat mit ihr einen gemeinsamen Sohn, welcher 2010 geboren wurde.<sup>53</sup> Die tunesische Staatsangehörigkeit besitzt er nur, weil sein Vater Tunesier ist und nach tunesischem Recht bei Geburt das Kind ebenfalls die tunesische Staatsangehörigkeit bekommt.<sup>54</sup> Zu seinem Vater, welcher der einzige enge Verwandte in Tunesien ist, hat er jedoch keinen Kontakt mehr.<sup>55</sup> Es besteht kein Bestreben der Familie nach Tunesien auszuwandern. Die Ausweisungsverfügung beeinträchtigte daher in erheblichem Maße die Festigkeit der sozialen, kulturellen und familiären Bindung an Dänemark während nach Tunesien keine Bindungen bestanden. Es muss zwar bedacht werden, dass es nach wie vor um den Vorwurf des Terrorismus geht, jedoch bestand für Dänemark zum Zeitpunkt der Ausweisungsverfügung keine konkrete Gefahr. Es lässt sich dem Vorbringen der Parteien nicht entnehmen, dass Herr Johansen vorhatte, terroristische Akte in seinem Heimatland Dänemark zu begehen. Der Umstand, dass er sich

49 EGMR, Urteil v. 13.7.2008, *Maslov v. Austria*, Beschwerde-Nr. 1638/03, Rn. 48; *Grabenwarter/Pabel*, § 22, Rn. 77.

50 EGMR, Entscheidung v. 1.2.2022, *Johansen v. Denmark*, Beschwerde-Nr. 27801/19, Rn. 34, 50.

51 Ibid., Rn. 5.

52 Ibid., Rn. 6.

53 Ibid.

54 Ibid., Rn. 58.

55 Ibid., Rn. 16.

seitdem tadellos verhielt, lässt eher auf das Gegenteil schließen. Dem EGMR kann daher im Fall der Ausweisungsverfügung nicht zugestimmt werden, dass offensichtlich keine Verletzung von Art. 8 EMRK vorliegt.

### III. Fazit

Der EGMR hat sich durch seine Rechtsprechungsentwicklung in eine Zwickmühle gebracht. Denn durch die Prüfung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen wird ein Bereich geprüft, der ausdrücklich nicht in die EMRK inkorporiert werden sollte. Die Lösung des EGMR eine Willkürkontrolle und einen prozeduralen Ansatz zu wählen, erscheint zwar im Grunde nach mit Blick auf den Subsidiaritätsgedanken und der ansonsten sehr weiten Auslegung des Art. 8 EMRK sachgemäß, in Ausnahmefällen wie dem von Herrn Johansen müssen solche Fälle jedoch genaustens geprüft werden. Hinsichtlich der Ausweisungsverfügung keine Verletzung von Art. 8 EMRK festzustellen, erscheint aufgrund der Besonderheiten des Falls fraglich.

## C. Entzug der Staatsangehörigkeit im Lichte des Völker- und Europarechts

### I. Problem der Staatenlosigkeit

Im bereits dargelegten EGMR Fall Johansen v. Denmark hatte der Betroffene, wie ausgeführt, eine weitere Staatsangehörigkeit. Neben seiner Dänischen besaß er auch die Tunesische. Was aber, wenn eine Person nur eine einzige Staatsangehörigkeit besitzt, was den überwiegenden Teil der Weltbevölkerung betreffen würde? Die Staatsangehörigkeit vermag völkerrechtlich die Zuordnung von Menschen zu Staaten zu schaffen.<sup>56</sup> Sie betrifft das rechtliche Band<sup>57</sup> zwischen dem Staat und seinen Angehörigen, welches auf der tatsächlichen sozialen Bindung basiert und räumlich nicht beschränkt ist.<sup>58</sup> Doch was, wenn dieses Band zwischen Staat und Mensch durchschnitten wird? Es bleibt eine Einzelperson ohne Heimatstaat. Diese Person gilt als Staatenloser, da kein Staat sie als Angehörigen ansieht.<sup>59</sup> Eine Stellung als Staatenloser ist für den Betroffenen mit erheblichen Problemen verbunden. Denn der Einzelne kann nicht in den Genuss von Rechten kommen, die mit der Staatsbürgerschaft einhergehen, er hat keine Ansprüche auf Niederlassung gegenüber irgendeinem Staat und kann überall ausgewiesen werden.<sup>60</sup> Zudem steht kein Staat auf völ-

56 *Krajewski*, § 7, Rn. 34.

57 ICJ, Judgement of 6/4/1955, *Nottebohm case*, S. 23; *Askin*, MRM 2012/2, S. 182.

58 *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 80; *Kau*, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), S. 218.

59 *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 110.

60 *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 110; vgl. *Förster*, Das Recht auf Rechte und das Engagement für eine gemeinsame Welt – Hannah Arendt Reflexionen über die Menschenrechte, Zeitschrift für politisches Denken 2009, abrufbar unter: [https://www.hannaharendt.net/index.php/han/article/view/146/258#:~:text=\(10.7.2023\)](https://www.hannaharendt.net/index.php/han/article/view/146/258#:~:text=(10.7.2023),), zitiert: Arendt, Hannah, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, S. 560: „[W]er immer einmal die Rechte, die in der Staatsbürgerschaft garantiert waren, verloren hatte, blieb rechtlos“.

kerrechtlicher Ebene im Rahmen des diplomatischen Schutzes hinter ihm.<sup>61</sup> Das Leitprinzip internationalen Rechts statuiert als Ausfluss der souveränen Gleichheit der Staaten, dass die Staaten selbst bestimmen, wer ihre Staatsangehörigen sind.<sup>62</sup> Diesem Ermessen können jedoch völkerrechtliche Grenzen gesetzt werden.<sup>63</sup> Diese Grenzen sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

## II. Vorgaben des internationalen Rechts

### 1. AEMR

Art. 15 AEMR regelt als einziges Übereinkommen das Recht, eine Staatsangehörigkeit „zu erwerben, behalten und zu wechseln“. <sup>64</sup> Mithin regelt die Norm ein Recht auf Staatsangehörigkeit. Als unverbindliche Resolution der UNO Generalversammlung gibt sie jedoch kein verpflichtendes Völkervertragsrecht wieder, auch eine gewohnheitsrechtliche Geltung dieses Rechts wird abgelehnt.<sup>65</sup> Art. 15 AEMR kann somit kein eigenständig einklagbares Recht schaffen, sondern höchstens als Auslegungshilfe dienen.

### 2. Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen vom 28.8.1954

Das Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen vom 28.08. gibt eine völkerrechtliche Definition eines Staatenlosen in seinem Art. 1 als „eine Person, die kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht“. Das Übereinkommen regelt nicht den Entzug oder Verlust der Staatsangehörigkeit, sondern knüpft an den Fall an, dass ein Betroffener bereits staatenlos ist und gibt diesen Personen bestimmte Rechte.<sup>66</sup> Denn eine staatenlose Person hat keinen Heimatstaat, der hinter ihr steht und ggf. ihre Interessen vertreten kann, sie steht auf völkerrechtlicher Ebene daher schutzlos da. Über diese Situation will das Übereinkommen von 1954 zumindest teilweise hinweghelfen, indem beispielsweise Diskriminierungsverbote (Art. 3 des Übereinkommens von 1954) statuiert werden. Das Abkommen

61 *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 110; *Göcke*, Statless Persons (August 2013), MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e878?rskey=ZIKFnb&result=1&prd=MPIL> (9.2.2023), Rn. 3.

62 *D'Oliveira*, Union Citizenship and Beyond, EUI Working Paper LAW 2018/15, S. 5; *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 83; *Hobe*, S. 66; *Hofmann*, Denaturalization and Foced Exile, MPEPIL, [https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690-e774?rskey=ZIKFnb&result=2&prd=MPIL](https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e774?rskey=ZIKFnb&result=2&prd=MPIL) (9.2.2023), Rn. 2.

63 *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 83; *D'Oliveira*, Union Citizenship and Beyond, EUI Working Paper LAW 2018/15, S. 5.

64 *Askin*, MRM 2012, S. 191.

65 *Weber/Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 464; *Askin*, MRM 2012, S. 190; *Weber*, ZAR 2015, S. 145; *Schmidt*, Rn. 4a.

66 *Göcke*, Statless Persons (August 2013), MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e878?rskey=ZIKFnb&result=1&prd=MPIL> (9.2.2023), Rn. 8.

macht mithin keine Vorgaben bezüglich des Entzugs der Staatsangehörigkeit, sondern setzt bereits voraus, dass eine betroffene Person staatenlos ist.

### **3. Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit vom 30.8.1961**

Das Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit vom 30.8.1961 soll das Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen vom 28.8.1954 ergänzen.<sup>67</sup> Anders als das Übereinkommen von 1954 statuiert das Übereinkommen von 1961 Regeln zur Verleihung von Staatsangehörigkeit und das Verbot ihres Entzugs, sofern der Betroffene dadurch staatenlos werden würde. Das Abkommen schützt umfassend vor Staatenlosigkeit. Art. 5-7 des Übereinkommens regeln Verlustgründe, dabei ist für jeden Verlust notwendige Voraussetzung, dass der Betroffene nicht staatenlos werden würde. Bezüglich anderer als im Übereinkommen genannter Verlustfälle bestimmt Art. 7 VI des Übereinkommens von 1961, dass auch in sonstigen Fällen niemand seine Staatsangehörigkeit verlieren darf, wenn er dadurch staatenlos werden würde. Bezüglich des Entzugs der Staatsangehörigkeit bestimmt Art. 8 I des Übereinkommens von 1961, dass niemandem die Staatsangehörigkeit entzogen werden darf, der dadurch staatenlos werden würde. Eine Regelung über einen Verlust/Entzug der Staatsangehörigkeit eines Mehr- oder Doppelstaaters bei terroristischer Beteiligung würde, da diese Person nicht staatenlos werden würde, nicht gegen das Übereinkommen von 1961 verstoßen. Denn das Übereinkommen soll vor Staatenlosigkeit schützen,<sup>68</sup> nicht aber einem Mehrstaater alle Staatsangehörigkeiten erhalten. Selbst bei einer Person, die nur eine Staatsangehörigkeit besitzt, ist ein zulässiger Entzug möglich. Denn bei einer terroristischen Beteiligung kommt Art. 8 III a) ii) des Übereinkommens in Betracht. Dieser statuiert, dass ein zulässiger Entzugsgrund gegeben wäre, wenn eine Person „im Widerspruch zu ihrer Treuepflicht gegenüber dem Vertragsstaat (...) ein den Lebensinteressen des Staates in schwerwiegender Weise abträglichen Verhalten an den Tag gelegt hat“. Diese Option kommt bei terroristischen Aktivitäten, die zum Ausdruck bringen, dass man den Wert- und Moralvorstellungen des Heimatstaates nicht mehr als eigene ansieht, durchaus in Betracht. Als Einschränkung muss dies aber von den Staaten bei Unterzeichnung/Ratifikation/Beitritt erklärt worden sein, dass sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Zudem muss die Regelung bereits in dem Zeitpunkt bestanden haben (vgl. Art. 8 III des Übereinkommens). Eine solche Erklärung gaben

67 Text of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, [https://www.unhcr.org/belongs/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness\\_ENG.pdf](https://www.unhcr.org/belongs/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf) (17.1.2023).

68 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Fact Sheet: The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, 25 August 2021, <https://www.refworld.org/docid/612608084.html> (17.1.2023).

beispielsweise Österreich, Belgien und Brasilien ab, nicht aber z.B. Deutschland oder Dänemark.<sup>69</sup>

#### 4. ICERD

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7.03.1966 (ICERD) verpflichtet die Vertragsstaaten, Rassendiskriminierungen zu beseitigen.<sup>70</sup> In Artikel 5 lit. d iii) statuiert das Abkommen, jede Form von Rassendiskriminierung zu verbieten und insbesondere jedem diskriminierungsfrei ein gleiches Recht auf Staatsangehörigkeit zu geben. Die Verleihung bzw. der Entzug darf nicht von Merkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale, sowie ethnische Herkunft abhängig gemacht werden.<sup>71</sup> Nicht in den Geltungsbereich des Abkommens fällt aber der Schutz vor Staatenlosigkeit per se.<sup>72</sup> Das bedeutet im Ergebnis, dass das ICERD zwar ein gewisses Schutzniveau gibt, jedoch nur für den spezifischen Fall, dass die Staatsangehörigkeit in diskriminierender Weise entzogen wird. Ein Vertragsstaat kann zwar nach dem ICERD nicht den Verlust der Staatsangehörigkeit an eine bestimmte Hautfarbe knüpfen, das Abkommen hindert ihn aber nicht daran, den Verlust an allgemeine, für jeden geltende Umstände zu knüpfen, wie z.B. die Teilnahme an terroristischen Aktivitäten.

#### 5. Kinderrechte

Verschiedene internationale Vertragstexte geben Kindern ein Recht auf Staatsangehörigkeit. Anzuführen lässt sich insoweit Art. 7 I der UN-Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989 und Art. 24 III des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), welche ein Recht auf Staatsangehörigkeit<sup>73</sup> für Kinder regeln. Ebenfalls zu erwähnen ist Art. 29 der Internationalen Konvention zum Schutze aller Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18.12.1990 (ICMW), der ebenfalls regelt, dass Kinder von Wanderarbeitnehmern ein Recht auf Staatsangehörigkeit haben.

Diese Bestimmungen gelten zwar für alle Vertragsstaaten, sodass Kindern im Vergleich zu Erwachsenen ein höherer Schutz bezüglich der Staatsangehörigkeit zukommt. Fraglich ist aber, ob man daraus schlussfolgern kann, dass auch Erwachsenen ein Recht auf Staatsangehörigkeit zusteht. Die Kinderrechtskonvention ist explizit nur auf Menschen anzuwenden, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.<sup>74</sup> Eine Ausdehnung auf Menschen über 18 wäre contra legem und würde

69 Vgl. Declarations and Reservations, Convention on the Reduction of Statelessness, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en) (15.2.2023).

70 *Buergenthal/Thürer*, S. 48.

71 *Tomuschat*, in: *Angst/Lantschner* (Hrsg.), Art. 5 lit. a-d ICERD, Rn. 29.

72 *Ibid.*, Rn. 33.

73 *Hobe*, S. 73.

74 *Kau*, in: *Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), S. 273.

auch nicht dem Sinn und Zweck des Abkommens, nämlich dem Schutz von Kindern dienen. Zwar lässt sich argumentieren, dass jeder Erwachsene das Kinderstadium durchlebt hatte und somit (im Rahmen der Vertragsstaaten) irgendwann in seinem Leben ein Recht auf Staatsangehörigkeit hatte, jedoch steht die Kinderrechtskonvention nicht entgegen, wenn ein Erwachsener seine erworbene Staatsangehörigkeit verliert oder sie ihm entzogen wird. Dasselbe lässt sich ebenfalls für den Begriff Kinder im Rahmen des IPBPR<sup>75</sup> und des ICMW argumentieren. Die Abkommen sind mithin unanwendbar, wenn einem Erwachsenen die Staatsangehörigkeit, auch im Rahmen von terroristischen Vergehen, entzogen wird.

## 6. CEDAW

Ein weiteres Abkommen, welches selektiv Schutz hinsichtlich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen gibt, ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Artikel 9 CEDAW bestimmt, dass Frauen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert werden dürfen, und schützt ihre Staatsangehörigkeit im Rahmen der Eheschließung. Wie die Kinderrechtskonvention gibt auch diese Konvention nur partikulären Schutz hinsichtlich einer vulnerablen Bevölkerungsgruppe und gibt keinen umfassenden Schutz hinsichtlich der Staatsangehörigkeit. Das Abkommen ist mithin unanwendbar, wenn einem Individuum die Staatsangehörigkeit, auch im Rahmen von terroristischen Vergehen, entzogen wird.

## 7. Völkergewohnheitsrecht

Völkergewohnheitsrechtlich anerkannt ist nur das Verbot der willkürlichen Aberkennung der Staatsangehörigkeit.<sup>76</sup> Denn auch, wenn man annehmen kann, dass Staatenlosigkeit im völkerrechtlichen Raum kritisch zu sehen ist und nach Möglichkeit vermieden werden soll,<sup>77</sup> hat sich bis dato kein Völkergewohnheitsrecht herausgebildet, welches Staatenlosigkeit verbietet oder den Entzug der Staatsangehörigkeit umfassend regeln würde.<sup>78</sup> Es gibt zwar Dokumente, die den Staaten ein solches Recht nahe legen wie z.B. der 5. Erwägungsgrund der Venedig-Kommission in ihrer „Declaration on the consequences of state succession for the nationality of natural

<sup>75</sup> *Askin*, MRM 2012, S. 190.

<sup>76</sup> *Weber/Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 463; *Epping*, in: Ipsen-Völkerrecht, § 7, Rn. 97; *Kau*, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), S. 226; *Krajewski*, § 7, Rn. 38.

<sup>77</sup> *Krajewski*, § 7 Rn. 38.

<sup>78</sup> Im Ergebnis zustimmend: *Hofmann*, Denaturalization and Foced Exile, MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e774?rskey=ZIKFnb&result=2&prd=MPIL> (9.2.2023), Rn. 17, 18; *Göcke*, Stateless Persons (August 2013), MPEPIL, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e878?rskey=ZIKFnb&result=1&prd=MPIL>, (9.2.2023), Rn. 19.



persons“,<sup>79</sup> welcher besagt, dass Staaten das Prinzip anerkennen sollen, dass jeder ein Recht auf Nationalität hat. Dies kann jedoch nicht als völkerrechtlich verbindliches Recht ausgelegt werden. Denn es gibt zu wenig völkerrechtliche Ansätze, die ein solches Recht untermauern würden, und zu wenig Staatenpraxis, um eine Regel des Völkergewohnheitsrecht annehmen zu können. Dies wird deutlich, blickt man auf die nicht umfassende Ratifikationsdichte der jeweiligen aufgeführten Abkommen, die explizit staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen betreffen. Das Übereinkommen von 1961 hat zurzeit nur 78 Beitritte, zudem sind voraussichtlich 18 weitere Beitritte im Jahr 2024 vorgesehen.<sup>80</sup> Ein Schutz terroristischer Doppelstaater kommt daher nicht in Betracht. Selbst Terroristen mit nur einer Staatsangehörigkeit gegenüber würde das Völkergewohnheitsrecht einem Entzug der Staatsangehörigkeit nicht entgegenstehen, da ein Entzug aufgrund einer Beteiligung in terroristischen Gruppierungen nicht als willkürlich einzustufen ist.

## 8. Regionales Recht

### a) EMRK

Wie bereits geprüft, kann die EMRK durch die Willkürkontrolle des EGMR mit Art. 8 ggf. i.V.m. Art. 14 EMRK einen Mindestschutz bieten, wobei jedoch zu erkennen ist, dass der EGMR hinsichtlich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen sehr zurückhaltend urteilt, sodass man hinsichtlich Doppelstaatern von einem eher geringen Schutzniveau ausgehen kann. Das gilt jedoch nicht, wenn der Betroffene durch den Verlust der Staatsangehörigkeit staatenlos werden würde. Das Urteil *Emin Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2) vom 13.7.2023<sup>81</sup> macht deutlich, dass der EGMR in einem solchen Fall nicht zurückhaltend urteilt. Der EGMR stellte nämlich fest, dass ein durch die Behörden mutmaßlich erzwungener Verzicht des Beschwerdeführers auf seine Staatsangehörigkeit mit der Folge der Staatenlosigkeit, eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellt.<sup>82</sup> Dieses Urteil ist sehr begrüßenswert, da es den Schutz der EMRK, zumindest hinsichtlich der Vermeidung von Staatenlosigkeit, maßgeblich hervorhebt und somit das Europäische Schutzniveau aufwertet.

### b) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit

Als regionaler völkerrechtlicher Vertrag hinsichtlich der Regelung von Staatsangehörigkeit ist auf das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (EuStAG) hinzuweisen. Dieses vom Europarat entworfene Abkommen legt gemäß seinem Artikel 1 die „Grundsätze und Vorschriften betreffend die Staatsangehörig-

79 CDL-NAT(1996)007e-rev-restr, Venice, 14. September 1996.

80 60 Years since adoption of the 1961 UN Convention on the reduction of statelessness, [https://www.unhcr.org/ibelong/60-years-convention-on-the-reduction-of-statelessness/\(7.3.2023\)](https://www.unhcr.org/ibelong/60-years-convention-on-the-reduction-of-statelessness/(7.3.2023)).

81 EGMR, Urteil v. 13.7.2023, *Emin Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2), Beschwerde-Nr. 1/16.

82 Ibid., Rn. 37, 66.



keit natürlicher Personen“ fest. Als solche Grundsätze legt das Abkommen in Art. 4 EuStAG fest, dass jeder das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat (lit. a), dass Staatenlosigkeit vermieden werden soll (lit. b) und dass niemandem die Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen werden darf (lit. c.). Das EuStAG ist als sehr umfassend hinsichtlich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen anzusehen. Problematisch ist jedoch, dass nur 13 der EU-Staaten und nur 21 der Mitglieder des Europarates überhaupt dem Abkommen beigetreten sind, wonach nur eine geringe Bindung in Europa gegeben ist und folglich auch kein regionales Völkergewohnheitsrecht anzunehmen ist, da es an der Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung fehlt.<sup>83</sup> Zudem sieht das Abkommen in seinem Art. 7 EuStAG auch Entzugsbestimmungen und in seinem Art. 8 EuStAG Verlustbestimmungen bezüglich der Staatsangehörigkeit vor. Außer im Fall des betrügerischen Erwerbs der Staatsangehörigkeit darf der Betroffene jedoch durch den Akt nicht staatenlos werden, sodass ein Verlust/Entzug der Staatsangehörigkeit nur bei Doppel- und Mehrstaaten in Betracht kommt (vgl. Art. 7 III, Art. 8 I EuStAG). Bei Doppelstaaten kommt allerdings bei terroristischen Aktivitäten ein zulässiger Entzug nach Art. 7 I lit. c bzw. d in Betracht. Da das Übereinkommen aber effektiv vor Staatenlosigkeit schützt, kann man von einem umfassenden Schutzniveau seitens der beigetretenen Staaten ausgehen.

## 9. Fazit

Der Vergleich der verschiedenen völkerrechtlichen Quellen hat gezeigt, dass ein Entzug/Verlust der Staatsangehörigkeit nicht per se verboten ist, denn die Entscheidung darüber ist der staatlichen Regelungsmacht vorbehalten, gehört also zum „*domaine réservé*“ der Staaten.<sup>84</sup> Aufgrund Völkervertragsrechts bestehen allerdings massive Einschränkungen hinsichtlich der Souveränität der Staaten.<sup>85</sup> Das größte Schutzniveau geben dabei das Übereinkommen von 1961 und das EuStAG. Der geringe Ratifizierungsstand beider Abkommen (78 weltweit bzgl. dem Übereinkommen von 1961 und 21 europäische Staaten hinsichtlich dem EuStAG) macht jedoch deutlich, dass seitens der Weltgemeinschaft nach wie vor Handlungsbedarf besteht. Bei solchen Staaten, die keines der genannten Abkommen ratifiziert haben, können, mangels völkergewohnheitsrechtlichem Schutzniveau (außer im Fall der Willkür), Betroffene unter Umständen ohne Heimatstaat sein, der sie vertreten kann. Eine Ausnahme ist für den Fall des betrügerischen Erlangens der Staatsangehörigkeit anzunehmen, denn es ist gemeinhin anerkannt, dass die Staatsangehörigkeit in einer

83 Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 467.

84 Weber, ZAR 2019, S. 214; zum Begriff des „*domaine réservé*“: Köngeter, Menschenrechte und die Frage der „Einmischung in innere Angelegenheiten“, 16.4.2008, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/499354/342f68645ae8b0d90eb423e6f39c2034/menschenrechte---data.pdf> (7.7.2023).

85 Weber, ZAR 2019, S. 214.

solchen Konstellation sogar zurückgenommen werden darf, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird.<sup>86</sup>

### III. Vorgaben des Unionsrechts

Neben den völkerrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit erscheint es möglich, dass auch im Rahmen der Europäischen Union Vorgaben bestehen, welche die Mitgliedstaaten hinsichtlich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen zu beachten haben. Das Unionsrecht kennt ein gegenüber dem internationalen Recht einzigartiges Rechtskonstrukt, nämlich das der Unionsbürgerschaft. Fraglich ist daher, ob der Status als Unionsbürger dem Einzelnen im Rahmen der Europäischen Union einen besonderen Schutz verleihen kann, der über das bereits geprüfte internationale Schutzniveau hinausgeht.

#### 1. Unionsbürgerschaft

Das Institut der Unionsbürgerschaft wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt.<sup>87</sup> Wer Staatsangehöriger eines Mitgliedsstaates ist, der ist auch Unionsbürger (vgl. Art. 20 I 2 AEUV). Den Staatsangehörigen steht dieser Status ohne weiteres Verhalten zu.<sup>88</sup> Die Unionsbürgerschaft begründet ein besonderes Rechtsverhältnis zwischen der EU und den Angehörigen der Mitgliedstaaten, ist jedoch kein Äquivalent zur Staatsangehörigkeit.<sup>89</sup> Denn durch die Akzessorietät bezüglich der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates ist der Kreis der Staatsangehörigen der 27 Mitgliedstaaten deckungsgleich mit dem der Unionsbürger.<sup>90</sup> Das bedeutet konsequenterweise aber auch, dass, sofern die mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit entzogen wird, dies mit dem Verlust der Unionsbürgerschaft einhergeht.<sup>91</sup> Dies ist insofern problematisch, als die Unionsbürgerschaft dem Einzelnen eigene, gerade an diesen Status gekoppelte Rechte verleiht. Dabei ist es unerheblich, ob der Einzelne nur Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates ist oder auch zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzt.<sup>92</sup> Die Unionsbürgerschaft vermittelt zudem spezielle Unionsbürgerrechte, vgl. z.B. Art. 20-25 AEUV.<sup>93</sup> Wird nun einem Doppelstaater die Staatsangehörigkeit entzogen, gibt es zwei Konstellationen: Einerseits kann es sein, dass die weitere Staatsangehörigkeit ebenfalls die eines Mitgliedstaates

86 Vgl. z.B. § 35 II StAG bzgl. Deutschland; vgl. auch EuGH, Urt. v. 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08 und BVerfGE 116, 24. *Maaßen*, ZAR 2011, S. 338.

87 *D'Oliveira*, EUI Working Paper RSCAS 2018/49, Brexit, Nationality and Union Citizenship: Bottom up, S. 1; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 2.

88 *Heselhaus*, in: Pechstein et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 2.

89 *Haag*, in: von der Groeben et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 10, 11.

90 *Ibid.*, Rn. 13.

91 *Gnatzy*, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 21; *Haag*, in: Bieber et al (Hrsg.), § 2, Rn. 26; *Heselhaus*, in: Pechstein et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 18.

92 *Haag*, in: von der Groeben et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 13; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 9.

93 *Haag*, in: Bieber et al (Hrsg.), § 2, Rn. 25.

ist. In diesem Fall würde dem Betroffenen die Unionsbürgerschaft erhalten bleiben. Problematisch ist jedoch, wenn die weitere Staatsangehörigkeit die eines Drittstaates ist und damit bei Entzug der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit ebenfalls die akzessorische Unionsbürgerschaft und damit alle ihr inhärenten Rechte verloren gehen.

## 2. Kompetenzen der EU

Fraglich ist zunächst, ob die EU Fälle mit staatsangehörigkeitsrechtlichen Bezügen überhaupt beeinflussen kann. Denn durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung kann sie nur im Rahmen derer Kompetenzen tätig werden, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Grundsätzlich richtet sich aber die Bestimmung, wer Staatsangehöriger ist, nach dem Recht der Mitgliedstaaten, denn diese besitzen eine ausschließliche Kompetenz.<sup>94</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH setzt aber das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Grenzen, was den Verlust der Staatsangehörigkeit betrifft.

## 3. Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH

Bereits 1992 legte der EuGH in dem Urteil *Micheletti*<sup>95</sup> fest, dass zwar die Voraussetzungen für Verlust und Erwerb der Staatsangehörigkeit in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt, diese jedoch bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit das Gemeinschaftsrecht beachten müssen.<sup>96</sup> In dem konkreten Fall ging es darum, dass es nicht zulässig sei, die Anerkennung als Gemeinschaftsangehörigen von zusätzlichen Voraussetzungen, wie dem gewöhnlichen Aufenthalt, abhängig zu machen, wenn der Betroffene zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzt.<sup>97</sup> Denn sonst könnten Mitgliedstaaten durch die Regelung der Staatsangehörigkeit den Anwendungsbereich des Unionsrechts, im Fall *Micheletti* der Niederlassungsfreiheit, bestimmen, und dadurch könnte diese Freiheit in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet werden.<sup>98</sup> Es folgte die Weiterführung dieses Ansatzes im Urteil *Ruiz Zambrano* von 2011.<sup>99</sup> Dort machte der EuGH klar, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“.<sup>100</sup> Das Unionsrecht kann daher Regelungen entgegenstehen, die zu einem Verlust des Kernbestands der Rechte führen, die die Unionsbürgerschaft vermittelt.<sup>101</sup>

94 *Weber/Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), Rn. 478; *Heselhaus*, in: *Pechstein et al* (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 19.

95 EuGH, C-369/90, *Micheletti u.a.*, Urt. v. 7.7.1992, ECLI:EU:C:1992:295.

96 *Ibid.*, Rn. 10.

97 *Ibid.*, Rn. 11.

98 *Ibid.*, Rn. 12.

99 EuGH, C-34/09, *Ruiz Zambrano*, Urt. v. 8.3.2011, ECLI:EU:C:2011:124.

100 *Ibid.*, Rn. 41.

101 *Ibid.*, Rn. 42.

Ein Paukenschlag hinsichtlich der Rechtsprechung des EuGH war aber die vorherige Entscheidung Rottmann von 2010.<sup>102</sup> Hier ging es um die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung.<sup>103</sup> Der EuGH bestätigte seine Micheletti-Rechtsprechung hinsichtlich der Aussage, dass die Mitgliedstaaten auch im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs bei staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen das Recht der Union beachten müssen.<sup>104</sup> Denn der Entzug der Staatsangehörigkeit ist mit einem Verlust der Unionsbürgerschaft verbunden, was dazu führt, dass die damit verbundenen Rechte verloren werden. Daher fällt eine solche Maßnahme nach Ansicht des EuGH ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht, und dieses ist daher von den Mitgliedstaaten zu beachten.<sup>105</sup> Denn der Unionsbürgerstatus bestimmt auch den Anwendungsbereich von Unionsrechten.<sup>106</sup> Ein Entzug der Staatsangehörigkeit ist nur dann unionsrechtskonform, wenn ein im Allgemeininteresse liegender Grund gegeben ist, die Maßnahme nicht willkürlich erfolgt und sie im Hinblick auf die unionsrechtliche Stellung hinsichtlich der Folgen für den Betroffenen verhältnismäßig ist.<sup>107</sup> Das Erfordernis einer solchen Einzelfallprüfung seitens der Behörden wurde durch den EuGH im Urteil Tjebbes u.a. von 2019<sup>108</sup> insofern „aufgeweicht“, als auch allgemeine Gesetze diesem Erfordernis Genüge tun können, sofern die Behörden, z.B. bei Beantragung eines Reisedokuments oder ähnlichem, die Situation im Einzelfall mit den individuellen Folgen prüfen und die Staatsangehörigkeit gegebenenfalls wiederherstellen können.<sup>109</sup> Das Urteil Tjebbes u.a. und das Urteil Wiener Landesregierung von 2022<sup>110</sup> zeigen des Weiteren, dass im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Grundrechtecharta in Betracht gezogen werden muss.<sup>111</sup>

#### 4. Bewertung der Rechtsprechungsentwicklung

Die Unionsbürgerschaft ist ein wichtiges Rechtsinstitut. Sie stellt trotz ihrer Akzessorietät ein eigenständiges Rechtsverhältnis dar.<sup>112</sup> Die Erklärung Nr. 2 zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates<sup>113</sup> und der Beschluss vom Europäischen Rat von

102 EuGH, C-135/08, *Rottmann*, Urt. v. 2.3.2010, ECLI:EU:C:2010:104.

103 Ibid., Rn. 28.

104 Ibid., Rn. 40, 41.

105 Ibid., Rn. 42, 45.

106 Ibid., Rn. 43.

107 Ibid., Rn. 51, 53, 55, 56.

108 EuGH, C-221/17, *Tjebbes u.a.*, Urt. v. 12.3.2019, ECLI:EU:C:2019:189.

109 Ibid., Rn. 42–45.

110 EuGH, C-118/20, *Wiener Landesregierung*, Urt. v. 18.1.2022, ECLI:EU:C:2022:34.

111 Ibid., Rn. 61; EuGH, C-221/17, *Tjebbes u.a.*, Urt. v. 12.3.2019, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 45.

112 *Heselhaus*, in: Pechstein et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 18; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 7.

113 ABl. 1992, C 191, S. 98: „(...) die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird (...)“.

11. und 12. Dezember 1992<sup>114</sup> verdeutlichen aber, dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen bezüglich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen nicht der Union übertragen wollten. Die Unionsbürgerschaft soll daher ausdrücklich die Staatsangehörigkeit nur ergänzen, sie soll sie aber gerade nicht ersetzen.<sup>115</sup> Auch wenn die Unionsbürgerschaft unmittelbare Rechte gegenüber der Union vermitteln kann, so ist deren Ausgestaltung oft von der Umsetzung der Mitgliedstaaten abhängig.<sup>116</sup> Dennoch hat der EuGH durch seine Entscheidungen die Unionsbürgerschaft zu einem Recht mit fundamentalen Status aufgewertet, welches er zu schützen gedenkt.<sup>117</sup> Obwohl die Mitgliedstaaten eine ausschließliche Zuständigkeit besitzen, kann das Unionsrecht der Wahrnehmung einer solchen Befugnis Grenzen setzen. Andernfalls könnten die Mitgliedstaaten durch beliebigen Entzug oder Verleihung von Staatsangehörigkeit willkürlich den Anwendungsbereich des Unionsrechts, insbesondere der Grundfreiheiten, bestimmen.<sup>118</sup> Dies würde dem Wesen der Europäischen Union und dem Grundsatz des *effet utile* zuwiderlaufen und wäre inakzeptabel. Mithin kann durch das Unionsrecht zumindest für Extremfälle eine Begrenzung des Spielraums der Mitgliedstaaten bezüglich Fragen im Zusammenhang mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit gesehen werden.

## 5. Fazit bezüglich terroristischen Doppelstaatern

Das Recht zur Regelung der Verleihung oder des Entzugs einer Staatsangehörigkeit verbleibt somit im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Völlig frei sind sie jedoch nicht, wie die Rechtsprechung des EuGH gezeigt hat. Es ist stets darauf zu achten, dass die betreffende Person nicht staatenlos wird. Bei einem Doppel- oder Mehrstaater ist ein Entzug grundsätzlich auch nach Unionsrecht möglich. Hat er einen terroristischen Hintergrund, wird ein willkürlicher Entzug seitens der Mitgliedstaaten regelmäßig abzulehnen sein. Es ist aber stets eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und eine Folgenabwägung im Einzelfall vorzunehmen. Der Fall von Herrn Johanson könnte somit auch auf Unionsebene relevant sein, da Herr Johanson durch Verlust der dänischen Staatsangehörigkeit auch seinen Status als Unionsbürger verloren hat. Im Rahmen einer Folgenabwägung auf Unionsebene wären dabei ähnliche Schlussfolgerungen anzustellen wie im Rahmen der EMRK.

114 Abl. 1992, C 348, S. 1, Abschnitt A: „Die Frage, ob eine Person die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, wird einzig und allein auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats geregelt“.

115 Heselhaus, in: Pechstein et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 44; Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 5.

116 Heselhaus, in: Pechstein et al (Hrsg.), Art. 20 AEUV, Rn. 45.

117 D'Oliveira, EUI Working Paper RSCAS 2018/49, Brexit, Nationality and Union Citizenship: Bottom up, S. 2.

118 Forsthoff/Eisendle, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 45 AEUV, Rn. 20; Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags (...) über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, (...), v. 24.6.2019, S. 14.

#### IV. Ausblick: ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit?

Ursprünglich war Völkerrecht das Recht zwischen Staaten, Einzelmenschen wurden keine eigenen Rechte zuerkannt.<sup>119</sup> Menschenrechtsverträge wie der IPBPR oder die EMRK haben dies geändert, indem sie Individuen einzelne, teilweise sogar einklagbare Rechte gaben.<sup>120</sup> Diese Rechte werden als Menschenrechte bezeichnet. Denn es sind solche Rechte, die dem Einzelnen kraft seines Menschseins zukommen und völkerrechtlich verbindlich sind.<sup>121</sup> Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit, insbesondere ein völkergewohnheitsrechtlich verankertes Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit, bislang nicht besteht.<sup>122</sup> Es gibt daher nach wie vor große Lücken im internationalen Bereich, sodass es weiterhin vorkommen kann, dass Personen staatenlos sind oder werden können.

#### D. Vergleich mit nationalem Recht am Beispiel Deutschlands

Wie eingangs erwähnt, hat sich ein Trend der Staaten abgezeichnet, bei Doppelstaaten mit terroristischem Hintergrund die Staatsangehörigkeit zu entziehen. Fälle wie *Johansen v. Denmark*, in denen ein dänisches Gesetz zum Entzug maßgebend war, sind Deutschland nicht unbekannt. Denn auch hierzulande bildet Art. 28 StAG n.F. eine gesetzliche Grundlage, welche einen Verlust der Staatsangehörigkeit regelt. Es ist dabei darauf hinzuweisen, dass die Begriffe Entzug und Verlust auf internationaler und nationaler Ebene nicht gleich definiert werden. Während das Expert Meeting der UNHCR im Rahmen ihrer Interpretation des Abkommens von 1961<sup>123</sup> darauf abstellte, ob der Verlust automatisch aufgrund eines Gesetzes eintritt, um ihn als solches zu qualifizieren, und ein Entzug eine behördliche Entscheidung voraussetzt,<sup>124</sup> gibt es auch Stimmen in der Literatur, die auf die Vermeidbarkeit rekurrieren. Das Bundesverfassungsgericht stellt im Rahmen des Art. 16 GG dahingehend auf die Beeinflussbarkeit seitens des Betroffenen ab. Zur korrekten Analyse der jeweiligen Gesetze sind daher die jeweils maßgebenden Interpretationen heranzuziehen.

119 *Krajewski*, § 7, Rn. 126; *Buergenthal/Thürer*, S. 11.

120 *V. Arnould*, § 2, Rn. 67; *Kau*, in: *Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), S. 173.

121 *Krajewski*, § 12, Rn. 1; *Buergenthal/Thürer*, S. 11.

122 Im Ergebnis auch so: *Hobe*, S. 73.

123 UNCHR, Expert Meeting, Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality, Summary Conclusions, Tunisia, 31. October – 1. November 2013.

124 UNCHR, Expert Meeting, Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality, Summary Conclusions, Tunisia, 31. October – 1. November 2013, Rn. 9.

## I. Neufassung des Art. 28 StAG

Am 9.8.2019 trat die Neufassung des Art. 28 StAG in Kraft.<sup>125</sup> Davor war ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nur möglich, wenn eine Person ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung in Streitkräfte oder einen ähnlichen bewaffneten Verband eines anderen Staates eingetreten war und zudem die Staatsangehörigkeit genau dieses Staates besaß, folglich in die Streitkräfte eines anderen Heimatstaates eintrat.<sup>126</sup> Eine Analogie auf Terrormilizen war nicht möglich.<sup>127</sup> Sinn und Zweck dieser Bestimmung war es, die Neutralität Deutschlands im Kriegsfall zu unterstreichen.<sup>128</sup> Nach der Änderung des Art. 28 StAG verliert nun ein Deutscher, der „sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt“, seine Staatsangehörigkeit, sofern er nicht dadurch staatenlos werden würde. Da Deutschland aber viele der bereits genannten völkerrechtlichen Verträge ratifiziert hat und in seiner Verfassung durch Art. 16 GG eine einzigartige Bestimmung zum Schutz der Staatsangehörigkeit hat, stellt sich die Frage, ob eine solche Regelung mit der deutschen Verfassung und den durch Deutschland eingegangenen internationalen Verpflichtungen im Einklang steht. Die aufgezeigte Rechtsprechung des EuGH ist hier miteinzubeziehen, denn mangels Einschränkung kann Art. 28 StAG genauso Fälle betreffen, in denen die andere Staatsangehörigkeit keine eines anderen EU-Mitgliedstaates ist, wodurch bei einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zudem die Unionsbürgerschaft verloren ginge.

## II. Verfassungskonformität des § 28 Abs. 1 Nr. 2

### 1. Art. 16 Abs. 1 GG

§ 28 I StAG regelt ausweislich der Norm den „Verlust“ der Staatsangehörigkeit. Dies könnte unvereinbar sein mit Art. 16 I GG. Als Versprechen seitens des Gesetzgebers nach dem Holocaust, die Staatsangehörigkeit nicht mehr zu entziehen, findet sich in Art. 16 I Satz 1 GG das Verbot des Entzugs der Staatsangehörigkeit.<sup>129</sup> Zur Zeit des Nationalsozialismus wurde durch das Reichsbürgerrecht die Bedeutung der Staatsangehörigkeit materiell ausgehöhlt.<sup>130</sup> Art. 16 GG wurde daher als Abwehr- und Freiheitsrecht ausgestattet.<sup>131</sup> Es soll außerdem davor schützen, das Staatsange-

125 BGBl. I S. 1124.

126 BGBl. 1999 II, S. 1618; *Bender*, BRJ 2020, S. 1.

127 BT-Drs. 19/9736 S. 1; *Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 4; *Zimmermann/Eiken*, NVwZ 2019, S. 1314; *Weber*, ZAR 2015, S. 144.

128 *Weber*, ZAR 2015, S. 138.

129 *Weber*, ZAR 2019, S. 210.

130 *Weber*, ZAR 2015, S. 139; *Kießling*, Der Staat 2015, S. 6.

131 *Maaßen*, in: BeckOK, Art. 16 GG, Rn. 1,4; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 1.



hörigkeitsrecht willkürlich zu instrumentalisieren und z.B. für Strafzwecke zu nutzen.<sup>132</sup>

Art. 16 I GG schützt Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit rechtswirksam erworben haben.<sup>133</sup> Dabei wird kein Unterschied gemacht, ob der Betroffene nur die deutsche Staatsangehörigkeit oder zusätzlich noch andere Staatsangehörigkeiten besitzt.<sup>134</sup> Ein Doppelstaater der ebenfalls die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, wäre somit vom Schutzbereich des Art. 16 I GG erfasst.

In Art. 16 I GG wird eingegriffen, wenn eine Verkürzung der Rechtsstellung als deutscher Staatsangehöriger besteht.<sup>135</sup> Eine solche Verkürzung liegt vor, wenn alle oder die wesentlichen Rechte genommen werden, die zur Staatsangehörigkeit gehören.<sup>136</sup> Ist § 28 StAG einschlägig, steht der Betroffene am Ende ohne die deutsche Staatsangehörigkeit da, ihm werden mithin alle der Staatsangehörigkeit immanenten Rechte genommen. Es liegt somit ein Eingriff vor. Fraglich ist jedoch, ob dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.

#### *a) Entzug oder Verlust*

Ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt werden kann, hängt maßgeblich davon ab, ob die Staatsangehörigkeit entzogen wird oder verloren geht. Denn der Entzug der Staatsangehörigkeit ist per se verboten (Art. 16 I Satz 1 GG), und der Verlust unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (Art. 16 I Satz 2 GG). Würde § 28 I Nr. 2 StAG einen Entzug regeln, wäre die Norm wegen des Verstoßes gegen Art. 16 I Satz 1 GG nichtig. Wäre hingegen der Verlust geregelt, käme § 28 StAG als einschränkendes Gesetz in Betracht und müsste den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 16 I Satz 2 GG standhalten. Die Entziehung stellt einen Unterfall des Verlustes dar.<sup>137</sup> Ausweislich des Wortlauts des § 28 I StAG geht die Staatsangehörigkeit „verloren“. Diese Bezeichnung kann zwar als Ansatzpunkt dienen, ersetzt aber keine materielle Prüfung. Denn Art. 16 I GG würde ausgehöhlt werden, wenn es bereits ausreichte, den Verlust als solchen zu deklarieren, um im Einklang mit dem GG zu stehen. Hinsichtlich der Abgrenzung werden zwei Ansätze vertreten, die in der Regel zum selben Ergebnis kommen werden.<sup>138</sup> Die Literatur geht davon aus, dass eine Entziehung anzunehmen ist, wenn die Staatsangehörigkeit gegen oder ohne den Willen des Betroffenen verloren geht.<sup>139</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zur Ab-

132 Kießling, Der Staat 2015, S. 15.

133 Maaßen, in: BeckOK, Art. 16 GG, Rn. 16; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 5; Hufen, § 19, Rn. 6.

134 Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 5; Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 52.

135 Maaßen, in: BeckOK, Art. 16 GG, Rn. 17.

136 Maaßen, in: BeckOK, Art. 16 GG, Rn. 18; von Coelln, in: Studienkommentar GG, Art. 16, Rn. 12.

137 Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 6; Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 27.

138 BverfGE 116, 24 (44).

139 Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 33.



grenzung folgende Formel aufgestellt: „Entziehung ist jede Verlustzufügung, die die (...) Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung (...) liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann“.<sup>140</sup> Im Ergebnis ist darauf abzustellen, ob der Entzug von dem Betroffenen zumutbar beeinflusst werden konnte, also vermeidbar war.<sup>141</sup> Beeinflussbar kann ein Verlust daher nur sein, wenn der Betroffene durch eigene Verhaltensweisen den Verlust herbeiführen kann.<sup>142</sup> Im Anwendungsbereich des Art. 28 I Nr. 2 StAG entscheidet sich der Betroffene freiwillig, sich einer Terroristischen Vereinigung anzuschließen, dies erfolgt ohne äußeren Druck.<sup>143</sup> § 28 I StAG regelt die Konsequenz dieser freiwilligen Entscheidung. Nach der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Abgrenzungsformel liegt daher kein per se verbotener Entzug, sondern ein Verlust der Staatsangehörigkeit vor. Dieser kann unter den Voraussetzungen des Art. 16 I Satz 2 GG zulässig sein. In § 28 I StAG ist eine gesetzliche Grundlage gegeben, die den Verlust regelt. Da die Einschränkung besteht, dass der Betroffene nicht staatenlos werden darf, ist Art. 16 I Satz 2 a.E. GG Genüge getan, da keine Staatenlosigkeit gegen den Willen des Betroffenen eintreten kann.

### *b) Bestimmtheit*

Deutschland ist ein Rechtsstaat, in dem Rechtssicherheit gewährt wird.<sup>144</sup> Daraus folgt, dass Gesetze inhaltlich so bestimmt sein müssen, dass der Einzelne weiß, was ge- und verboten ist, bzw. seine Rechte und Pflichten erkennen kann.<sup>145</sup> Als ein Art. 16 I Satz 2 GG einschränkendes Gesetz muss § 28 I Nr. 2 StAG diesem Erfordernis Genüge tun. Der Begriff der terroristischen Vereinigung könnte ein unbestimmter Rechtsbegriff sein. Es ist nicht von vornherein klar, was unter diesen Begriff subsumierbar ist. Es gibt keine allgemeine Definition hinsichtlich Terrorismus und bisher auch keine internationale Einigkeit diesbezüglich.<sup>146</sup> Insbesondere die vielen Formen des Terrorismus, wie der Glaubensterrorismus<sup>147</sup> oder der politische Terrorismus<sup>148</sup> etc., machen einen genauen Umriss schwer. Wenn es aber keine einheitliche Definition hinsichtlich Terrorismus gibt, wird das Gleiche für eine an den Begriff angelehnte „terroristische Vereinigung“ gelten müssen, mithin ist ein unbe-

140 BVerfGE 116, 24 (44).

141 Ibid.

142 Kießling, Der Staat 2015, S. 9.

143 Wittmann, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat (...) am 24. Juni 2019, S. 4.

144 Badura, Staatsrecht, D, Rn. 53; Windthorst, in: Studienkommentar GG, Art. 20, Rn. 169; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Art. 20 GG, Rn. 129; Sachs, Verfassungsrecht II, Kap. VI, Rn. 52.

145 Badura, Staatsrecht, D, Rn. 53; Windthorst, in: Studienkommentar GG, Art. 20, Rn. 169, 177; Bender, BRJ 2020/1, S. 20.

146 Hartmann, S. 11; Sander, S. 36.

147 Hartmann, S. 69.

148 Ibid.

stimmter Rechtsbegriff gegeben. Grundsätzlich gilt, dass die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht per se unvereinbar mit dem Bestimmtheitsgebot ist. Denn um gesetzlich auf möglichst viele Sachverhalte und Situationen regieren zu können, ist unter Umständen das Verwenden unbestimmter Rechtsbegriffe unerlässlich und daher zulässig, sofern ihr Inhalt durch Auslegung erkennbar ist.<sup>149</sup> Außerdem steht der Bestimmtheit nicht entgegen, dass es keine universelle, weltweite Einstimmigkeit gibt.<sup>150</sup> Hinsichtlich der Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG lässt sich festhalten, dass ein Terrorist nicht einfach unterscheidbar ist von der sonstigen Zivilbevölkerung. Eine Definition eines Terroristen muss daher nach dem konkreten Fall, nicht formal, vorgenommen werden.<sup>151</sup> Der Begriff der terroristischen Vereinigung ist außerdem nicht gänzlich neu, denn er findet sich bereits in §§ 129a, b StGB.<sup>152</sup> Es bestehen deutsche und europäische Listen, welche Vereinigungen als Terrorgruppierungen einzustufen sind, die als Leitlinie dienen können.<sup>153</sup> Jedenfalls muss der Verlust als Rechtsfolge für den Betroffenen zumindest zumutbar und vorhersehbar sein.<sup>154</sup> Dies ist bei § 28 I StAG anzunehmen. Es ist für den Betroffenen zumutbar, sich nicht terroristischen Vereinigungen anzuschließen und noch darüber hinaus keine Kampfhandlungen zu begehen. Erfolgt dies doch, so ist die Konsequenz des § 28 I StAG problemlos ersichtlich.

### c) Verhältnismäßigkeit

§ 28 I Nr. 2 StAG müsste verhältnismäßig<sup>155</sup> sein. Dazu müsste mit der Regelung ein legitimes Ziel verfolgt werden und sie geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen. Zudem müsste sie erforderlich sein, es darf also kein milderes Mittel in Frage kommen, und sie muss bei Vergleich der betroffenen Rechtsgüter angemessen sein.<sup>156</sup> Das Ziel von § 28 I Nr. 2 StAG ist der Beitrag des Gesetzgebers zur Terrorismusbekämpfung, bei dem auch das Staatsangehörigkeitsrecht seinen Teil beizutragen hat.<sup>157</sup> Terrorismus ist eine schwere Bedrohung. Die Bekämpfung dieser Bedrohung ist daher ein zulässiges Normziel. Die Ausbürgerung dient dadurch der öffentlichen Si-

149 Windthorst, in: Studienkommentar GG, Art. 20, Rn. 183; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Art. 20 GG, Rn. 133; Sachs, Kap. VI, Rn. 53.

150 Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 8.

151 Ibid., S. 5.

152 Bender, BRJ 2020, S. 20.

153 Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 7.

154 Wallrabenstein, Die Egalisierungsfunktion der Staatsangehörigkeit: Warum die Ausbürgerung von Terroristen keine Lösung ist, VerfBlog, 22.6.2019, <https://verfassungsblog.de/die-egalisierungsfunktion-der-staatsangehoerigkeit/> (10.2.23).

155 Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 11.

156 Callies, in: Merten/Papier (Hrsg.), § 44, Rn. 31; Epping, Kap. 2, Rn. 48, 50, 53, 55, 57; Schmidt, Rn. 169, 171, 174, 176, 179; Sachs, Kap. V, Rn. 40.

157 Maaßen, ZAR 2011, S. 337.

cherheit und dem Allgemeinwohl.<sup>158</sup> Die Regelung müsste des weiteren erforderlich sein. Dazu lässt sich festhalten, dass nicht bereits der Beitritt zu Terrormiliz die Rechtsfolge des § 28 I StAG auslöst, sondern die konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen maßgebend ist.<sup>159</sup> Es muss demnach eine aktive Beteiligung an Kampfhandlungen vorliegen.<sup>160</sup> Nicht ausreichend wären kausale Hilfeleistungen minderer Intensität, wie z.B. Finanzhilfen.<sup>161</sup> Damit setzt § 28 I StAG zum spätesten Handlungszeitpunkt an. In dem Zeitpunkt, in dem der Betroffene Kampfhandlungen begeht, verliert er die Staatsangehörigkeit, nicht vorher. Ein milderer Mittel kommt dadurch, dass der Zeitpunkt des Verlustes so weit nach hinten verlagert ist, nicht in Betracht. Die Regelung müsste angemessen sein. Dafür darf der verfolgte Zweck nicht außer Verhältnis zum Eingriff in das Rechtsgut stehen.<sup>162</sup> Je schwerer der Eingriff desto gewichtiger muss das verfolgte Ziel sein.<sup>163</sup> Die Rechtsfolge des § 28 I StAG ist der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Wie bereits eingangs erwähnt, sind der Staatsangehörigkeit maßgebliche Rechte inhärent, die verloren gehen. Es kann eine Ausbürgerung drohen und dadurch eine Beeinträchtigung des gesamten Familien- und Soziallebens des Einzelnen. Der Verlust der Staatsangehörigkeit beendet auch die Zugehörigkeit zum Staatsvolk und berührt damit auch in besonderer Weise Rechte wie z.B. das Wahlrecht.<sup>164</sup> Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass § 28 I StAG nur dann anwendbar ist, wenn eine weitere Staatsangehörigkeit besteht. Die Rechtsfolge des § 28 StAG führt mithin nicht zur Staatenlosigkeit. Es besteht nicht die Gefahr, dass der Einzelne ohne Heimatstaat endet oder, dass er auf völkerrechtlicher Ebene schutzlos steht. Auch wenn er Deutschland im Folgenden verlassen müsste, würde noch ein Staat existieren, zu dem eine irgendwie geartete Verbindung besteht. Zudem ist hervorzuheben, dass bei einer betrügerischen Erlangung der Staatsangehörigkeit Art. 16 GG dem Verlust der Staatsangehörigkeit nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht einmal dann entgegen stehen würde, wenn der Betroffene staatenlos werden würde.<sup>165</sup> Denn Art. 16 GG soll nicht diejenigen beschützen, die sich auf unredliche Weise eine Staatsangehörigkeit erschlichen haben.<sup>166</sup> Wenn aber sogar eine Staatenlosigkeit als Folge legitim ist, muss dies erst recht für den Verlust gelten, wenn der Betroffene gerade nicht staatenlos wird, aber durch die Beteiligung an Kampfhandlungen im Rahmen einer terroristischen Organisation eine maßgebliche Gefahr für die Gesellschaft, auch des Heimatlandes, darstellt. Denn der Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung stellt eines der höchststrangigen Ziele dar, die es zu erreichen

158 Weber, ZAR 2015, S. 145.

159 BT-Drs. 19/9736, Begründung, S. 9.

160 Ibid.

161 Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 5.

162 Calliess, in: Merten/Papier (Hrsg.), § 44, Rn. 31; Schmidt, Rn. 179; Hufen, § 9, Rn. 23.

163 Epping, Kap. 2, Rn. 57; Schmidt, Rn. 180a.

164 Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 452.

165 Maaßen, ZAR 2011, S. 338; BVerfGE 116, 24.

166 Maaßen, ZAR 2011, S. 338.

gilt. Auch kommt dem Staat diesbezüglich eine Schutzpflicht zu. Der Einzelne bringt dadurch zum Ausdruck, dass er die westlichen Werte, auf denen sich Deutschland gründet, nicht mehr als die Eigenen betrachtet. Durch sein Verhalten beeinträchtigt er maßgeblich das Band, welches zwischen dem Staat und seinen Bürgern besteht. Ein deutscher Staatsangehöriger, der sich beispielsweise dem Islamischen Staat anschließt, zeigt neben seiner Illoyalität gegenüber des Heimatstaates auch die Zuwendung zu einer fremden „staatsähnlichen Schutzmacht“. <sup>167</sup> Auch ist zu bedenken, dass das Staatsangehörigkeitsverständnis dynamisch zu verstehen ist: damals durften sich Staaten nur gegen bewaffnete Angriffe anderer Staaten verteidigen, heute ist auch eine Verteidigung gegen nichtstaatliche Akteure wie Terrorgruppen zulässig. <sup>168</sup> Wenn aber eine unter Umständen sogar militärische Verteidigung gegen Terrorgruppen auf Weltebene zulässig sein kann (vgl. UN Sicherheitsrat Resolutionen 1368 vom 12. September 2001 und 1373 vom 28. September 2001), dann muss es einem Staat erst recht erlaubt sein, dem Einzelnen die Rechte, die er von dem Staat durch Geburt oder Einbürgerung erlangt hat, wieder zurückziehen zu können. Zusammenfassend stellt der Verlust der Staatsangehörigkeit zwar einen maßgeblichen Eingriff in die Rechte des Einzelnen dar, dies ist jedoch im Hinblick auf die Gefahr, die von den betreffenden Personen ausgeht, als verhältnismäßig anzusehen.

#### *d) Sonstige Voraussetzungen*

Art. 16 I Satz 1 GG darf nicht ausgehöhlt werden. Die Norm, die den Verlust der Staatsangehörigkeit regelt, muss diskriminierungsfrei ausgestaltet sein. Die Verlustzufügung darf mithin keinen ausgrenzenden, diskriminierenden Charakter haben. <sup>169</sup> Keine Diskriminierung ist anzunehmen, wenn ein guter Grund für den Verlust besteht. <sup>170</sup> Terrorismus ist, wie bereits ausgeführt, ein legitimer Grund für den Verlust der Staatsangehörigkeit. Problematisch kann sein, dass nur Doppelstaater vom Verlust betroffen sein können. Bei einem „Nur-Deutschen“ würde kein Verlust eintreten, bei einem Doppel- oder Mehrstaater, der seinen Lebensmittelpunkt in Deutschland hat, schon. <sup>171</sup> Fraglich ist mithin, ob dies eine Diskriminierung hinsichtlich Doppelstaater darstellt. Eine Unterscheidung ist aber bereits in der Norm des

<sup>167</sup> Wittmann, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat (...) am 24. Juni 2019, S. 7.

<sup>168</sup> Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 10.

<sup>169</sup> Maaßen, in BeckOK, Art. 16 GG, Rn. 19.

<sup>170</sup> BVerfGE 116, 24 (45).

<sup>171</sup> Wallrabenstein, Die Egalisierungsfunktion der Staatsangehörigkeit: Warum die Ausbürgerung von Terroristen keine Lösung ist, VerfBlog, 22.6.2019, <https://verfassungsblog.de/die-egalisierungsfunktion-der-staatsangehoerigkeit/> (10.2.23); Weber, ZAR 2019, S. 217.

Art. 16 I Satz 2 GG angelegt.<sup>172</sup> Wenn die Norm selbst danach differenziert, ob der Verlusttatbestand einer Person mit einer Staatsangehörigkeit oder einen Mehrstaater trifft, dann muss eine solche Unterscheidung nach Sinn und Zweck des Art. 16 I Satz 2 GG zulässig sein.<sup>173</sup> Durch den Zusatz, dass der Betroffene nicht staatenlos werden darf, ist in der Norm selbst angelegt, dass ein Verlust nur Doppelstaater treffen kann. Daher stellt Doppelstaatlichkeit auch ein verfassungsrechtlich anerkanntes Differenzierungsmerkmal dar.<sup>174</sup> Man kann diese Einschränkung von Rechten der Doppelstaater als Kehrseite der Privilegierung erachten, die mit den zusätzlichen Staatsangehörigkeiten einhergehen.<sup>175</sup>

### e) Zwischenergebnis

§ 28 I Nr. 2 StAG ist verfassungsrechtlich zulässig.<sup>176</sup>

## 2. Bewertung anhand von Unionsrecht

Neben der verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeit ist die Vereinbarkeit der Norm mit dem Unionsrecht zu überprüfen. Das Unionsrecht behält sich trotz mitgliedstaatlicher Kompetenz seitens der Regelung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen vor, eine zweistufige Prüfung vorzunehmen. Hier erscheint insbesondere der zweite Schritt dieser Prüfung problematisch. Denn dem EuGH zufolge muss eine Prüfung des Einzelfalls, also eine „Beurteilung der individuellen Situation der betroffenen Person“ vorgenommen werden.<sup>177</sup> § 28 I Nr. 2 StAG fordert jedoch keine Einzelfallentscheidung. In der Begründung des Gesetzesentwurfs vom 29.4.2019<sup>178</sup> ist dargelegt, dass durch die Ergänzung des § 28 StAG der Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes eintreten soll. Das bedeutet, dass die Staatsangehörigkeit bei Erfüllung des Tatbestands durch einen Doppelstaater als verloren gilt. Zwar regelt § 28 III StAG, dass der Verlust von Amts wegen festzustellen ist. Dieses Statusfeststel-

172 Kluth, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 24.6.2019 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitgesetzes, (...), Ausschussdrucksache 19(4)315 E, S. 4.

173 Ibid., S. 5.

174 BT-Drs. 19/9736, Begründung, S. 10; Bender, BRJ 2020, S. 17; Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 12; Kießling, Der Staat 2015, S. 12.

175 Kluth, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 24.6.2019 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitgesetzes, (...), Ausschussdrucksache 19(4)315 E, S. 5; Wittmann, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat (...) am 24. Juni 2019, S. 9.

176 Maaßen, in BeckOK GG, Art. 16, Rn. 25a.

177 EuGH, C-221/17, Tjebbes u.a., Urt. v. 12.3.2019, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 44–46.

178 BT-Drs. 19/9736, Begründung.

lungsverfahren kann aber eine Einzelfallentscheidung nicht ersetzen.<sup>179</sup> Durch den Wortlaut „ist (...) festzustellen“ zeigt sich, dass die Behörde hier eine gebundene Entscheidung treffen soll, bei der nicht jegliche Gesichtspunkte des jeweiligen Falles erörtert und abgewogen werden. Außerdem lässt sich aus dem Wortlaut „verliert“ in § 28 I StAG ableiten, dass der Verlust bereits vor Bekanntgabe der Feststellungsentscheidung wirksam sein soll.<sup>180</sup> Fraglich ist jedoch, ob das besagte EuGH Urteil Tjebbes eine Generalisierung bezüglich aller staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen darstellen soll.

Dies ist dem Urteil nicht zu entnehmen.<sup>181</sup> Insbesondere betrifft das Urteil den Fall eines Staatsangehörigkeitsverlustes aufgrund eines langjährigen Auslandsaufenthaltes, welcher von der Ausgangssituation bereits anders zu betrachten ist als die Begehung von terroristischen Kampfhandlungen.<sup>182</sup> Wesentlich ist, dass eine solche Forderung eine massive Einschränkung des Kompetenzbereiches der Mitgliedstaaten bedeuten würde.<sup>183</sup> Auch der Generalanwalt Paolo Mengozzi nimmt in seinen Schlussanträgen<sup>184</sup> zur Rechtssache Tjebbes eine solche Auslegung nicht an.<sup>185</sup> Würde Mitgliedstaaten die Kompetenz genommen, generalisierte Normen hinsichtlich staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen zu erlassen, würde ihre Zuständigkeit hinsichtlich der Regelung von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit unterlaufen. Zudem ist in dem konkreten Fall der hohe Stellenwert der Terrorismusbekämpfung hervorzuheben. So hat auch der Sicherheitsrat der UN in seiner Resolution 2253 (2015) dargelegt, dass Terrorismus „die am meisten ernst zu nehmende Bedrohung für den Frieden“ sei.<sup>186</sup> Auch die EU misst der Terrorbekämpfung einen sehr hohen Stellenwert bei.<sup>187</sup> Deshalb lässt sich argumentieren, dass bei einer schweren Gefahr, wie sie von Terrorkämpfern ausgeht, eine typisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung

179 Wittmann, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat (...) am 24. Juni 2019, S. 11.

180 Ibid.

181 Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 22; Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 14.

182 Wittmann, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Inneres und Heimat (...) am 24. Juni 2019, S. 13.

183 Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 22.

184 Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi vom 12. Juli 2018, C-221/17, *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2018:572.

185 Ibid., Rn. 4.

186 United Nations, Security Council, S/RES/2253 (2015), Adopted by the Security Council at its 7587th meeting, on 17 December 2015, S. 1.

187 Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 14, 15; vgl. z.B. die VO über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (VO (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27.12.2001, Abl. EG Nr. L 344 vom 28.12.2001, Erwägungsgrund 1 oder dem Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung, Abl. EG Nr. L 164 vom 22.6.2002.

ebenfalls zulässig sein kann.<sup>188</sup> In Anlehnung an die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu § 28 I Nr. 2 StAG hinsichtlich der nationalen Verfassungsmäßigkeit ließen sich ähnliche Erwägungen für eine Verhältnismäßigkeit auf EU-Ebene anstellen. Für eine genaue Klärung dieser Frage müsste der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens zu Rate gezogen werden. Sollte der EuGH diese Möglichkeit nicht akzeptieren, könnte § 13 StAG um eine rückwirkende Einbürgerung ergänzt werden, bei der eine Einzelfallprüfung vorgenommen werden müsste.<sup>189</sup> Diese Option wäre nach der EuGH-Entscheidung in der Rechtssache Tjebbes ausdrücklich zulässig. Es spricht mithin viel dafür, dass auch der EuGH eine Unionsrechtskonformität des § 28 StAG annehmen würde.

Eine Bewertung anhand der Grundrechtecharta (GRC) wäre nur im Anwendungsbereich nach Art. 51 I GRC denkbar. Der EuGH hat in den Urteilen Tjebbes und Wiener Landesregierung jedoch klargestellt, dass die Mitgliedstaaten die GRC bei staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen zu beachten haben. In dieser Konstellation wäre somit eine Prüfung von Art. 7 GRC nötig. Art. 7 GRC vermittelt allerdings ebenfalls kein Recht auf Staatsangehörigkeit. Dies würde dem Willen der Mitgliedstaaten, dass die Regelung dieses Sachgebiets in ihrem Kompetenzbereich verbleibt, offensichtlich zuwiderlaufen. Die GRC darf allerdings gem. Art. 52 III Satz 1 GRC nicht hinter den Regelungen der EMRK zurückbleiben. Art. 7 GRC ist Art. 8 EMRK nachgebildet und wird daher wie Art. 8 EMRK ausgelegt.<sup>190</sup> Da der EGMR bis dato kein Recht auf Staatsangehörigkeit in Art. 8 EMRK interpretiert, muss ein solches Recht auch nicht in Art. 7 GRC hineingelesen werden, sodass es bei einer regulären Prüfung von Art. 7 GRC bleiben würde. Wie bereits im Rahmen der EMRK hinsichtlich Art. 8 EMRK erörtert, wird eine Verletzung der Bestimmung in der Regel aufgrund des Gewichts des Terrorismus im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>191</sup> seitens des Entzugs der Staatsangehörigkeit abzulehnen sein.

### 3. Bewertung anhand von Völkerrecht

#### *a) Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit*

Deutschland hat das EuStAÜ am 11.2.2002 unterzeichnet und am 11.5.2005 ratifiziert.<sup>192</sup> Das Abkommen hat in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, vgl. Art. 59 II Satz 1 GG. § 28 I Nr. 2 StAG könnte mit dem EuStAÜ unvereinbar sein. Art. 7 des EuStAÜ legt fest, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit,

188 Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 21, 22; Andere Ansicht: Stellungnahme des deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitgesetzes, Stellungnahme Nr.:17/2019, Mai 2019, S. 11.

189 Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), Art. 16 GG, Rn. 23.

190 Bernsdorff, in: Meyer/Hölscheidt (Hrsg.), Art. 7 GRC, Rn. 1.

191 Ibid., Rn. 14.

192 BGBl. II S. 578; WD 3 – 3000 – 083/12, S. 4.



unabhängig wie viele Staatsangehörigkeiten der Betroffene besitzt,<sup>193</sup> nur unter den Voraussetzungen des Art. 7 I lit. a-g EuStAÜ zulässig ist. Einerseits kommt eine Zulässigkeit nach Art. 7 I lit. c EuStAÜ in Betracht: Danach ist der Verlust der Staatsangehörigkeit bei einem freiwilligen Dienst in ausländischen Streitkräften zulässig. § 28 I Nr. 2 StAG stellt wie bereits geprüft auf konkrete Kampfhandlungen ab, rein vorbereitende Tätigkeiten reichen nicht, sodass der „Dienst“ in der Vereinigung gegeben wäre. Fraglich ist jedoch, ob eine terroristische Vereinigung als nicht-staatliche Streitkraft den Tatbestand des Art. 7 I lit. c EuStAÜ überhaupt erfüllen kann. In der englischen Fassung des Übereinkommens wird der Wortlaut „foreign military force“, nicht aber foreign military verwendet, was dafür spricht, dass generell Truppen gemeint sind, nicht aber zwangsläufig dem Staat zugehörige Truppen.<sup>194</sup> Der Explanatory Report hingegen, geht von „staatlichen Streitkräften“ aus.<sup>195</sup> Der Explanatory Report zum EuStAÜ wurde zusammen mit dem Übereinkommen von dem Ausschuss des Ministerkomitees des Europarates erarbeitet und darauffolgend von dem Ministerkomitee genehmigt.<sup>196</sup> Er beinhaltet zwar keine verbindliche Auslegung, aber kann als ergänzendes Auslegungsmittel nach Art. 32 lit. a WVK dienen.<sup>197</sup> Auch der Wortlaut „Streitkräfte“ lässt eher vermuten, dass dem Staat zuzuordnende Vereinigungen gemeint sein müssen. Es ist daher anzunehmen, dass Art. 7 I lit. c EuStAÜ nicht solche Akteure erfassen soll, die nicht dem Staat zugehörig sind.

Jedenfalls könnte die Ausnahme des Art. 7 I lit. d EuStAÜ einschlägig sein. Danach wäre ein Verlust zulässig bei einem „Verhalten, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist“. Wie bereits geprüft, stellt Terrorismus eine enorme Bedrohung dar. Eine Teilnahme an solchen Handlungen zeigt, dass der Einzelne sich von den westlichen Werten abwendet und er stellt eine Bedrohung nicht nur für andere Staaten, sondern auch für den eigenen Staat dar, da er jederzeit Anschläge im Heimatland verüben könnte und so die dortige Sicherheit gefährden könnte. Eine solche Handlung richtet sich maßgeblich und in erheblichem Umfang gegen die staatlichen Interessen. Eine Rechtfertigung nach Art. 7 I lit. d EuStAÜ wäre demnach zu bejahen.<sup>198</sup> Das EuStAG steht daher durch seine Ausnahmetatbestände einem Verlust aufgrund terroristischer Kampfhandlungen nicht entgegen.<sup>199</sup>

193 Bender, BRJ 2020, S. 21.

194 Ibid.

195 European Treaty Series – No 166, Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Strasbourg, 6.11.1997, Rn. 64; so auch Zimmermann/Eiken, NVwZ 2019, S. 1316.

196 Zimmermann/Eiken, NVwZ 2019, S. 1316.

197 Ibid., S. 1316; Bender, BRJ 2020, S. 22.

198 Bender, BRJ 2020, S. 22; Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags [...] über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitgesetzes, [...], v. 24.6.2019, S. 13; BT-Drs. 19/9736 S. 1; Weber, ZAR 2015, S. 145.

199 Weber/Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Rn. 470.



*b) Art. 8 EMRK*

Wie auch im Fall *Johansen v. Denmark* ist eine Verletzung von Art. 8 EMRK möglich. Ein Entzug der Staatsangehörigkeit und damit die Gefahr einer Ausweisung kann, je nach Fallgestaltung, einen erheblichen Eingriff in das Privatleben des Betroffenen darstellen. Die bereits ausgeführten Entscheidungen des EGMR lassen jedoch eine Tendenz erkennen, insbesondere bei Fallgestaltungen mit einem terroristischen Bezug, dass der EGMR keine Verletzung von Art. 8 EMRK annehmen würde.

#### 4. Ergebnis

Terrorismus kann von Einzelpersonen verübt werden, es bedarf keines Einmarsches oder einer Kriegserklärung, um erhebliche Schäden an Eigentum und Gesundheit anderer Staatsbürger zu verrichten. Bei Belassung der Staatsangehörigkeit, nachdem eine Person wegreist, um z.B. dem Islamischen Staat bei Kämpfen beizustehen, geht das jeweilige Heimatland das Risiko ein, dass die Person zurückkommt und auch im Heimatland im Namen des Islamischen Staates z.B. Anschläge verübt. Der Verlust der Staatsbürgerschaft hat somit auch eine präventive Wirkung. Zur Bekämpfung des Terrorismus müssen alle staatlichen Mittel in Betracht gezogen werden, auch das Staatsangehörigkeitsrecht.<sup>200</sup> § 28 I Nr. 2 StAG stellt zu dieser Bekämpfung einen effektiven Mechanismus bereit. Dieser Mechanismus stößt weder auf verfassungsrechtliche noch europa- oder völkerrechtliche Bedenken.

#### E. Vergleich mit anderen Staaten

Von 27 Mitgliedstaaten in der EU kennen 22 Mitgliedstaaten Verlustgründe abseits von dem betrügerischen Erwerb der Staatsangehörigkeit, davon 12 Mitgliedstaaten einen Verlust bei Kampfhandlungen in einer ausländischen Armee.<sup>201</sup> Und neben Deutschland ziehen auch andere Staaten nach, die den Verlusttatbestand auf terroristische Aktivitäten ausbreiten. Neben z.B. Dänemark hat auch Österreich im Sommer 2021 eine Gesetzesänderung beschlossen, die einen Verlust bei terroristischen Aktivitäten möglich macht. Im Gegensatz zum deutschen Gesetz reicht nach österreichischem Vorbild bereits eine reine Beteiligung an terroristischen Aktivitäten wie z.B. deren Finanzierung das Gesetz ist mithin viel weitreichender.<sup>202</sup> Auch in Frankreich wurde bereits Personen die Staatsangehörigkeit aufgrund terroristischer

<sup>200</sup> *Maaßen*, ZAR 2011, S. 341.

<sup>201</sup> Briefing European Parliament, Acquisition and loss of citizenship in EU Member States – Key trends and issues, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS\\_BRI\(2018\)625116\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI(2018)625116_EN.pdf) (13.3.2023).

<sup>202</sup> *European Commission*, European Website on Integration, 28.12.2021, Österreich: Staatsbürgerschaftsverlust bei terroristischen Aktivitäten, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/oesterreich-staatsbuergerschaftsverlust-bei-terroristischen-aktivitaeten\\_de](https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/oesterreich-staatsbuergerschaftsverlust-bei-terroristischen-aktivitaeten_de) (6.3.2023).

Aktivitäten entzogen.<sup>203</sup> In der französischen Regelung ist die Aberkennung allerdings gekoppelt an die Verurteilung aufgrund einer Straftat, welche die terroristische Handlung sein kann.<sup>204</sup> Als Einschränkung darf ebenfalls der Betroffene nicht staatenlos werden.<sup>205</sup> Alles in allem lässt sich dementsprechend jedenfalls in Europa ein gewisser Trend abzeichnen, was den Entzug von Staatsangehörigkeit wegen terroristischer Aktivitäten betrifft. Frankreich hat ähnliche Regelungen, nur dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit an die Verurteilung aufgrund einer Straftat geknüpft ist, diese kann aber eine terroristische Handlung sein, auch hier ist Voraussetzung, dass die Person nicht staatenlos wird.<sup>206</sup> Nach dem Recht des Vereinigten Königreichs kann die Staatsangehörigkeit aberkannt werden, wenn ein öffentliches Interesse diesbezüglich vorliegt und dem Eintreten der Staatenlosigkeit vorgebeugt wird.<sup>207</sup> Dabei reicht allerdings eine Entscheidung des Innenministers aus, der ein weites Ermessen darüber verfügt, wann ein solches öffentliches Interesse vorliegt.<sup>208</sup> Aufgrund dieses Umstands gerat das Vereinigte Königreich erst kürzlich in Kritik aufgrund einer Entscheidung des Innenministers des Vereinigten Königreichs Shamima Begum die britische Staatsangehörigkeit zu entziehen, da sie mit 15 nach Syrien reiste, um sich dem IS anzuschließen.<sup>209</sup> Da Begum dadurch die Wiedereinreise versagt werden konnte, war sie in ihrem gerichtlichen Rechtsschutz gegen diese Entscheidung faktisch enorm beeinträchtigt.<sup>210</sup> Ihren Einspruch vor der Special Immigration Appeals Commission (SIAC), wo sie nicht persönlich anwesend sein durfte, verlor Begum, obwohl sie angab damals Opfer von Kinderhandel gewesen zu sein.<sup>211</sup> Doch auch außerhalb von Europa wird das Staatsangehörigkeitsrecht zunehmend als Waffe gegen Terroristen eingesetzt. So hat Israel beispielsweise ebenfalls ein Gesetz erlassen, wonach verurteilten Terroristen die Staatsange-

203 Vgl. EGMR, Urteil vom 25.6.2020, *Ghoumid u.a. v. Frankreich*, Beschwerde-Nr. 52273/16.

204 WD 3 – 3000 – 290/19, S. 5.

205 Zimmermann/Eiken, NVwZ 2019, S. 1314.

206 Ibid.

207 Weber, ZAR 2015, S. 139; WD 3 – 3000 – 290/19, S. 14.

208 Prabhat, The Begum Case: Why Ministerial Discretion Precludes Human Rights Issues, VerfBlog, 2023/3/16, <https://verfassungsblog.de/the-begum-case-why-ministerial-discretion-precludes-human-rights-issues/> (22.5.2023).

209 Prabhat, A Paean to Judicial (Self) Restraint: The UK Supreme Court Shamima Begum Decision, VerfBlog, 3.3.2021, <https://verfassungsblog.de/a-paeen-to-judicial-self-restraint/> (22.5.2023); Bossow, Shamima Begum's Banishment is a Threat to Us All, VerfBlog, 10.3.2023, <https://verfassungsblog.de/shamima-begums-banishment-is-a-threat-to-us-all/> (22.5.2023).

210 Ibid.

211 Bossow, Shamima Begum's Banishment is a Threat to Us All, VerfBlog, 10.3.2023, <https://verfassungsblog.de/shamima-begums-banishment-is-a-threat-to-us-all/> (22.5.2023); Prabhat, The Begum Case: Why Ministerial Discretion Precludes Human Rights Issues, VerfBlog, 16.3.2023, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-begum-case-why-ministerial-discretion-precludes-human-rights-issues/> (22.5.2023).

hörigkeit aberkannt wird, wenn sie im Gegenzug für ihre Dienste Geld von der jeweiligen Organisation erhalten.<sup>212</sup>

## **F. Schlussbemerkungen**

Eine Staatsangehörigkeit gibt dem Einzelnen schlussfolgernd nicht per se ein lebenslanges Recht, Teil des Staatsvolks des jeweiligen Heimatstaats zu sein. Die Bewertung der internationalen Regelungen hat gezeigt, dass der Hauptschwerpunkt darin liegt, dass der Einzelne nicht staatenlos und damit schutzlos werden soll. Daraus folgt auch, dass bei Doppel- oder Mehrstaatern im Grundsatz ein Entzug/Verlust der Staatsangehörigkeit möglich ist, sofern dies nicht willkürlich geschieht. Die Beteiligung an terroristischen Kampfhandlungen kann dabei einen möglichen Rechtfertigungsgrund darstellen, der je nach konkreter Regelung, im Einklang mit internationalem Recht und Europarecht stehen kann. Das Beispiel des § 28 I Nr. 2 StAG zeigt eine solche deutsche Regelung, die auf internationaler Ebene Bestand hat. Auch wenn die rechtlichen Bedenken damit aus dem Weg geräumt sind, bleiben dennoch Bedenken moralischer Natur. Denn der eine Staat, der von den terroristischen Aktivitäten des Doppelstaaters Kenntnis besitzt, wird regelmäßig derjenige Staat sein, dem der Betroffene nähersteht, was sich auch in dem EGMR Fall Johansen v. Denmark erkennen lässt. Nun kann ein Staat, in der Regel der Heimatstaat, wenn er eine entsprechende nationale Regelung hat, den Betroffenen die Staatsangehörigkeit entziehen, bzw. der Betroffene verliert sie nach deutschem Recht von Gesetzeswegen. Schlussendlich kann der Staat den Betroffenen dadurch auch ausweisen, und ihm bleibt daher die naheliegende Möglichkeit, in den Staat der zweiten Staatsbürgerschaft zurückzukehren. Unabhängig der Frage, ob der Abgeschobene in dem jeweiligen Staat überhaupt soziale Verflechtungen besitzt, erscheint es bedenklich, dass der zweite Staat den Betroffenen aufnehmen muss und ihm, sollte er zum Beispiel dem europäischen Übereinkommen über das Recht der Staatsangehörigkeit angehören, die Möglichkeit verschlossen ist, dem Betroffenen ebenfalls die Staatsangehörigkeit zu entziehen. Es kann also bei einem unliebsamen Terroristen mit zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten zu einem Wettlauf der Staaten kommen: Wer die Staatsangehörigkeit früher entzogen hat, der ist ihn los. Wer mangels Aufenthaltes des Betroffenen aber eine geringere Chance hat, von terroristischen Aktivitäten Kenntnis zu erlangen, der muss denjenigen aufnehmen und hat je nach internationalen Verpflichtungen keine Möglichkeit mehr, ihn auszuweisen.

212 Steinbeis, Pässe und Waffen, VerfBlog, 17.2.2023, <https://verfassungsblog.de/passe-und-waffen/> (28.2.2023).

## Bibliographie

- ARNAULD, ANDREAS VON, *Völkerrecht*, 5. Auflage, Heidelberg, 2023
- ASKIN, ELIF, *Ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit? Aktuelle Fragen zur extraterritorialen Einbürgerungspraxis der mittel- und osteuropäischen Staaten*, MenschenRechtsMagazin, 2012, Heft 12, S. 182–195
- BÖHRINGER, AYSE-MARTINA; MARUHN, THILO, *Kapitel 16*, in: Dörr, Oliver; Grote, Rainer; Marauhn, Thilo (Hrsg.), EMRK/GG, Band I, 3. Auflage, Tübingen, 2022
- BADURA, PETER, *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, 7. Auflage, München, 2018
- BECKER, ULRICH, *Art. 16*, in: Huber, Peter; Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 1, 7. Auflage, München, 2018
- BENDER, PHILLIPP, *Staatsangehörigkeit zwischen Treue und Terror – Der Verlust der Staatsangehörigkeit nach § 28 I Nr. 2 StAG im Lichte des Verfassungs- und Völkerrechts*, Bonner Rechtsjournal, 2020, S. 17–27
- BERNSDORFF, NORBERT, *Artikel 7*, in: Meyer, Jürgen; Hölscheidt, Sven (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage, Baden-Baden, 2019
- BIEBER, ROLAND; EPINEX, ASTRID; HAAG, MARCEL; KOTZUR, MARKUS, *Die Europäische Union*, 15. Auflage, Baden-Baden, 2023
- BUERGENTHAL, THOMAS; THÜRER, DANIEL, *Menschenrechte, Ideale, Instrumente, Institutionen*, St. Gallen, 2010
- CALLIESS, CHRISTIAN, § 44, in: Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, Grundrechte in Deutschland, Allgemeine Lehren I, Heidelberg, 2006
- D'OLIVEIRA, HANS ULRICH JESSURUN, *Union Citizenship and Beyond*, EUI Working Papers, LAW 2018/15
- EPPING, VOLKER, *Grundrechte*, 9. Auflage, Berlin, 2021
- EPPING, VOLKER, § 7, in: Ipsen-Völkerrecht. Ein Studienbuch, hrsgg. von Epping, Volker; Heintschel von Heinegg, Wolff, 7. Aufl. München, 2018
- FORSTHOFF, ULRICH; EISENDLE, JÖRG, *Artikel 45*, in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard (Begr.); Nettesheim, Martin (Hrsg.), AEUV, 77. EL September 2022
- GIEGERICH, THOMAS, *Artikel 16*, in: Dürig, Theodor (Begr.); Herzog, Roman; Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022
- GNATZY, THOMAS, *Artikel 16*, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz; Hofmann, Hans; Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 15. Auflage, Hürth, 2022

- GÖCKE, KATJA, *Statless Persons*, Max Plack Encyclopedias of International Law, Stand: August 2023, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e878?rskey=ZIKFnb&result=1&prd=MPIL> (9.2.2023)
- GRABENWARTER, CHRISTOPH; PABEL, KATHARINA, *Europäische Menschenrechtskonvention*, ein Studienbuch, 7. Auflage, München, 2021
- GRÖPL, CHRISTOPH; WINDTHORST, KAY; VON COELLEN, CHRISTIAN, *Grundgesetz Studienkommentar*, 5. Auflage, München, 2022
- HAAG, MARCEL, *Artikel 20*, in: Von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin (Hrsg.), *NomosKommentar Europäisches Unionsrecht*, Band. 1, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- HAILBRONNER, KAY; KAU, MARCEL; GNATZY, THOMAS; WEBER, FERDINAND, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Auflage, München, 2022
- HARTMANN, CORINNA MARGIT, *Staatliche Beteiligung an terroristischen Gewaltaktionen, Neue Herausforderungen für das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen*, Frankfurt am Main, 2006
- HEKMUTH, SCHULZE-FIELITZ, *Artikel 20*, in: Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band II, 3. Auflage, Tübingen, 2015
- HESELHAUS, SEBASTIAN, *Art. 20*, in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten; Häde, Ulrich (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Tübingen, 2017
- HOBE, STEPHAN, *Einführung in das Völkerrecht*, 11. Auflage, Tübingen, 2020
- HOFMAN, REINER, *Denaturalization and Foced Exile*, Max Plack Encyclopedias of International Law, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e774?rskey=ZIKFnb&result=2&prd=MPIL> (9.2.2023)
- HUFEN, FRIEDHELM, *Staatrecht II – Grundrechte*, 9. Auflage, München, 2021
- JARASS, HANS, *Art 16*, in: Jarass, Hans (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 17. Auflage, München, 2022
- KAU, MARCEL, in: Graf Vitzthum, Wolfgang; Proelß, Alexander (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Auflage, Berlin, 2019
- KIESSLING, ANDREA, *Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit*, Der Staat, 2015, Jg. 54(1), S. 1–34
- KLUTH, WINFRIED, *Art. 20*, in: Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Auflage, München, 2022
- KRAJEWSKI, MARKUS, *Völkerrecht*, 2. Auflage, Baden-Baden, 2020
- MAASSEN, HANS-GEORG, *Artikel 16*, in: Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz*, 53. Edition, Stand: 15.11.2022

- MAASSEN, HANS-GEORG, *Staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen der Terrorismusbekämpfung*, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2011, S. 336–342
- MEYER-LADEWIG, JENS, *Anhang Art. 8*, in: Meyer-Ladewig, Jens; Nettesheim, Martin; von Rauner, Stefan, EMRK, Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden, 2017
- SACHS, MICHAEL, *Verfassungsrecht II – Grundrechte*, 3. Auflage, Berlin, 2017
- SANDER, VENOUS, *Staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung*, Schriftenreihe zum Migrationsrecht, Band 35, Baden-Baden, 2021
- SCHÄFER, PATRICK, *Art. 8*, in: Karpenstein, Ulrich; Meyer, Franz (Hrsg.), *Kommentar zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, 3. Auflage, München, 2022
- SCHMIDT, ROLF, *Grundrechte sowie Bezüge zur EU-Grundrechtecharta und zur EMRK*, 26. Auflage, Alfeld, 2021
- TOMUSCHAT, CHRISTIAN, *Art. 5 lit a-d*, in: Angst, Doris; Lantschner, Emma (Hrsg.), *Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, Handkommentar, Baden-Baden, 2020
- WEBER, FERDINAND, *Die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit: rechtliche Zulässigkeit und rechtspolitische Kostenvoranschläge*, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2019, S. 209–221
- WEBER, FERDINAND, *Bürger oder Exilant? Funktion und Wertbezug der Staatsangehörigkeit im Rahmen der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Vereinigungen*, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2015, S. 138–146
- ZIMMERMANN, ANDREAS; EIKEN, JAN, *Reform des § 28 StAG und das Völkerrecht*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2019, S. 1313–1318