

Samuel Hartwig

Die Ausbürgerung von Terroristen

Der Rahmen des Völker-, Europa-
und Verfassungsrechts



Nomos

Beiträge zum
ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Herausgegeben von
der Max-Planck-Gesellschaft
zur Förderung der Wissenschaften e.V.,
vertreten durch Prof. Dr. Armin von Bogdandy
und Prof. Dr. Anne Peters

Band 347

Samuel Hartwig

Die Ausbürgerung von Terroristen

Der Rahmen des Völker-, Europa-
und Verfassungsrechts



Nomos

Open-Access-Förderung durch die Max-Planck-Gesellschaft.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Freiburg im Breisgau, Univ., Diss., 2025

1. Auflage 2025

© Samuel Hartwig

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-3452-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6380-6

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748963806>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Meinen Eltern

Wir haben die Regeln nicht gemacht.
Die Regeln sind älter als wir.
Uns sind die Hände gebunden.
Anon.

Vorwort

Das vorliegende Buch ist die leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Wintersemester 2024/25 angenommen wurde. Die Disputation fand im Mai 2025 statt. Einschlägige Literatur und Rechtsprechung konnten bis Dezember 2024 Berücksichtigung finden.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Ralf Poscher, der mir über die Jahre meiner Beschäftigung in der Abteilung „Öffentliches Recht“ des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht ein weitgehend ungestörtes Arbeiten ermöglicht und der mit der zügigen Abfassung des Erstgutachtens zum schnellen Erscheinen dieses Buchs beigetragen hat. Frau Prof. Dr. Paulina Starski danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und ihre konstruktiv-kritischen Anmerkungen, die mir bei der Überarbeitung sehr geholfen haben.

Des Weiteren möchte ich mich bei den Direktoren des Heidelberger „Schwesterinstituts“ für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Armin von Bogdandy und Prof. Dr. Dr. h. c. Anne Peters, für die Aufnahme der Arbeit in die von ihnen herausgegebene Schriftenreihe bedanken.

Das Verfassen einer Dissertation ist ein langwieriger Prozess, der ohne die Anregungen und Unterstützung anderer kaum zu meistern ist. Ich möchte mich an dieser Stelle daher besonders bei Dr. Matthias Hartwig, Jonathan Hartwig, Clara Arzberger, Jakob Mutter, Dr. Samuel Wunderlich und Prof. Dr. Ivó Coca-Vila bedanken, die mir immer mit Rat und Tat zur Seite standen und mich mit ihrer kritischen Lektüre bei der Erstellung des Manuskripts sehr unterstützt haben. Den Co-Stars der „Boy Band“, Dr. Randall Stephenson und Rafael Dalla Barba möchte ich für viele anregende Stunden und aufschlussreiche Gespräche im „Doktorgarten“ danken. Die Endphase meiner Promotionszeit wurde mir von den Mitgliedern der von Dr. Dr. Philipp Hirsch geleiteten Forschungsgruppe „Strafrechtstheorie“ sehr erleichtert. Danken möchte ich zudem dem Bibliotheksteam des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, das mir Zugang auch zu den exotischsten Quellen verschafft hat, sowie den Kollegen aus Verwaltung, IT und Haustechnik, die im Hintergrund für bestmögliche Arbeitsbedingungen gesorgt haben.

Vorwort

Meine Eltern, denen dieses Buch gewidmet ist, und meine Brüder und Freunde haben mich auf dem langen Weg immer unterstützt und mir auch in schwerer See den nötigen Rückhalt geboten. Mein größter Dank gebührt Miriam, die mir über viele Jahre vorbehaltlos den Rücken gestärkt hat und ohne die dieses Buch niemals entstanden wäre.

Freiburg i. Br., im Juli 2025

Samuel Hartwig

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Kapitel 1 Einleitung	27
Kapitel 2 Grundbegriffe	31
A. Staatsangehörigkeit	31
I. Terminologie und grundsätzliche Bedeutung	31
II. Die historische Entwicklung der Staatsangehörigkeit	33
1. Historische Vorläufer der modernen Staatsangehörigkeit	33
2. Die moderne Staatsangehörigkeit	37
3. Die Entwicklung in Deutschland	39
III. Die Staatsangehörigkeit auf der staats- und völkerrechtlichen Ebene	45
1. Grundsätzliches	45
a. Die Staatsangehörigkeit als einheitliches, mehrdimensionales Konzept	46
b. Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeit	47
aa. Grundsätzliche Regelungskompetenz der Staaten	47
bb. Völkerrechtliche Grenzen der staatlichen Regelungskompetenz	48
aaa. Aus dem Wesen der Staatsangehörigkeit folgende Beschränkungen	49
bbb. Weitere völkerrechtliche Beschränkungen	50
cc. Verhältnis zwischen staatlichen und völkerrechtlichen Regelungen	53
dd. Zusammenfassung	53
c. Rechtsnatur der Staatsangehörigkeit	54
2. Die staatsrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit	55
a. Staatsangehörigkeit als Grundlage der Zugehörigkeit zum Staatsvolk und Anknüpfungspunkt für die Zuweisung innerstaatlicher Rechtspositionen	55
b. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft	57

3. Die völkerrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit	59
a. Personalhoheit	61
b. Diplomatischer Schutz	62
c. Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger	65
4. Unionsbürgerschaft	70
IV. Zusammenfassung	73
B. Ausbürgerung	75
Kapitel 3 Geschichte der Ausbürgerung	81
A. Historische Vorläufer der Ausbürgerung	82
I. Historische Vorläufer in der Antike	83
II. Die Entwicklung vom Mittelalter bis zum 19. Jhdt.	85
1. Die Acht	86
2. Die Verbannung	88
a. Die Gebietsverweisung	88
b. Gefangenentransporte	91
c. Forcierte Emigration	96
3. Zusammenfassung	97
B. Die historische Entwicklung der Ausbürgerung	99
I. Die Ursprünge der Ausbürgerung im 19. Jhdt.	100
II. Die erste Hälfte des 20. Jhdts. – Die Ausbürgerung als Instrument der Ausgrenzung	102
1. Die Ausbürgerung im Ersten Weltkrieg	103
a. Die Entwicklung in Frankreich	104
b. Die Entwicklung im Vereinigten Königreich	105
c. Zusammenfassung	108
2. Die Ausbürgerung von der Zwischenkriegs- bis in die unmittelbare Nachkriegszeit	110
a. Ausbürgerungen in der Sowjetunion	111
b. Ausbürgerungen im „Dritten Reich“	115
c. Ausbürgerungen im Gefolge des Zweiten Weltkriegs	121
3. Zusammenfassung	122
III. Die zweite Hälfte des 20. Jhdts. – Die Ausbürgerung auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit	125
C. Zusammenfassung:	132

Kapitel 4 Die „Wiederentdeckung“ der Ausbürgerung	135
A. Die Ausbürgerung von Terroristen im französischen Recht	137
I. Die Reform von 1996 und ihre Folgen – Einführung einer speziell auf Terrorkonstellationen zugeschnittenen Ausbürgerungsvorschrift	137
II. Reformbestrebungen in jüngerer Zeit	139
B. Die Ausbürgerung von Terroristen im britischen Recht	141
I. Der <i>Nationality, Immigration and Asylum Act</i> von 2002 – Eine grundlegende Umgestaltung des britischen Ausbürgerungsregimes	142
II. Die Reformen von 2005 und 2006 – Die Entfernung missliebiger Personen rückt in den Vordergrund	144
III. Die Reformen von 2014 und 2022 – Abbau weiterer Schutzmechanismen	147
IV. Zusammenfassung	149
C. Die Ausbürgerung von Terroristen im deutschen Recht	150
I. Entstehungsgeschichte der neuen Vorschrift	150
II. Die Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG	152
III. Die Ausbürgerung als Mittel zur Entfernung bzw. Fernhaltung unliebsamer Personen	156
D. Zusammenfassung	159
Kapitel 5 Völkerrecht	163
A. Universelles Völkerrecht	164
I. Art. 15 AEMR	164
II. 1961 Convention on the Reduction of Statelessness	168
1. Entstehung der CRS	168
2. Konkrete Vorgaben der CRS im Hinblick auf die Ausbürgerung	171
a. Art. 7 CRS	172
b. Art. 8 CRS	173
c. Zusammenfassung	174

III. Völkergewohnheitsrechtliche Vorgaben	175
1. Umfang des gewohnheitsrechtlichen Verbots willkürlicher Ausbürgerungen	178
a. Die Herbeiführung von Staatenlosigkeit und das Willkürverbot	179
b. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot	180
c. Verfahrensrechtliche Vorgaben und das Willkürverbot	181
d. Diskriminierende Maßnahmen und das Willkürverbot	182
2. Unterscheidungen aufgrund der Anzahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Art des Erwerbs als Verstoß gegen das Verbot diskriminierender Ausbürgerungen?	184
a. Vereinbarkeit von Unterscheidungen zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen mit der CRS	185
b. Vereinbarkeit von Unterscheidungen zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen mit der ICERD	186
aa. Der Anwendungsbereich der Konvention	186
bb. Die Auslegung des ICJ	191
3. Zusammenfassung	193
IV. Zwischenergebnis	194
V. Ausbürgerung und völkerrechtliche Aufnahmepflicht	195
1. Aus Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten folgende Einschränkungen	196
a. Aus der Zuordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit folgende Einschränkungen der Rechtswirkung der Ausbürgerung	196
aa. Die Anfänge der Diskussion um die Rechtswirkung der Ausbürgerung auf die völkerrechtliche Aufnahmepflicht	196
bb. Der Fortbestand der Aufnahmepflicht im Hinblick auf während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerte Personen	198
aaa. Der Grundsatz vom Fortbestand der Aufnahmepflicht im Völkerrecht	198

bbb. Der Fortbestand der Aufnahmepflicht im Fall von während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerten Mehrstaatern	202
ccc. Zusammenfassung	204
cc. Völkerrechtliche Beschränkungen im Hinblick auf die Ausweisung ehemaliger Staatsangehöriger	205
b. Aus völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung folgende Einschränkungen	210
2. Aus Verpflichtungen gegenüber dem Einzelnen folgende Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums	212
VI. Zusammenfassung	219
B. Regionales Völkerrecht	220
I. ECN	220
1. Art. 7 ECN	221
a. Art. 7 I c ECN	221
b. Art. 7 I d ECN	224
2. Vereinbarkeit von Unterscheidungen aufgrund der Anzahl der Staatsangehörigkeiten oder der Art des Staatsangehörigkeitserwerbs mit der ECN	227
3. Zwischenergebnis	228
II. EMRK	229
1. Staatsangehörigkeit und Ausbürgerung im Lichte des Art. 8 EMRK	230
a. Die Staatsangehörigkeit und ihr Verlust als Frage der Achtung des Privat- und Familienlebens	230
aa. Staatsangehörigkeit und Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in der Rechtsprechung des EGMR	230
bb. Die Kritik an der Linie des EGMR	232
aaa. Der evolutive Interpretationsansatz des EGMR	233
bbb. Die Rolle der ECN bei der Auslegung der Konvention	234
b. Die methodischen Unklarheiten bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 I EMRK	236
aa. Der „klassische“ zweistufige Prüfungsaufbau in Ausbürgerungskonstellationen	236

bb. Die neue Vorgehensweise aus <i>Alpeyeva</i> und die nachfolgende Verwirrung um den richtigen Aufbau der zweistufigen Prüfung	237
cc. Die Kritik am zweistufigen Prüfungsaufbau	239
c. Die staatenfreundliche Linie des EGMR bei der Prüfung terrorismusbezogener Ausbürgerungen	243
d. Zusammenfassung	247
2. Die Ausbürgerung von Terroristen im Lichte des Art. 6 EMRK	248
a. Die Konzeption der Ausbürgerung von Terroristen als Administrativmaßnahme	248
b. Die Ausbürgerung von Terroristen als strafrechtliche Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK	250
aa. Die autonome Auslegung durch den EGMR	250
bb. Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften im Licht der <i>Engel-Kriterien</i>	253
c. Die staatenfreundliche Linie des EGMR in <i>Ghoumid et al. v. France</i>	257
3. Vereinbarkeit der Unterscheidung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen mit Art. 14 EMRK i.Vm. Art. 8 EMRK	259
a. Unterscheidungen aufgrund der Zahl der Staatsangehörigkeiten	261
b. Unterscheidungen aufgrund der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit	263
4. Das Ziel der Ausweisung bzw. Fernhaltung ausgebürgerter Personen	266
a. Art. 3 ZP 4 EMRK	267
aa. Grundsätzliches zu Art. 3 ZP 4 EMRK	267
bb. Die Gefahr der Umgehung des Art. 3 ZP 4 EMRK mithilfe der Ausbürgerung	268
b. Art. 3 EMRK	272
5. Zusammenfassung	274
C. Fazit	275

Kapitel 6 Unionsrecht	277
A. Die Rechtsprechungslinie des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft	278
I. Die Entscheidung <i>Rottmann</i>	278
II. Die Entscheidung <i>Tjebbes u.a.</i>	281
III. Die Entscheidung <i>Wiener Landesregierung</i>	284
IV. Die Entscheidungen <i>X v. Udlændinge- og Integrationsministeriet</i> und <i>S.Ö. u.a. v. Stadt Duisburg</i>	286
B. Die Rechtsprechung des EuGH als Verstoß gegen die europarechtliche Kompetenzordnung?	289
C. Bedeutung für terrorismusbezogene Verlustregelungen	292
Kapitel 7 Verfassungsrecht	295
A. Grundsätzliches	295
B. Die Abgrenzung der Kategorien „Entzug“ und „Verlust“ der deutschen Staatsangehörigkeit i.S.d. Art. 16 I GG	297
I. Die Abgrenzungsversuche der Literatur und des BVerfG	297
1. Verwaltungs- bzw. Einzelakttheorie	297
2. Traditionstheorie und Theorie der internationalen Praxis	299
3. Willentheorie	300
4. Vermeidbarkeitstheorie	301
5. Kombinationstheorien	304
6. Die Position des BVerfG	305
II. Der alternative Abgrenzungsansatz der jüngeren Literatur	309
C. Die Ausbürgerung von Terroristen im Lichte des Art. 16 I GG	315
Kapitel 8 Schlussbetrachtungen	319
Literaturverzeichnis	325

Abkürzungsverzeichnis

1930 Hague Convention	Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law
1979 Hostage Convention	International Convention against the Taking of Hostages
1997 Bombings Convention	International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings
a.A.	andere Ansicht
Abl.	Amtsblatt
ACHR	American Convention on Human Rights
A.-Drs.	Ausschussdrucksache
a.E.	am Ende
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AusHRC	Australian Human Rights Commission
AJCL	The American Journal of Comparative Law
AJIL	The American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APSR	American Political Science Review
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AusPubLaw	Australian Public Law
Austrian J. Publ. Intl. L.	Austrian Journal of Public and International Law
AVR	Archiv des Völkerrechts
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
Az.	Aktenzeichen

Abkürzungsverzeichnis

BayLVerf	Bayerische Landesverfassung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BerK-GG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BIJ	The Bureau of Investigative Journalism
BJC	British Journal of Criminology
BJS	Berliner Journal für Soziologie
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BNA	British Nationality Act
Bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
Brit. Y.B. Int'l L.	British Year Book of International Law
BRJ	Bonner Rechtsjournal
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
c.	column
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CCPR	Committee on Civil and Political Rights = United Nations Human Rights Committee
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
Chi. J. Int'l L.	Chicago Journal of International Law
CLP	Criminal Law and Philosophy
CLT-Blog	Critical Legal Thinking-Blog

CMLR	Common Market Law Review
Col. J.Transnat'l L.	Columbia Journal of Transnational Law
ComAT	United Nations Committee against Torture
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
CRS	1961 Convention on the Reduction of Statelessness
CSSP	1954 Convention on the Status of Stateless Persons
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Denv. J. Int'l L. & Pol'y	Denver Journal of International Law & Policy
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DHM	Deutsches Historisches Museum
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
ECHR	European Convention on Human Rights
ECLI	European Case Law Identifier
ECN	European Convention on Nationality
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
ECPT	European Convention on the Prevention of Terrorism
EECC	Eritrea-Ethiopia Claims Commission
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJML	European Journal of Migration and Law
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EPL	European Public Law
ERH	European Review of History – Revue européenne d'histoire
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (baskische Terrororganisation)
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union

Abkürzungsverzeichnis

EuConst	European Constitutional Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGR	Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
Eur. J. Migration & L.	European Journal of Migration and Law
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift
F-W	Die Friedens-Warte – Journal of International Peace and Organisation
GC	Grand Chamber
Geo. L. J.	Georgetown Law Journal
German Y.B. Int'l L.	German Yearbook of International Law
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK-AufenthG	Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz
GK-StAR	Gemeinschaftskommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRK	Grundrechte-Kommentar
GrCH	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GuG	Geschichte und Gesellschaft
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
HC	House of Commons
HGR	Handbuch der Grundrechte
h.M.	herrschende Meinung
HRC	Human Rights Council
HRCBH	Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina
HRCtee	United Nations Human Rights Committee

HRG	Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte
HRLJ	Human Rights Law Journal
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. L.	Hungarian Yearbook of International Law and European Law
IACtHR	Inter-American Court of Human Rights
i.Br.	im Breisgau
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICJ	International Court of Justice
I.C.J. Review	International Commission of Jurists – The Review
ICSR	International Centre for the Study of Radicalisation
i.d.S.	in diesem Sinne
i.E.	im Ergebnis
ILCYB	Yearbook of the International Law Commission
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
insb.	insbesondere
IntKommEMRK	Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention
Int'l L.	The International Lawyer
Int'l & Comp. L. Q.	International and Comparative Law Quarterly
IPR	Internationales Privatrecht
IRA	Irish Republican Army
IRR	Institute of Race Relations
IS	Islamischer Staat
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
IRSH	International Review of Social History

Abkürzungsverzeichnis

i.S.e.	im Sinne eines/einer
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JCES	Journal of Contemporary European Studies
JCHR	Joint Committee on Human Rights
JCSL	Journal of Conflict and Security Law
J. Dr. Int'l	Journal du Droit International
JEMS	Journal of Ethnic and Migration Studies
JIANL	Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law
JORF	Journal officiel de la République française
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung – Zeitschrift für Studium und Ausbildung
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
Kritika EREH	Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History
LeMO	Lebendiges Museum Online
LNTS	League of Nations Treaty Series
Ls.	Leitsatz
MA	Massachusetts
Manitoba L. J.	The Manitoba Law Journal
MD	Maryland
MdB	Mitglied des Bundestages
Melb. U. L. Rev.	Melbourne University Law Review
Mich. J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
MigrR-HdB	Handbuch Migrations- und Integrationsrecht
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law

MLR	Modern Law Review
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MüKo-StGB	Münchener Kommentar zum StGB
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NILR	Netherlands International Law Review
NK	Nomos Kommentar
NordJIL	Nordic Journal of International Law
NS	Nationalsozialismus
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtssprechungs-Report
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.O.	ohne Ort
OVG	Oberverwaltungsgericht
PACE	Parlamentarische Versammlung des Europarates
para.	Paragraph
PCIJ	Permanent Court of International Justice
Queen's LJ	Queen's Law Journal
RAF	Rote Armee Fraktion
RCDIP	Revue critique de droit international privé
RDIP	Revue de Droit International Privé
RDPSP	Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger
Rep.	Reports
Rev. trim. dr. h.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RSCAS	Robert Schuman Centre for Advanced Studies
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik

RSQ	Refugee Survey Quarterly
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
S.	Satz
Sec.	Section
SGK	Schengener Grenzkodex, Verordnung (EU) 2016/399
SIAC	Special Immigration Appeals Commission
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SPRW	Spektrum der Rechtswissenschaft
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StARModG	Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts
StAZ	Zeitschrift für Standesamtswesen, Familienrecht, Staatsangehörigkeitsrecht, Personenstandsrecht, internationales Privatrecht des In- und Auslands
StBG	Staatsbürgergesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
Sup.	Supplement
SZ	Süddeutsche Zeitung
TOP	Tagesordnungspunkt
u.	und
u.a.	unter anderem
überarb.	überarbeitet
UCLA J. Int'l L. Foreign Aff.	UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN-Doc.	United Nations Document
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNSW	University of New South Wales

UNTS	United Nations Treaty Series
U.S.C.	United States Code
UNYB	Yearbook of the United Nations
v.	versus
VerfassungsR-HdB	Handbuch des Verfassungsrechts
VerfBlog	Verfassungsblog
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YIHL	Yearbook of International Humanitarian Law
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z.B.	zum Beispiel
ZEK	Zentrales Exekutivkomitee
ZP	Zusatzprotokoll
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Kapitel 1 Einleitung

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

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

-
- 1 Vor der Ära der Menschenrechte war der Besitz einer Staatsangehörigkeit die entscheidende Voraussetzung, um völkerrechtlichen Schutz zu genießen. In diesem Kontext ist *Hannah Arendts* berühmtes Diktum vom Verlust der Staatsangehörigkeit als Verlust des „right to have rights“ zu sehen, *dies.*, *The Origins of Totalitarianism*, S. 296 f. Vgl. dazu auch *Faghfoury Azar*, *Hannah Arendt: The Right to Have Rights*, CLT-Blog vom 12. Juli 2019.
 - 2 *Glüsing*, *Ortegas Strategie der Ausbürgerung*, Spiegel Online vom 12. März 2023. Siehe zur nicaraguanischen Ausbürgerungspraxis auch den am 13. September 2024 veröffentlichten Press Release Nr. 217/24 der Inter-American Commission on Human Rights. Das Vorbild Nicaraguas macht leider Schule: Kürzlich erließ auch Kuba ein Gesetz, das die Ausbürgerung von Regierungsgegnern ermöglicht, vgl. *Milz*, *Kubas Oppositionellen droht nun der Verlust der Staatsbürgerschaft*, NZZ vom 26. Juli 2024.
 - 3 *Shevko*, *Russia strips passports from naturalized citizens over military refusal*, *The New Voice of Ukraine* vom 20. Oktober 2024; *Kochubey*, *Zelenskiy strips Putin ally Medvedchuk, three others of Ukrainian citizenship*, Reuters vom 11. Januar 2023; *Starkov*, *Ukraine's Zelenskiy strips citizenship of several former politicians*, Reuters vom 05. Februar 2023.
 - 4 *McKernan*, *Israel votes to strip citizenship from Arabs convicted of terrorism*, *The Guardian* vom 16. Februar 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

Kapitel 2 Grundbegriffe

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

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

A. Staatsangehörigkeit

I. Terminologie und grundsätzliche Bedeutung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Die historische Entwicklung der Staatsangehörigkeit

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

1. Historische Vorläufer der modernen Staatsangehörigkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

32 Fripp, Nationality and Statelessness, S. 7.

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

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

35 Fripp, Nationality and Statelessness, S. 7.

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

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

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

2. Die moderne Staatsangehörigkeit

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

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

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

38 *Ibid.*, S. 57.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Die Entwicklung in Deutschland

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

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

48 *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

65 RGBl. I 1935, S. 1146.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

78 BGBl. I 2024, Nr. 104.

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

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

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

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

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

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

82 BGBl. I 2021, S. 3538.

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

84 Siehe eingehend dazu unten.

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

III. Die Staatsangehörigkeit auf der staats- und völkerrechtlichen Ebene

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

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

1. Grundsätzliches

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

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

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

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

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

a. Die Staatsangehörigkeit als einheitliches, mehrdimensionales Konzept

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

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

90 Siehe dazu sogleich.

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

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

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

b. Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeit

aa. Grundsätzliche Regelungskompetenz der Staaten

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

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

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

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

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

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

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

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

98 LNTS, Vol. 179, S. 89.

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

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

bb. Völkerrechtliche Grenzen der staatlichen Regelungskompetenz

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

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

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

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

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

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

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

aaa. Aus dem Wesen der Staatsangehörigkeit folgende Beschränkungen

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

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

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

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

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

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

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

bbb. Weitere völkerrechtliche Beschränkungen

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

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

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

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

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

110 Für die Entstehung von Gewohnheitsrecht ist eine Übung von einiger Dauer (*consuetudo*) erforderlich, die auf eine entsprechende Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) zurückgeht, vgl. Art. 38 I b IGH-Statut (BGBl. II 1973, S. 505). Eingehend dazu v. Arnault, Völkerrecht, Rn. 252 ff.; Herdegen, Völkerrecht, § 16, Rn. 1 ff.; Wood/Sender, Customary International Law, MPEPIL, Rn. 1 u. 8 ff. Siehe auch IGH, *North Sea Continental Shelf Cases [Federal Republic of Germany v. Denmark & The Netherlands]*, Urteil vom 20. Februar 1969, ICJ Rep. 1969, S. 3 (44, Rn. 77).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entwicklung des Völkerrechts durch verbindliche Konventionen zum Menschenrechtsschutz.¹¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

cc. Verhältnis zwischen staatlichen und völkerrechtlichen Regelungen

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

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

dd. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

c. Rechtsnatur der Staatsangehörigkeit

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

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

125 Vgl. Dörr, Nationality, MPEPIL, Rn. 4; v. Rütte, Citizenship, S. 75; Randelzhofer, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 10 (77. EL, Juli 2016); siehe zudem Ziegler, *Domaine réservé*, MPEPIL, Rn. 13. Deutlich auch die ILC: „[...] although nationality is essentially governed by national legislation, the competence of States in this field may be exercised only within the limits set forth by international law.“, *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*, ILCYB (1999), Vol. II, Part Two, S. 24, Rn. 3, UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2).

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

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

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

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

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

2. Die staatsrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Die völkerrechtliche Dimension der Staatsangehörigkeit

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

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

- 156 British Nationality Act 1981, 1981 c. 61, Preamble. Im englischen Recht hat der Begriff „*citizenship*“ ohnehin keine lange Tradition, vgl. zu seiner Rezeption Gosewinkel, BJS 8 (1998), 507 (514 ff.). Vertiefend zu den historischen Hintergründen des stattdessen verwendeten Begriffs „*subject*“, ders., Schutz und Freiheit, S. 85 f.
- 157 8 U.S.C. § 1408. Konkret betrifft die Vorschrift dieser Tage allerdings nur noch die kleine Gruppe auf Amerikanisch-Samoa geborener Personen, siehe *Spiro*, Citizenship, S. 15.
- 158 *Harvard Law School*, AJIL 23 Sup. 13 (1929), 13 (23). Differenzierend auch Special Rapporteur Hudson, Report to the ILC, ILCYB (1952), Vol. II, S. 4 (6), UN-Doc. A/CN.4/SER.A/1952/Add.1.
- 159 Da der synonyme Gebrauch der beiden Begriffe aber weit verbreitet ist, muss der Leser sich bei der Lektüre von Texten, die sich dogmatisch betrachtet mit der Staatsangehörigkeit befassen, immer das zugrundeliegende Begriffsverständnis des jeweiligen Autors vergegenwärtigen.

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

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

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

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

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

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

a. Personalhoheit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

172 BVerfGE 113, 273 (293).

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

b. Diplomatischer Schutz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

allgemein als selbstverständliche Folge der Staatsangehörigkeit angesehen wird.²⁰²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Unionsbürgerschaft

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

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

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

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

215 Siehe Kapitel 5.

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

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

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

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

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

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

219 ABl. 2012, C 326/13.

220 ABl. 2012, C 326/47.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

230 Hier im ethnologischen Sinne verstanden.

231 Siehe oben.

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

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

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

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

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

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

232 Zu den historischen Hintergründen ausführlich Kapitel 3.

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

B. Ausbürgerung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

238 Zur Unterscheidung von der Staatsbürgerschaft siehe oben.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kapitel 3 Geschichte der Ausbürgerung

Genau wie die Staatsangehörigkeit selbst lassen sich auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aberkennung derselben erst vor dem Hintergrund der historischen Zusammenhänge erfassen. Denn das Staatsangehörigkeitsrecht wird zwar, wie im vorigen Kapitel dargelegt, traditionell dem *domaine réservé* der Staaten zugerechnet, im Lauf der Zeit haben sich allerdings auch für diesen Bereich gewisse Regeln herausgebildet, die die Handlungsfreiheit der Staaten einschränken.

Die Beschränkungen des staatlichen Gestaltungsspielraums im Hinblick auf die Aberkennung der Staatsangehörigkeit ruhen dabei auf zwei Säulen: Die eine Säule setzt sich aus Bestimmungen zusammen, die der Wahrung der Interessen der Staaten selbst dienen. Ihre Wurzeln reichen, wie das vorliegende Kapitel zeigen wird, historisch weit zurück. Die zweite Säule besteht aus Normen, die in erster Linie das Individuum schützen sollen. Ihr Fundament ist jüngerem Datums, denn der Grundstein dieser Säule wurde in Gestalt der AEMR erst 1948 gelegt.

Um die Struktur des Staatsangehörigkeitsrechts hinsichtlich der Aberkennung derselben erfassen zu können, ist der Blick in die Vergangenheit unerlässlich, denn die heutigen rechtlichen Begrenzungen lassen sich zu meist als Antwort auf aus der Geschichte bekannte praktische und rechtliche Probleme, die mit der Verstoßung bestimmter Personen aus dem Kreis der Gemeinschaft einhergehen, begreifen.²⁵²

Dieses Kapitel liefert deshalb zunächst einen Überblick über verschiedene Vorläufer der Ausbürgerung von der Antike bis zum Ende des 19. Jhdts. (A.). Dabei sollen einerseits die historischen Wurzeln der Ausbürgerung dargestellt werden, andererseits soll aufgezeigt werden, dass bereits die Vorläufer der Ausbürgerung für durchaus problematisch erachtet wurden und

252 So hält *Breuer* mit Blick auf das GG fest: „Stellt man in Rechnung, dass Grundrechte stets geronnene Verletzungserfahrungen sind, so gehören zur Ideengeschichte des Art. 16 I GG in negativer Perspektive die Phänomene der Ausweisung, Verbannung und Vertreibung, denen Einzelne oder ganze Gruppen zum Opfer fallen.“ *ders.*, Dreier, Art. 16 I GG, Rn. 3. Siehe auch BVerfGE 116, 24 (38): „Von besonderer Bedeutung für die Auslegung des Entziehungsverbots sind demnach die historischen Missbräuche, von denen das Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit sich abgrenzt, und vor deren Wiederkehr es schützen soll.“

derartige Maßnahmen im Lauf der Zeit daher immer stärkeren Einschränkungen unterlagen.

Die ersten Vorschriften zur Ausbürgerung im eigentlichen Sinne tauchen – vor dem Hintergrund der Entwicklung der modernen Staatsangehörigkeit – im 19. Jhdt auf. Allerdings spielten sie zunächst nur eine untergeordnete Rolle, größere Bedeutung kam der Ausbürgerung erst in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. zu. In einem zweiten Schritt soll deshalb diese Entwicklung der Ausbürgerung zu einem wichtigen Werkzeug zur Ausgrenzung unliebsamer Personen aus der staatlichen Gemeinschaft, die mit dem Ersten Weltkrieg begann und sich bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs fortsetzte, beleuchtet werden (B. I. u. II.). Zuletzt soll der Zeitraum vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis ungefähr zur Jahrtausendwende untersucht werden (B. III.). In dieser Phase verlor die Ausbürgerung angesichts der durch historische Erfahrungen gewandelten Anschauungen und den damit einhergehenden rechtlichen Entwicklungen deutlich an Relevanz. In vielen Staaten wurde die Ausbürgerung rechtlich aufgegeben oder zumindest faktisch nicht mehr praktiziert. Selbst Staaten, die weiterhin zur Ausbürgerung griffen, betrieben viel Aufwand, um den Charakter solcher Maßnahmen zu verschleiern. Im Prinzip war die Ausbürgerung daher in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. im Begriff völlig aus dem staatlichen Instrumentarium zu verschwinden. Wie Kapitel 4 zeigt, kam es jedoch anders, denn ab der Jahrtausendwende erlebte das Instrument der Ausbürgerung im Zuge staatlicher Bestrebungen, den Terrorismus umfassend zu bekämpfen, in vielen Staaten eine Renaissance.

A. Historische Vorläufer der Ausbürgerung

Solange es menschliche Gemeinschaften gibt, wurden Mitglieder aus den verschiedensten Gründen aus dem Kreis der Angehörigen dieser Gemeinschaften verstoßen.²⁵³ Derartige Verstoßungspraktiken ziehen sich – wie der folgende Abschnitt zeigt – wie ein roter Faden durch die Geschichte, wenngleich sie im Lauf der Zeit abhängig von den politischen Rahmenbedingungen immer wieder unterschiedliche Gestalt annahmen.

253 Vgl. *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (279); *Mutharika*, *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, S. 8.

I. Historische Vorläufer in der Antike

Schon in den griechischen Stadtstaaten der Antike war die zwangsweise Exilierung politischer Gegner ein oft genutztes und wirkmächtiges Instrument, um die eigenen Machtansprüche zu untermauern und sich seiner Widersacher zu entledigen.²⁵⁴ Die damit einhergehenden gewaltsamen Verreibungen führten allerdings zu großer Instabilität, weil die jeweiligen verfeindeten Gruppierungen quasi ständig um die Exilierung bzw. Rückkehr kämpften.²⁵⁵ Diese Dynamik spielte eine wichtige Rolle beim Übergang zur Demokratie im Athen des 6. Jhdts. v. Chr., als auf die Vertreibung des Kleisthenes durch Isagoras und die mit ihm verbündeten Spartaner ein Aufstand des Rats der Bürger und weiter Teile des Volkes folgte.²⁵⁶ Im Ergebnis führte die unmittelbare Einmischung der breiten Bevölkerung²⁵⁷ in die Zwistigkeiten der Eliten und die erfolgreiche Beanspruchung der Macht über die Verstoßung bestimmter Personen zu entscheiden, zu einer dauerhaften Machtverschiebung zugunsten des „gemeinen Volks“.²⁵⁸

Vor diesem historischen Hintergrund ist auch das aus dem antiken Griechenland überlieferte Instrument des Ostrakismos zu sehen, einer Form der gesellschaftlichen Ausgrenzung, die in erster Linie der Wahrung des Friedens und der Stabilität innerhalb der *Polis* diente.²⁵⁹ Der Ostrakismos

254 Siehe dazu mit einer eingehenden Analyse der Entwicklung in verschiedenen Stadtstaaten Forsdyke, *Exile, Ostracism, and Democracy*, S. 30 ff.

255 Forsdyke, *Exile, Ostracism, and Democracy*, S. 30; vgl. auch Gschnitzer, *Griechische Sozialgeschichte*, S. 122.

256 Siehe dazu Forsdyke, *Exile, Ostracism, and Democracy*, S. 135 ff.; vgl. auch Gschnitzer, *Griechische Sozialgeschichte*, S. 121 ff.

257 Jedenfalls nach antikem Verständnis; Frauen, Sklaven und Besitzlose spielten zu diesem Zeitpunkt politisch keine Rolle.

258 Forsdyke, *Exile, Ostracism, and Democracy*, S. 134. Zwar beabsichtigte Kleisthenes durch die demokratischen Reformen in erster Linie die eigene Vormachtstellung und seines Hauses abzusichern, allerdings gelang ihm dies nicht: Weder seine, noch sonst eine Adelsfamilie konnte sich in der Folge dauerhaft an der Spitze Athens etablieren, Gschnitzer, *Griechische Sozialgeschichte*, S. 123.

259 Forsdyke, *Exile, Ostracism, and Democracy*, S. 145 u. 149 f. Der Ostrakismos war vor allem auf symbolischer Ebene von Bedeutung, weil er die Macht, politische Streitigkeiten zwischen den Eliten durch Verstoßung zu entscheiden, in die Hände der Bürger legte. *Ibid.*, S. 150 f.; Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (281).

erlaubte es den Bürgern Athens²⁶⁰, unliebsame Personen²⁶¹ in einem friedlichen und rechtlich eingehegten Verfahren per Wahl für zehn Jahre aus ihrer Mitte zu verstoßen; der Betroffene musste Athen verlassen, behielt aber sein Eigentum und kam nach Ablauf der zehn Jahre auch wieder in den Genuss seiner bürgerlichen Rechte.²⁶²

Die teils zeitlich begrenzte, teils dauerhafte Verstoßung war darüber hinaus auch als Reaktion auf bestimmte Straftaten vorgesehen.²⁶³ Dabei war die Exilierung zum einen für manche Taten konkret als Strafe vorgesehen, zum anderen gab es für den Angeklagten bzw. Verurteilten aber auch die Möglichkeit, sich selbst zu exilieren, um auf diese Weise einem Prozess oder einer ehrverletzenden Bestrafung zuvorzukommen.²⁶⁴

Ebenso wie das griechische kannte auch das römische Recht der Antike schon verschiedene Varianten der Verstoßung. Die *aquae et ignis interdictio* etwa führte zum Verlust der Bürgerrechte und der Konfiszierung des Vermögens, zudem wurde dem Betroffenen auf Lebenszeit der Aufenthalt auf römischem Gebiet untersagt.²⁶⁵ Dieser Maßnahme vergleichbar ist die

260 Vielfach wird der Ostrakismos als spezifisch athenische Innovation betrachtet, allerdings finden sich Belege für derartige Praktiken auch im Hinblick auf weitere *Poleis*, siehe Forsdyke, Exile, Ostracism, and Democracy, S. 285 ff.

261 Es ging nicht darum, dass der Betroffene strafbare Handlungen begangen hatte oder gar ein Verräter war, es genügte, dass er zu viel Einfluss hatte oder sich die Mitbürger aus sonstigen Gründen an ihm störten, vgl. mit Beispielen Forsdyke, Exile, Ostracism, and Democracy, S. 154 ff.

262 Gibney, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (281); Forsdyke, Exile, Ostracism, and Democracy, S. 149 u. 152. Trotz dieser für damalige Verhältnisse recht weitreichenden Garantien genießt der Ostrakismos heutzutage nicht den besten Leumund: Im Englischen ist das Verb *to ostracise*, das neben dem historischen Ostrakismos im modernen Sprachgebrauch auch sonstige Formen der sozialen Ausgrenzung bezeichnet, stark negativ konnotiert. Ähnliches gilt für das, sich vom Verfahren des Ostrakismos, bei dem mithilfe von Tonscherben abgestimmt wurde, ableitende, im Deutschen gebräuchliche „Scherbengericht“. Siehe zum Verfahren Forsdyke, Exile, Ostracism, and Democracy, S. 146 ff.

263 Gibney, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (280); Forsdyke, Exile, Ostracism, and Democracy, S. 178 ff.

264 Gibney, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (280); Forsdyke, Exile, Ostracism, and Democracy, S. 179 f. Dabei ist es schwierig zwischen den beiden Varianten zu unterscheiden, weil die Selbstexilierung ihren festen Platz im Verfahren hatte und in bestimmten Konstellationen vom Angeklagten bzw. Verurteilten gewissermaßen erwartet wurde, dass er sich ins Exil begibt. Berühmtes Beispiel ist Sokrates, der allerdings wider diese Konvention zum Schierlingsbecher griff. Angesichts dieser Quasi-Formalisierung lässt sich die Selbstexilierung auch nicht als Flucht vor Bestrafung begreifen, sondern stellt selbst eine Form der Strafe dar, *ibid.*

265 Grasmück, Exilium, S. 65 f.; Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 32.

später aufkommenden *deportatio in insulam*, die ebenfalls lebenslänglich verhängt wurde und zum Verlust der Bürgerrechte und des Vermögens führte, allerdings wurde der Betroffene im Rahmen der *deportatio* nicht nur des römischen Gebiets verwiesen, sondern an einen bestimmten Ort verbracht.²⁶⁶ Eine mildere Alternative stellte demgegenüber die *relegatio* dar, die zum einen oftmals lediglich für einen befristeten Zeitraum galt, dem Betroffenen zum anderen sowohl seine Bürgerrechte als auch sein Vermögen beließ; überdies wurde er nicht an einen bestimmten Ort verwiesen, sondern es blieb ihm anheimgestellt, sich nach der Verweisung aus Rom an einem Ort seiner Wahl niederzulassen.²⁶⁷

All diese Beispiele zeigen, dass die Verstoßung bestimmter Personen bereits in den Gesellschaften der Antike eine wichtige Rolle spielte und weitverbreitet war. Die antiken Vorläufer dienten zudem als Vorbild für die – im Lauf des nächsten Abschnitts dargestellten – Varianten der Verstoßung. Trotz dieser Bedeutung für die weitere historische Entwicklung, darf allerdings nicht übersehen werden, dass die antiken Verstoßungspraktiken einer Weltsicht entsprangen, die sich von der folgender Epochen deutlich unterschied. Insbesondere war sowohl den Griechen als auch den Römern die Vorstellung der Welt als einer Gemeinschaft souveräner Staaten, wie sie sich ab dem 17. Jhdt. zu entwickeln begann, völlig fremd.²⁶⁸ Das Aufkommen dieser staatenbasierten Weltordnung war aber – wie der folgende Abschnitt zeigt – ein wichtiges Moment für die weitere Entwicklung der historischen Verstoßungspraktiken.

II. Die Entwicklung vom Mittelalter bis zum 19. Jhdt.

Der Untergang des Römischen Reiches bedeutete keineswegs ein Verschwinden rechtlich gefasster Formen der Verstoßung, im Gegenteil, an die antiken Vorbilder anknüpfende Varianten der Verstoßung aus der Gemeinschaft lassen sich in ganz Europa über das gesamte Mittelalter und die Frühe Neuzeit hinweg bis weit ins 19. Jhdt. belegen.²⁶⁹

266 Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (282); Lessing, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 33; Weis, *Nationality and Statelessness*, S. 117.

267 Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (281); Weis, *Nationality and Statelessness*, S. 117.

268 Ähnlich in Bezug auf das Römische Reich bereits Fischer-Williams, *Brit. Y.B. Int'l L.* 8 (1927), 45 (49, Fn. 6).

269 Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (283).

Im Folgenden soll zunächst das vom Mittelalter bis in die Frühe Neuzeit gebräuchliche Instrument der Acht erläutert werden, bevor sodann verschiedene Varianten der Verbannung untersucht werden, die zum Teil noch bis zum Ende des 19. Jhdts. praktiziert wurden. Dabei sollen einerseits die Mechanismen vorgestellt werden, über die die jeweiligen Instrumente zur Ausgrenzung des Betroffenen führten, andererseits soll aber auch aufgezeigt werden, dass die problematischen Konsequenzen solcher Verstöße bereits seit langem bekannt sind und der Handlungsspielraum der Staaten in diesem Punkt vor dem Hintergrund einer immer stärker durch das Nebeneinander prinzipiell gleichberechtigter Akteure geprägten internationalen Ordnung sukzessive zusammenschrumpfte.

1. Die Acht

Im Mittelalter diente das Instrument der Acht dazu, das Fehlen einer effektiven Polizei und die damit einhergehende Schwierigkeit, Urteile umzusetzen, zu kompensieren, indem der Geächtete für recht- und friedlos erklärt und so die gesamte Rechtsgemeinschaft zur Festnahme bzw. Beseitigung des Geächteten herangezogen wurde.²⁷⁰ Dabei sollten die Folgen der Acht zum einen die Vollziehung der Strafe ersetzen, der Betroffene sollte gleichzeitig aber auch dazu angehalten werden, sich einem gerichtlichen Verfahren zu stellen bzw. gerichtlichen Anordnungen Folge zu leisten – um dies zu begünstigen, traten die Achtfolgen daher oftmals vollumfänglich

270 Kaufmann, Acht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 25 (26). Die Friedlosigkeit bedeutete, dass der Geächtete straflos getötet werden konnte; um ihn zu isolieren, wurde zudem oftmals sein Eigentum zerstört oder eingezogen, *ibid.*, Sp. 25 (26–29 u. 31), siehe auch Gibney, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (284). Obwohl die Acht als solche, anders als die Verbannung, nicht unmittelbar auf eine territoriale Verweisung des Betroffenen abzielt, wird ihm der rechtmäßige Aufenthalt im Geltungsbereich der Acht faktisch unmöglich gemacht. Allgemein zum Zusammenhang zwischen der Friedlosigkeit und Verbannung siehe Holzhauser, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1436 ff.), der allerdings darauf hinweist, dass die sog. Oberacht als gesteigerte Form der Acht auch formal die Verbannung beinhaltete, *ibid.*, (Sp. 1441). Kehrseite dieser Rechtsfolgen war allerdings, dass die Geächteten sich, um ihr Leben zu schützen und mangels alternativer Möglichkeiten, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, oftmals zu Räuberbanden zusammenschlossen; schon hier zeigt sich daher, dass mit der Verstoßung nicht unbedingt ein Zugewinn an Sicherheit verbunden ist, vgl. Kaufmann, Acht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 25 (28 f.).

erst dann ein, wenn der Betroffene sich nicht innerhalb einer bestimmten Frist stellte.²⁷¹

Die Acht galt zumeist örtlich beschränkt, im Heiligen Römischen Reich konnte sie aber in Gestalt der Reichsacht auch auf das gesamte Reich erstreckt werden.²⁷² Die im Spätmittelalter aufkommende Reichsacht wurde bis in die Frühen Neuzeit weiter angewendet,²⁷³ dabei jedoch auf prozessualer Ebene sukzessive eingehegt.²⁷⁴ Die zunehmenden rechtlichen Beschränkungen führten im Zusammenspiel mit der wachsenden Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Institutionen²⁷⁵ schließlich zur schrittweisen Aufgabe dieses Instruments: Während sich bis zum Ende des 16. Jhdts. noch zahlreiche Anwendungsbeispiele belegen lassen, nimmt die Relevanz der Reichsacht im Laufe des 17. Jhdts. drastisch ab, ganz vereinzelt wurde von ihr allerdings selbst im 18. Jhd. noch Gebrauch gemacht.²⁷⁶

271 Kaufmann, Acht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 25 (26). Die Acht wurde insofern nicht nur als Strafersatz verhängt, sondern spielte eine wichtige Rolle als prozessuales Druckmittel, *ibid.*, Sp. 25 (28 f. u. 30 f.); Holzhauser, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1440 f.).

272 Kaufmann, Acht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 25 (30). Zur Verhängung der Reichsacht waren jedoch nur bestimmte privilegierte Akteure befugt, *ibid.* Insofern kam der Reichsacht auch im Hinblick auf die Festigung der kaiserlichen Herrschaft Bedeutung zu, weil ihr nicht nur eine besondere Symbolik innewohnte, sondern sie zudem eines der wenigen Machtinstrumente war, das dem Kaiser erlaubte, seinen Untertanen gegenüber unmittelbar Macht auszuüben, Battenberg, Reichsacht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG IV, Sp. 523 (525).

273 Berühmtes Beispiel ist das von Karl V. erlassene Wormser Edikt, das über Martin Luther die Reichsacht verhängte, vgl. Gibney, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (284).

274 Landes, Acht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 32 (32 u. 34 f.). Allerdings wurden diese Vorgaben in der Praxis nicht immer beachtet, *ibid.*, Sp. 32 (35 f.). Siehe vertiefend zur Reichsacht Battenberg, Reichsacht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG IV, Sp. 523 (523 ff.).

275 Der Rückgriff auf die Mithilfe der Rechtsgemeinschaft war angesichts dessen nicht nur nicht länger erforderlich, sondern hätte darüber hinaus auch die Bemühungen ein staatliches Gewaltmonopol zu etablieren konterkariert.

276 Landes, Acht, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 32 (35 f.). Etwas länger hielt sich noch der – eng mit der Acht verwandte – sog. „bürgerliche Tod“, der über die Zerstörung der Rechtsfähigkeit des Betroffenen ebenfalls zur Ausgrenzung aus der Gesellschaft führte. Dieses, insb. im französisch geprägten Rechtsraum gebräuchliche, Instrument wurde erst im 19. Jhd. endgültig aufgegeben, Ogris, Bürgerlicher Tod, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 556 (556 f.).

2. Die Verbannung

Neben der Acht²⁷⁷ war die Verbannung das zweite, weitverbreitete Mittel, das über das gesamte Mittelalter hinweg bis weit ins 19. Jhdt. dazu diente, bestimmte Personen aus dem Kreis der Gemeinschaft auszuschließen. Dabei nahm die Verbannung – wie der folgende Abschnitt zeigt – im Lauf der Zeit vor dem Hintergrund sich ändernder politischer und rechtlicher Verhältnisse, die die Verstoßung bestimmter Personen in zunehmendem Maß erschwerten, immer wieder neue Formen an. Letztlich konnte aber keine dieser Varianten das grundsätzliche, jeglicher Form der Verstoßung immanente Problem umschiffen, dass sie nämlich im Ergebnis schlicht die Verschiebung von im eigenen Herrschaftsbereich nicht länger geduldeten Personen in einen fremden bedeutete.

a. Die Gebietsverweisung

In Anlehnung an antike Vorläufer wie die *interdictio* und die *relegatio* etablierte sich im mittelalterlichen Europa zunächst die Gebietsverweisung als gängigste Form der Verbannung. Die Gebietsverweisung erfolgte dabei aus den unterschiedlichsten Gründen: So wurde sie einerseits als Reaktion auf Treuepflichtverletzungen verhängt,²⁷⁸ andererseits wurde diese Form der Verbannung aber – ähnlich wie die Acht – auch auf Personen angewendet, die nicht vor Gericht erschienen oder ihre Schulden nicht beglichen.²⁷⁹ Im Lauf der Zeit entwickelte sich die Gebietsverweisung zudem mehr und mehr zu einer gängigen Strafmaßnahme.²⁸⁰ Dabei diente sie einerseits dazu, die Ehrminderung zu veranschaulichen, die nach damaliger Vorstellung mit jeglicher Bestrafung einherging, andererseits eröffnete sie aber in Anbe-

277 Wie oben bereits dargestellt, konnte die Verbannung bisweilen auch eine direkte Konsequenz der Acht selbst sein, vgl. *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1441). Zudem konnten die Achtfolgen faktisch einer Verbannung gleichkommen.

278 *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 36; *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1441 f.).

279 *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1441); *Gibney*, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (283); *Kingston*, Citizenship Studies 9 (2005), 23 (25).

280 Vgl. *Gibney*, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (283 ff.); siehe auch *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1444 f.).

tracht der rigorosen Strafsysteme, die für viele Taten die Todesstrafe oder schwere Verstümmelungen vorsahen, auch die Möglichkeit, in bestimmten Fällen „Milde“ walten zu lassen.²⁸¹ Darüber hinaus wurde die Gebietsverweisung aber seit jeher auch schlicht dazu genutzt, sich unliebsamer Personen, insbesondere des sog. „Gesindels“, zu entledigen.²⁸²

Die mittelalterliche Gebietsverweisung bezog sich vor dem Hintergrund der geographisch fragmentierten Machtbereiche, die diese Epoche prägten, zunächst meist auf kleinräumigere Herrschaftsgebiete wie z.B. einzelne Städte.²⁸³ Eine gewisse rechtliche Vereinheitlichung und damit einhergehend auch eine geographische Ausdehnung ihrer Wirkung erfuhr die Gebietsverweisung erst mit dem Aufkommen der ersten größere territoriale Einheiten erfassenden Halsgerichtsordnungen im 15. Jhd.²⁸⁴ Diese Bestrebungen, der Rechtszersplitterung insbesondere im Bereich des Strafrechts Einhalt zu gebieten, mündeten 1532 schließlich im Erlass der *Constitutio Criminalis Carolina*.²⁸⁵

Die *Carolina* verfestigte die Rolle der Gebietsverweisung als eine der zentralen Strafmaßnahmen, indem sie diese zum einen als eigenständige Strafe vorsah, zum anderen gingen nach ihrer Konzeption viele der sonstigen, teilweise überaus brutalen, peinlichen Strafen automatisch mit einer

281 Vgl. *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (284), der allerdings darauf hinweist, dass die vermeintlich gnädige Verbannung ob ihrer Wirkung sehr gefürchtet war, weil sie dem Betroffenen zum einen regelmäßig seine Lebensgrundlage entzog, zum anderen war der demütigende Ausschluss aus der Gemeinschaft als solcher vor dem Hintergrund damaliger Wertevorstellungen eine schwere Strafe *ibid.*, (283 f.); siehe zum Ganzen auch *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1444 u. 1446).

282 Vgl. *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1443 f.); siehe auch *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (283).

283 *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (283); *Holzhauer* verwendet für diese Maßnahmen daher den Begriff „Stadtverweisung“, *ders.*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1436 u. 1442 f.).

284 Die geographische Ausweitung gegenüber der bis dahin überwiegend praktizierten Stadtverweisung spiegelt sich auch in dem ab diesem Zeitpunkt verwendeten Begriff der „Landesverweisung“ wider, vgl. *Holzhauer*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1444).

285 *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (283); siehe zur *Carolina* und ihrer bedeutsamen Rolle für die weitere Entwicklung des deutschen Strafrecht *Lieberwirth*, *Carolina*, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 592 (592 ff.).

Verweisung einher, weil die mit solchen Strafen verbundene Ehrminderung der Allgemeinheit vor Augen geführt werden sollte.²⁸⁶

Im Ergebnis wandelte sich die Gebietsverweisung daher allmählich zu einer regulären Strafe, mitunter ist es allerdings schwierig, als echte Strafmaßnahme verhängte Verweisungen von solchen zu unterscheiden, die in erster Linie der Entfernung politisch missliebiger Personen dienten.²⁸⁷ Daneben wurde die Gebietsverweisung zudem auch weiterhin dazu genutzt, sich sonstiger unerwünschter Personen, insbesondere solcher, die durch die Allgemeinheit unterstützt werden mussten, zu entledigen.²⁸⁸

Obgleich die Gebietsverweisung weitverbreitet war, setzte sich im Lauf der Zeit immer mehr die Erkenntnis durch, dass diese Praxis wenig zielführend war, weil sie im Ergebnis bloß dazu führte, dass unerwünschte Personen zwischen verschiedenen Herrschaftsgebieten hin- und hergeschoben wurden.²⁸⁹ Eine in dieser Hinsicht entscheidende Zäsur stellte insbesondere die im vorigen Kapitel dargestellte Abgrenzung der Hoheitsbereiche und die damit einhergehende Zuordnung eigener Angehöriger bzw. Untertanen, die durch das Westfälische System etabliert wurde, dar.²⁹⁰ Denn innerhalb der so geschaffenen Ordnung gleichrangiger souveräner Staaten erschien eine Verweisung missliebiger Personen vom eigenen Territorium und damit

286 *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1444); vgl. auch *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (283 u. 285). Da die *Carolina* die Gesetzgebung lediglich für den Bereich der peinlichen Strafen der Reichsebene vorbehielt, blieb es den Landesherren unbenommen, im Rahmen gebietsspezifischer Strafgesetze noch weitergehende Vorschriften zur Gebietsverweisung zu erlassen, wovon sie zum Teil großzügig Gebrauch machten. Um eine möglichst weitreichende Wirkung auch in diesen Fällen zu gewährleisten, wurde die Verbannung per Reskript auf das gesamte Territorium des jeweiligen Herrschers ausgedehnt, zudem sicherten sich die Staaten auf vertraglicher Basis eine wechselseitige Erstreckung der Verbannung zu, *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1445 f.).

287 *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1441 f. u. 1446). Derartige Maßnahmen lassen sich noch bis ins 19. Jhdt. belegen, so wurden z.B. drei der sog. „Göttinger Sieben“ Professoren nicht nur des Amtes enthoben, sondern auch des Landes verwiesen, *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. II, S. 102; *Erler*, Göttinger Sieben, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG I, Sp. 1773 (1775).

288 *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (287); siehe auch *Walters*, *Citizenship Studies* 6 (2002), 265 (270).

289 *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1446 f.); *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (288 u. 292); *Rusche/Kirchheimer*, *Punishment and Social Structure*, S. 66.

290 Siehe oben.

in ein ausländisches als Übergriff in eine fremde Hoheitssphäre. Angesichts dessen begannen sich bereits zum Ende des 17. Jhdts. Stimmen durchzusetzen, die die Verbannung eigener Untertanen in andere Staaten für inakzeptabel hielten.²⁹¹

Aus diesem Verständnis territorialer Souveränität entwickelte sich schließlich – beflügelt durch das Aufkommen der modernen Staatsangehörigkeit – im Laufe des 19. Jhdts. in der internationalen Praxis die völkerrechtliche Pflicht zur Aufnahme eigener Staatsangehöriger.²⁹² Kehrseite dieser Verpflichtung ist das Verbot eigene Staatsangehörige gegen den Willen dritter Staaten in diese auszuweisen.²⁹³ So hielt schon *Bluntschli* fest: „[...] kein Stat [ist] berechtigt, seine Sträflinge einem unbetheiligten State, ohne dessen Erlaubniss, zuzuschieben.“²⁹⁴ Die Verbannung in Gestalt der Gebietsverweisung war unter diesen Umständen daher nicht länger statthaft.²⁹⁵

b. Gefangenentransporte

Das Ende der Verbannung war mit der Aufgabe der Gebietsverweisung allerdings noch nicht besiegelt. Um das Problem der unfreiwilligen Verwicklung anderer Staaten zu umgehen und gleichzeitig durch Ausschöpfung der

291 *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1446). Für eine zeitgenössische Einschätzung siehe *Voltaire*, Banissement, *Ceuvres complètes*, Bd. 17 – Dictionnaire Philosophique I, S. 533.

Allerdings blieb es den Staaten unbenommen sich auf freiwilliger Basis zur Übernahme fremder Staatsangehöriger bereitzuerklären, dazu sogleich. Vgl. auch *Walters*, *Citizenship Studies* 6 (2002), 265 (275).

292 *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, D., Rn. 326; *ders.*, Rückübernahme, S. 18 f.; *Coleman*, European Readmission Policy, S. 12 f.; *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (293). Siehe dazu auch *Brubaker*, dem zufolge die Aufnahmepflicht die „Grundbedingungen eines geordneten zwischenstaatlichen Personenverkehrs“ im System gleichrangiger Territorialstaaten absichert, indem sie zwischenstaatlichen „Nullsummen-Spielen“ bei der Ausweisung missliebiger Personen einen Riegel vorschiebt, *ders.*, Staats-Bürger, S. 51 f.

293 Siehe dazu bereits Kapitel 2.

294 *Bluntschli*, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten, S. 215, § 368.

295 Vgl. *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1436); siehe auch *v. Martitz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, S. 800. Es blieb den Staaten allerdings unbenommen sich auf vertraglicher Basis zur Übernahme fremder Strafgefangener bereitzuerklären, dazu unten.

Arbeitskraft der Betroffenen eigene koloniale Aspirationen zu befördern, begannen einige Staaten damit, Straftäter und sonstige unerwünschte Personen in ihre Kolonien zu verschiffen.²⁹⁶

Da die deutschen Staaten zunächst nicht über eigene Kolonien verfügten, die für diese Praxis genutzt werden konnten, schlossen einige von ihnen stattdessen mit anderen Staaten Abkommen über die Deportation von Strafgefangenen.²⁹⁷ Dieses Vorgehen wurde allerdings schon von den Zeitgenossen kritisiert. So stuften beispielsweise die Behörden des Herzogtums Sachsen-Coburg und Gotha solche Vereinbarungen in einem bemerkenswerten Gutachten aus dem Jahr 1826, das viele Kritikpunkte, die heute im Hinblick auf die Ausbürgerung von Terroristen geäußert werden, bereits vorwegnimmt, als unzulässigen und verwerflichen Versuch des Heimatstaats ein, sich der Verantwortung für seine Untertanen zu entziehen: „Allein es fragt sich, ob eine christliche Regierung auch solche böse Leute, ja die schwersten Verbrecher auf solche Weise in einen entfernten andern Welttheil transportiren lassen dürfe, auf welchen sie gar keinen Einfluß hat. Es kann und soll zwar jede Regierung die Unterthanen zur Erfüllung aller bürgerlichen Pflichten anhalten, die Widerspenstigen am Leib und Leben strafen, mit lebenslänglichem Gefängniß und mit dem Tode; daß sie aber die ihr von Gott anvertrauten Unterthanen aus dem Vaterlande dieser und aus dem Umfange ihres eigenen Wirkens wegreißen und in eine weit entfernte Himmelsgegend transportiren lasse, sich somit gänzlich von ihnen lossage, sie einem eben so ungeheuren als unsichern Loose überantworten und in eine Lage versetze, welche sie selbst nicht zu überschauen und in welcher sie nichts mehr für dieselben zu thun vermag – das dürfte sich kaum rechtfertigen lassen. Die in der früheren weniger aufgeklärten und menschenfreundlichen Zeit beliebte Abgabe von Ubelthätern an die fremden Werbungen, ist so oft und so laut getadelt worden und niemand glaubt, daß man jetzt dergleichen wieder aufbringen und thun dürfe. [...] Wenn hiernach die Entledigung von verbrecherischen und unnützen Un-

296 Walters, *Citizenship Studies* 6 (2002), 265 (272); Kingston, *Citizenship Studies* 9 (2005), 23 (34 f.); Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (288); Rusche/Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, S. 58 ff. Ähnlich verfuhr auch das Russische Reich, das Strafgefangene zur Besiedelung in die Weiten Sibiriens deportierte, siehe dazu Popova, *IRSH* 63 (2018), 131 (133 ff.); eingehend dazu *Phielers-Morbach*, *ZStW* 104 (1992), 902 (903 ff.).

297 Solche Abkommen kamen beispielsweise zwischen Brasilien und Mecklenburg-Schwerin sowie Russland und Preußen zustande, *Holzhauser*, *Landesverweisung* (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), *HRG II*, Sp. 1436 (1447 f.); Evans, *Tales from the German Underworld*, S. 47 f.

terthanen auf dem Wege der Deportation nach Brasilien in religiöser und rechtlicher Beziehung kaum statthaft erscheint, so dürfte solche auch weder nöthig noch rathsam seyn. Nicht nöthig, weil jede deutsche Regierung ausreichende Mittel hat, die bösen Glieder der Gesellschaft zu zügeln und unschädlich zu machen, weil die Straf-Anstalten, die wie viele andere Dinge im Fortschreiten begriffen, in unserer Zeit auch Besserungs-Anstalten sind und seyn sollen, weil man in denselben die Verbrecher nicht nur festhalten und unschädlich machen, sondern sie zu Fleiß und Ordnung gewöhnen und für andere nützlich beschäftigen kann. Nicht rathsam erscheinen Verhandlungen wegen Deportation nach Brasilien, [...] weil wenn, wie so leicht möglich, das Unternehmen, sey es durch Einwirkung äusserer Umstände und Ereignisse, oder durch eine Nichterfüllung des Contracts, mißlingt, die unglücklichen Folgen allein auf den deutschen Staat, welcher sich darauf eingelassen hat, zurückfallen und die Ausgewiesenen in einem viel elenderen und verdorbenen Zustande zurückkommen werden.“²⁹⁸

Letztlich blieben diese Abkommen aber ohnehin ein Randphänomen, weil sich zum einen der finanzielle und administrative Aufwand als zu hoch erwies, die Betroffenen zum anderen aber durch sie auch nicht verlässlich

298 Staatsarchiv Coburg, Staatsministerium D/469, „Gesuche um Erlaubnis zur Auswanderung in fremde Welttheile und die dagegen erlassenen Vorkehrungen, 1817–77“, Bl. 16 (17 ff.). [Hervorhebung im Original; ich danke meinem Großvater, Herrn Prof. Dr. Friedrich von Busch, für seine Unterstützung bei der Transkription des in deutscher Kurrentschrift verfassten Dokuments]. *Evans* weist allerdings darauf hin, dass diese Einschätzung das Herzogtum später nicht davon abhielt, die Abwanderung unerwünschter Personen in die USA tatkräftig zu unterstützen, *ders.*, *Tales from the German Underworld*, S. 57 ff. Das Gutachten spiegelt deutlich die damals im Vordringen befindlichen Ansichten hinsichtlich des Zwecks der Strafe wider: Die Bestrafung sollte nicht länger in erster Linie der Entfernung des Straftäters aus der Gesellschaft dienen, sondern seine Besserung bewirken und somit die Wiederaufnahme in die Gemeinschaft befördern. Dabei hielt man den Gefängnisaufenthalt, verbunden mit einer für heutige Begriffe brutalen Form der Einzelhaft, für das geeignetste Mittel, positiv auf den Straftäter einzuwirken; *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 62 f.; siehe auch *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (294).

an einer Rückkehr gehindert wurden;²⁹⁹ im Ergebnis blieb das Instrument der Deportation daher Staaten mit eigenen Kolonien vorbehalten.³⁰⁰

Auch diese Staaten sahen sich allerdings wachsendem Druck seitens der Kolonien ausgesetzt, die Gefangenentransporte einzustellen. Die dortige Bevölkerung störte sich nämlich verständlicherweise daran, dass ihre neue Heimat als „*dumping ground*“ der jeweiligen Kolonialmacht herhalten sollte.³⁰¹ Zudem liefen die Deportationen und die damit einhergehende Einfuhr von Zwangsarbeitern in zunehmendem Maße den ökonomischen Interessen der freien Siedler zuwider. In Nordamerika lag dies in erster Linie an der vollständigen Deckung des Bedarfs an Arbeitskräften durch die sukzessive ausgeweitete Sklaverei.³⁰² Andernorts änderte sich die Situation vor dem Hintergrund der verstärkten Einwanderung freier Arbeiter, die mit den (kostengünstig) zur Verfügung stehenden Zwangsarbeitern konkurrierten, und daher, um höhere Löhne für sich selbst zu gewährleisten, auf ein Ende der Deportationen drängten.³⁰³

In der Folge wurde auch diese Form der Verbannung daher schrittweise aufgegeben. Eine wichtige Zäsur war zunächst die amerikanische Unabhängigkeit, die zur Einstellung der Gefangenentransporte in die USA führte.³⁰⁴ Daraufhin rückte Australien in den Fokus der Deportationsbemühungen des British Empire.³⁰⁵ Auch hier wurde der Druck der freien Siedler, die Deportationen einzustellen, aber immer größer. Angesichts des Widerstands der Kolonisten sah die Krone sich gezwungen, die Gefangenentrans-

299 Zudem behagte die Vorstellung fremdes „Gesindel“ ins eigene Land zu lassen dem Zaren nicht, *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 45 f. Auch die Brasilianer waren angesichts der schlechten Erfahrungen, die sie mit vielen der deportierten Gefangenen machten, nicht an einer neuerlichen Belieferung mit Strafgefangenen interessiert, *ibid.*, S. 50 f.

300 *Rusche/Kirchheimer*, *Punishment and Social Structure*, S. 125 f.; siehe vertiefend zu den oben genannten Abkommen und den praktischen Problemen bei der Umsetzung *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 42 ff. u. 48 ff.

301 *Rusche/Kirchheimer*, *Punishment and Social Structure*, S. 61; *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (292), der auf einen Vorschlag Benjamin Franklins verweist, im Gegenzug zur Deportation englischer Strafgefangener nach Amerika Klapperschlangen zurück nach England zu senden.

302 *Rusche/Kirchheimer*, *Punishment and Social Structure*, S. 61.

303 *Rusche/Kirchheimer*, *Punishment and Social Structure*, S. 118.

304 *Gibney*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (292); *Rusche/Kirchheimer*, *Punishment and Social Structure*, S. 61. Allerdings bemühten sich beispielsweise die deutschen Staaten auch in der Folge weiterhin darum, unerwünschte Personen in die USA zu schicken. Dazu sogleich.

305 *Maxwell-Stewart*, in: Anderson (Hrsg.), *A Global History of Convicts and Penal Colonies*, S. 183 (194 u. 197).

porte in die australischen Kolonien nach und nach zurückzufahren, bis sie in den 1860er Jahren schließlich vollständig aufgegeben wurden.³⁰⁶ Das gleiche Schicksal ereilte französische Gefangenentransporte nach Neukaledonien, denn auch in diesem Falle formierte sich rasch erheblicher Widerstand in der Lokalbevölkerung, sodass die Deportationen schließlich Ende der 1890er Jahre eingestellt wurden.³⁰⁷ Zwar gab es Ende des 19. Jhdts. auch in Deutschland Überlegungen, die mittlerweile in Besitz genommenen Kolonien für Gefangenentransporte zu nutzen, diese Pläne scheiterten aber am Widerstand der Kolonisten und dem Unwillen anderer Kolonialmächte neue Strafkolonien in unmittelbarer Nähe zu eigenen Besitzungen zu dulden.³⁰⁸

Aus all diesen Beispielen wird ersichtlich, dass angesichts des Widerstands der Bevölkerung in den kolonialen Besitzungen sowie deren zunehmender Eigenständigkeit spätestens ab Ende des 19. Jhdts. auch diese Form der Verbannung nicht länger praktikabel war.³⁰⁹

306 Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (292 f.); Rusche/Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, S. 118 f. u. 122; Walters, *Citizenship Studies* 6 (2002), 265 (272).

307 Sanchez, in: Anderson (Hrsg.), *A Global History of Convicts and Penal Colonies*, S. 123 (137); Rusche/Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, S. 125; Walters, *Citizenship Studies* 6 (2002), 265 (272).

308 Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (293); Evans, *Tales from the German Underworld*, S. 80 f., der darauf verweist, dass die Gefangenentransporte aus Sicht vieler Kolonisten zudem nur schwer mit der damals verbreiteten, stark rassistisch geprägten Idee der Kolonisierung als Zivilisierungsprojekt vereinbar waren.

309 Was blieb, war die Verschiffung von Gefangenen in unwirtliche und daher ökonomisch unbedeutende Besitzungen wie z.B. die berühmte Teufelsinsel in Französisch-Guyana oder im Falle Russlands die Insel Sachalin, in denen sich deportierte Gefangene und freie Siedler nicht ins Gehege kamen. Allerdings verhinderte ein solches Vorgehen auch, dass die Arbeit der Gefangenen sinnstiftend eingesetzt werden konnte, was derartige Deportationen sehr kostspielig machte, vgl. Rusche/Kirchheimer, *Punishment and Social Structure*, S. 124 f.; Popova, *IRSH* 63 (2018), 131 (147). Trotzdem wurde diese Praxis noch verhältnismäßig lange fortgeführt. So wurden etwa die Gefangenentransporte auf die Teufelsinsel erst Ende der 1930er eingestellt, endgültig geschlossen wurde diese Strafkolonie sogar erst 1953, siehe Walters, *Citizenship Studies* 6 (2002), 265 (272); Gibney, *Citizenship Studies* 24 (2020), 277 (295).

c. Forcierte Emigration

Der Mangel an kooperationsbereiten Aufnahmegebieten führte unterdessen dazu, dass manche Staaten als Alternative zu organisierten Gefangenentransporten dazu übergingen, Strafgefangene und sonstige unerwünschte Personen unter Übernahme der Kosten zur Emigration, insbesondere in die USA, zu drängen.³¹⁰ Dabei gingen die zuschiebenden Staaten oft selbst nicht davon aus, dass die Betroffenen sich zukünftig zu produktiven Mitgliedern der Gesellschaft wandeln würden. Dies war jedoch kein Grund von der tatkräftigen Unterstützung der Ausreise abzusehen, sondern ließ diese im Gegenteil umso wünschenswerter erscheinen, weil man sich so der „Störenfriede“, von denen zu befürchten stand, dass sie dem Staat weiterhin Kosten verursachen würden, bequem entledigen konnte.³¹¹ Bequem war dieses Vorgehen indes nur für den zuschiebenden Staat, der aufnehmende Staat hingegen blieb auf allen Kosten sitzen, die mit der Beherbergung dieser mittellosen und/oder zu Straftaten geneigten Personen verbunden waren.³¹² Diese Praxis stieß in den „Aufnahmestaaten“ dementsprechend auf wenig Zuspruch, verständlicherweise wollten sie nicht als Auffangbecken für in Europa nicht länger erwünschte Personen herhalten.³¹³

Von der Warte des Völkerrechts betrachtet, war allerdings ohnehin bereits zur damaligen Zeit völlig klar, dass die Staaten nicht dazu befugt waren, eigene Staatsangehörige in das Gebiet eines anderen Staates zu überstellen und sich auf diese Weise missliebiger Personen auf Kosten des Zielstaats zu entledigen. Ein solches Vorgehen erschien völkerrechtlich nämlich, ebenso wie die bereits dargestellten Varianten der Verbannung,

310 Siehe dazu mit vielen Beispielen *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 58 f. u. 66–75; *Bluntschli*, *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten*, S. 215, § 368. Diese Praxis lässt sich trotz „Zustimmung“ der Betroffenen insofern als Verbannung qualifizieren, als den Betroffenen unmissverständlich klargemacht wurde, dass die Alternative zur Emigration der weitere Aufenthalt im Zuchthaus war und sie bei einer Rückkehr wieder eingesperrt würden. Klares Ziel der Maßnahme war, die Betroffenen dauerhaft vom eigenen Territorium zu entfernen, siehe dazu *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 68 u. 74.

311 Siehe *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 67 u. 73 f.

312 Vgl. *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 66 f. u. 76.

313 *Bluntschli*, *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten*, S. 215, § 368. Die ausweisenden Staaten waren sich dessen durchaus bewusst und bemühten sich daher sehr darum ihr Vorgehen zu verheimlichen, diplomatische Anfragen der betroffenen Staaten abzuwimmeln und zu betonen, dass jegliche Emigration ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolge und vonseiten der Regierung nicht unterstützt, geschweige denn forciert würde, siehe *Evans*, *Tales from the German Underworld*, S. 66 f. u. 69.

als Übergriff in eine fremde Hoheitssphäre. Diesem Übergriff konnten die Zielstaaten, die nicht zur Aufnahme fremder Staatsangehöriger verpflichtet waren, laut *Bluntschli* allerdings auf einfache Art und Weise begegnen: „Die überseeischen Staten können sich gegen solchen Missbrauch ihres Gebiets dadurch wahren, dass sie ihren Entschluss ankündigen, sie werden solche Verbrechercolonisten wieder in den absendenden Heimatstat zurückbringen lassen. Dazu sind sie ohne Zweifel berechtigt und der Heimatstat, der seine Angehörigen aufnehmen muss, wird in Zukunft nicht mehr das fremde Land als einen bequemen Ort für Verbrechercolonisten betrachten.“³¹⁴

Diese praktische Einschränkung führte im Zusammenspiel mit dem zunehmenden Widerstand der Zielstaaten und der daraus folgenden erhöhten Wachsamkeit in Bezug auf einreisende Personen dazu, dass letztlich auch diese Praxis aufgegeben wurde.³¹⁵ Die Verbannung hatte damit – jedenfalls soweit sie die Entfernung vom eigenen Staatsterritorium betraf – Ende des 19. Jhdts. weitestgehend ausgedient.³¹⁶

3. Zusammenfassung

Die Praxis, bestimmte Personen aus dem Kreis der Gemeinschaft zu verstoßen, blickt auf eine lange Geschichte zurück. Verschiedene Vorläufer der heutigen Ausbürgerung finden sich von der Antike bis hin zum Ende des 19. Jhdts. Dabei nahmen sie angesichts sich wandelnder politischer und rechtlicher Verhältnisse im Lauf der Zeit immer wieder neue Gestalt an, keine dieser Varianten vermochte aber das Grundproblem, dass jegliche

314 *Bluntschli*, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten, S. 215, § 368; vgl. auch v. *Martitz*: „Eine polizeiliche Ausweisung ist gegen Inländer nicht zu realisiren, da sie im Wege des Rückschubes einfach wirkungslos gemacht werden kann.“, *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Sp. 800.

315 Vgl. *Evans*, Tales from the German Underworld, S. 76.

316 Wie oben bereits erwähnt wurden Deportationen auf Gefangeneninseln, die zum eigenen Staatsgebiet gehörten, in geringem Umfang auch zu Beginn des 20. Jhdts. noch durchgeführt. Eine gewisse Sonderrolle nimmt zudem Russland bzw. die Sowjetunion ein, denn zwar wurde die Praxis der Verbannung in entlegene Gefangenenlager zur Zwangsarbeit auch dort zu Beginn des 20. Jhdts. zunächst deutlich eingeschränkt, *Popova*, IRSH 63 (2018), 131 (148 ff.); *Phielor-Morbach*, ZStW 104 (1992), 902 (913). Allerdings lebte sie unter den Bolschewiki bald wieder auf, eindrücklich zur „Rückkehr der *katorga*“ *Solschenizyn*, Der Archipel Gulag, Bd. 3, S. 7 ff. u. *passim*; siehe zum Ganzen auch *Phielor-Morbach*, ZStW 104 (1992), 902 (913 ff.). *Solschenizyn* selbst wurde nach Erscheinen des „Archipel Gulag“ ausgebürgert und des Landes verwiesen, was international für viel Aufmerksamkeit sorgte, siehe etwa *MacDermot* (Hrsg.), I.C.J. Review 12 (1974), 22 (22).

Form der Verstoßung im Ergebnis eine Verschiebung unerwünschter gesellschaftlicher Elemente zulasten Dritter bedeutete, befriedigend zu lösen.

Dieses Problem wurde angesichts der Fortentwicklung des internationalen Systems allerdings in zunehmendem Maße relevant, denn spätestens seit dem Aufkommen der Westfälischen Ordnung erschien die Verstoßung unerwünschter Personen außerhalb des eigenen Machtbereichs als unerwünschte „*beggar thy neighbor*-Politik“, die mit der Logik, die dieser Ordnung zugrunde lag, nicht vereinbar war. Bereits zu diesem Zeitpunkt begann sich daher die Idee zu etablieren, dass Staaten für ihre eigenen Angehörigen zuständig sind und diese Verantwortung nicht einfach durch die Verbannung unliebsamer Personen auf Drittstaaten abwälzen können.

Zwar war es Staaten, die über eigene Kolonien verfügten, zunächst weiterhin möglich diese zur Verbannung unliebsamer Personen zu nutzen, mit der wachsenden Eigenständigkeit bis hin zur Unabhängigkeit dieser Kolonien entfiel aber auch diese Möglichkeit. Letztlich führte die zunehmende Autonomie der (ehemaligen) Kolonien und ihre damit einhergehende Integration ins internationale System dazu, dass keine Orte mehr zur Verfügung standen, die zur Verstoßung unerwünschter Personen herangezogen werden konnten. Im Ergebnis bedeutete diese Ausweitung der internationalen Ordnung mit *Fischer-Williams* gesprochen: „It is no longer possible simply to send undesirables abroad. Slops may be thrown out of the windows of a settler's hut on a prairie; in a town such a practice is inadmissible.“³¹⁷

Völkerrechtlich wurde diese Entwicklung über die mit der Staatsangehörigkeit verbundene Aufnahmepflicht abgesichert. Die Aufnahmepflicht der Staaten bzgl. eigener Angehörige bedeutete, dass die Ausweisung eigener Angehöriger in einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung verboten war und eröffnete diesem über das Instrument des Rückschubs die Möglichkeit, sich gegen den Zuschub unerwünschter Personen zur Wehr zu setzen. In der modernen Staatengemeinschaft haben die hier beschriebenen historischen Formen der Verstoßung deshalb keinen Platz mehr.³¹⁸

Obwohl das Prinzip, dass Staaten sich unliebsamer Angehöriger nicht einfach durch deren Verbannung entledigen können, daher spätestens Ende des 19. Jhdts. auch völkerrechtlich fest etabliert war, verschwand die Verstoßung missliebiger Personen nicht aus dem staatlichen Instrumentarium. Im

317 *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (57).

318 Siehe *Holzhauser*, Landesverweisung (Verbannung), in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), HRG II, Sp. 1436 (1436); v. *Martitz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Sp. 800; *Stoerk*, Revue Générale de Droit International Public 2 (1895), 273 (287 f.); vgl. auch *Gibney*, Citizenship Studies 24 (2020), 277 (296).

Gegenteil, der Höhepunkt staatlicher Ausgrenzungsbemühungen stand, wie der folgende Abschnitt zeigen wird, erst noch bevor.

B. Die historische Entwicklung der Ausbürgerung

Das Aufkommen der Staatsangehörigkeit als formales Zuordnungskriterium zum Staat ab der Wende zum 19. Jhdt. gab den Staaten in Gestalt der Aberkennung derselben ein neues Mittel an die Hand, um unerwünschte Personen auszugrenzen. Die Aberkennung der Staatsangehörigkeit ist daher zwar – verglichen mit den bereits dargestellten Varianten der Verstoßung – ein verhältnismäßig junges Phänomen, im Grunde handelt es sich aber um die Fortführung historischer Praktiken in an die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen angepasster Form.³¹⁹ Denn wie *Gibney* schreibt: “[...] in a world of states, the expelling community cannot simply characterize the former citizen as an *outcast*. The individual must be portrayed as someone who rightly belongs in another state; the individual must be turned into a *foreigner*.”³²⁰ Wie im vorigen Kapitel bereits dargestellt, ist genau dies die entscheidende rechtliche Konsequenz der Ausbürgerung: In den Augen des ausbüßernden Staates wird der Betroffene durch sie zum Fremden und kann daher auch ausgewiesen werden.³²¹

Der folgende Abschnitt zeichnet die Entwicklung der Ausbürgerung von ihren Ursprüngen im 19. Jhdt. bis in die Gegenwart nach. Dabei soll einerseits die problematische Geschichte dieses Instruments ausgeleuchtet werden, die in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. zum nahezu vollständigen Verschwinden der Ausbürgerung aus der Rechtspraxis demokratischer Staaten führte. Andererseits soll aufgezeigt werden, dass bereits die zeitgenössische Literatur der Ausbürgerung vielfach kritisch gegenüberstand. Insbesondere wurde auch damals schon im Hinblick auf den zentralen Aspekt der Ausbürgerung – die Entfernung Betroffener vom Staatsgebiet bzw. die Verweigerung der Rücknahme derselben – betont, dass die Ausbürgerung den Staaten keineswegs *carte blanche* gebe, sich bestimmter Personen auf Kosten anderer Staaten zu entledigen.

319 Vgl. *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (377). *Gibney* sieht die Ausbürgerung daher “not as a historically novel practice, but as simply a form of punitive exile made fit for the modern international nation state system [...]”, *ibid*.

320 *Gibney*; JEMS 46 (2020), 2551 (2553) [Hervorhebung im Original].

321 Siehe dazu Kapitel 2.

I. Die Ursprünge der Ausbürgerung im 19. Jhdt.

Dem Aufkommen der Staatsangehörigkeit folgten die ersten Regeln zur Ausbürgerung auf dem Fuß. Vorläufer des heutigen § 28 I Nr. 1 StAG, die den Dienst für eine fremde Macht als Aberkennungsgrund normieren, finden sich bereits ab dem Anfang des 19. Jhdts. in vielen der von den deutschen Staaten erlassenen Regelungen zur Staatsangehörigkeit.³²² Auch das für das Deutsche Reich geltende Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit von 1870 sah in § 22 schon die Möglichkeit der Aberkennung der Staatsangehörigkeit bei Eintritt in fremde Staatsdienste vor.³²³ Voraussetzung dafür war allerdings, dass der Betroffene einer ausdrücklichen Aufforderung zum Austritt nicht nachkam, denn der Dienst für eine fremde Macht wurde nicht *per se* für unvereinbar mit den Verpflichtungen gegenüber dem Deutschen Reich gehalten.³²⁴ Ziel der Vorschrift war daher auch nicht, den Eintritt in fremde Dienste zu sanktionieren, sondern im Kriegsfall die Neutralität des Reichs zu wahren, indem im Falle der Nichtbeachtung der Austrittsaufforderung durch die Aberkennung der Staatsangehörigkeit verhindert wurde, dass dem Deutschen Reich Handlungen eigener Staatsangehöriger, die in den Diensten einer Kriegspartei standen, zugerechnet werden konnten.³²⁵

Ein frühes Beispiel für die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zur gezielten Beseitigung bestimmter unerwünschter Personen aus dem Staatsverband ist das vom Deutschen Reich im Zuge des Kulturkampfs am 04. Mai 1874 erlassene „Gesetz, betreffend die Verhinderung der unbefugten Aus-

322 Eine Übersicht über die Ausbürgerungsvorschriften der deutschen Staaten des 19. Jhdts. findet sich bei *Ziemske*, Staatsangehörigkeit, S. 151; siehe auch *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (211); *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 250, jeweils m.w.N. zu den einzelstaatlichen Regelungen.

323 Darüber hinaus sahen die §§ 20 f. des Gesetzes über den Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit von 1870 für Deutsche, die sich im Ausland aufhielten, unter bestimmten Umständen die Aberkennung der Staatsangehörigkeit vor, siehe dazu *Vehlow*, Der strafweise Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit, S. 23 ff.; *Ziemske*, Staatsangehörigkeit, S. 151 f. Eine § 22 entsprechende Regelung wurde später mit § 28 I auch in das RuStAG von 1913 übernommen.

324 *Vehlow*, Der strafweise Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit, S. 27; siehe dazu auch *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (211).

325 *Vehlow*, Der strafweise Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit, S. 27 u. 34 f.; angesichts dieses völkerrechtlichen Hintergrunds hält *Weber* eine allfällige Sanktionswirkung lediglich für eine „reflexhafte Rechtsfolge“ der Vorschrift, m.w.N. *ders.*, ZAR 35 (2015), 138 (139).

übung von Kirchenämtern“³²⁶ das in den §§ 1 und 2 für Geistliche, die verbotene Amtshandlungen vornahmen und sich so staatlichen Verfügungen widersetzen, die Ausbürgerung und anschließende Ausweisung vorsah.³²⁷ Diese radikale Regelung zur Ausgrenzung politisch missliebiger Personen blieb in der Verfassungsgeschichte des Kaiserreichs ein Einzelfall, es handelte sich in den Worten *Hubers* um „eine Maßnahme von solcher Schwere, daß sie sich durch keinerlei Erwägung rechtfertigen ließ.“³²⁸

Dass derartige Regelungen auch damals schon nicht überall auf Zuspruch stießen, zeigt das Beispiel Großbritanniens. Dort wurden – in etwa zeitgleich zum Erlass der Ausbürgerungsvorschriften des Deutschen Reiches – im Rahmen der Debatten zum *Naturalisation Act* von 1870 erstmals Regelungen zur Ausbürgerung diskutiert. Konkret ging es dabei um die Frage, ob der britische Secretary of State einem Eingebürgerten die Staatsangehörigkeit wieder aberkennen können sollte, falls dieser „had acted in a manner inconsistent with his allegiance as a British subject.“³²⁹ Der entsprechende Vorschlag der Regierung stieß im Oberhaus allerdings auf scharfen Widerspruch. So wurde einerseits moniert, dass die geplanten Befugnisse viel zu ungenau umrissen seien und dem Secretary of State im Ergebnis viel zu weitreichende Befugnisse an die Hand gäben, andererseits wurde der Fokus auf eingebürgerte Personen und die damit einhergehende Schaffung zweier unterschiedlicher Kategorien von Staatsangehörigen kritisiert.³³⁰ Da es der Regierung nicht gelang, diese Bedenken auszuräumen, wurden die vorgeschlagenen Ausbürgerungsvorschriften letztlich aus dem Gesetzentwurf gestrichen.³³¹

Aus dieser Episode wird ersichtlich, dass die Vorgänger der heutigen Ausbürgerungsvorschriften bereits im 19. Jhdt. für keineswegs unproblematisch gehalten wurden. Dabei scheinen in den Debatten des britischen Oberhauses aus dem Jahr 1870 mit der Sorge hinsichtlich zu weitreichender staatlicher Befugnisse und der Kritik an Regelungen, die eine unterschiedli-

326 RGBl. 1874, 43.

327 Siehe dazu *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV, S. 725. Eingehend zur Ausbürgerung und Ausweisung *Speth*, Der Kampf gegen den Klerus, Bd. 1, S. 423 ff.

328 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV, S. 725.

329 Vgl. *Lord Westburys* Zusammenfassung des Regierungsvorschlags, Lords Hansard, Vol. 199, 10. März 1870, c. 1616.

330 Lords Hansard, Vol. 199, 10. März 1870, c. 1616 ff.; siehe zum Ganzen *Gibney*, Political Studies 61 (2013), 637 (642).

331 *Gibney*, Political Studies 61 (2013), 637 (642). Dieser Sieg der Gegner der Ausbürgerung war allerdings, wie der folgende Abschnitt zeigen wird, nur von kurzer Dauer.

che Behandlung für verschiedene Kategorien von Staatsangehörigen vorsehen, Aspekte auf, die in Anbetracht der heutigen Vorschriften zur Ausbürgerung von Terroristen auch weiterhin für Kontroversen sorgen.

Aber nicht nur diese mit dem Erlass von Ausbürgerungsvorschriften verbundenen Schwierigkeiten wurden damals bereits erkannt, auch die nahe Verwandtschaft mit der Verbannung fiel den Kommentatoren bereits ins Auge. Angesichts dessen betont die zeitgenössische Literatur, dass das Instrument der Ausbürgerung es den Staaten keineswegs gestatte, sich ihrer Angehörigen zu entledigen, weil die völkerrechtliche Aufnahmepflicht des Heimatstaates nicht durch eine Ausbürgerung zum Erlöschen gebracht werden könne.³³² So hält schon v. Martitz fest: „Wenn einzelne Landesgesetze eine Verwirkung, ein *forfeiting* der Staatsangehörigkeit kennen, [...] so kann doch selbstverständlich mit solcher Maßregel keinem Nachbarstaat die Uebernahmepflicht der solchergestalt Expatriirten aufgetroyirt werden.“³³³

Ungeachtet dieser rechtlichen Bedenken und Beschränkungen spielte das Instrument der Ausbürgerung praktisch ohnehin nur eine untergeordnete Rolle,³³⁴ größere Bedeutung wuchs ihm erst in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. zu.³³⁵ Diese Entwicklung, die mit dem Erlass ausgrenzender Ausbürgerungsvorschriften im Ersten Weltkrieg begann und ihren Höhepunkt in den Massenausbürgerungen dieser Zeit fand soll im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

II. Die erste Hälfte des 20. Jhdts. – Die Ausbürgerung als Instrument der Ausgrenzung

Nachdem das Instrument der Ausbürgerung im 19. Jhd. nur ein Schatten-dasein gefristet hatte, erlebte es in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. einen

332 V. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Sp. 800; Stoerk, Revue Générale de Droit International Public 2 (1895), 273 (287 f.); Vehlow, Der strafweise Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit, S. 38 f.

333 V. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Sp. 800. V. Martitz verweist in diesem Kontext auf „ein wahres Netz von die Uebernahmepflicht jetziger und früherer Landesangehöriger normirenden Staatsverträgen“, *ibid.* [Hervorhebung im Original]. Ausführlich dazu unten.

334 Vgl. zur Situation vor dem Ersten Weltkrieg; Preuss, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (255 ff.); Trachtenberg, RDIP 23 (1928), 631 (632); Fripp, Nationality and Statelessness, S. 31.

335 Siehe Gibney, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), Citizenship, S. 358 (365).

erheblichen Bedeutungszuwachs. Immer mehr Staaten machten sich die Ausbürgerung zunutze, um bestimmte missliebige Personen(gruppen) aus dem Kreis der staatlichen Gemeinschaft auszuschließen.

1. Die Ausbürgerung im Ersten Weltkrieg

Ausgangspunkt der weiteren Entwicklung des Instruments der Ausbürgerung war der Erste Weltkrieg, denn dieser maßgeblich auf einen übersteigerten Nationalismus zurückgehende Konflikt³³⁶ schlug rasch auf das Staatsangehörigkeitsrecht durch. Getrieben von der Sorge vor einer Unterwanderung der Gesellschaft durch fremdstämmige – und damit in einem nationalstaatlich geprägten Kampf vermeintlich unzuverlässige – Elemente, entdeckten die Staaten die Ausbürgerung in Form der Denaturalisation für sich, um diese potentiellen Feinde aus dem Kreis der Gesellschaft zu entfernen.³³⁷ Die im Folgenden dargestellten von Frankreich und Großbritannien entwickelten Denaturalisationsvorschriften³³⁸ waren in der bisherigen Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts wie *Schwartz* betont ohne Beispiel: „Noch niemals – fassen wir den einfachen Tatbestand einmal in knappe Worte – hatte bisher ein Staat es unternommen, die in Friedenszeiten naturalisierten Angehörigen im Kriege, während sie in seinen Grenzen wohnen,

336 Siehe dazu nur *Görtemaker*, Deutschland im 19. Jhdt., S. 373.

337 Prägnant hält *Schwartz* fest: „[...] frühzeitig und in zunehmendem Maße [setzt sich] nationaler Chauvinismus durch. Die Verfolgung feindlicher Ausländer hebt an, ihre energische Ausgestaltung führt zur Einbeziehung *ehemals* feindlicher Ausländer und findet folglich Platz im Staatsangehörigkeitsrecht, das um die Erfindung der Denaturalisation bereichert wird.“, *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 177 [Hervorhebung im Original]; vgl. auch *ibid.* S. III u. 192; *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 9; *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 120 f.; *Müller*, GuG 30 (2004), 379 (382 u. 402 f.); *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 223 ff. u. 228 ff.

338 Das Deutsche Reich erließ während des Ersten Weltkriegs keine neuen Ausbürgerungsvorschriften, *Schwartz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 193; *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 122; *ders.*, Einbürgern und Ausschließen, S. 372. Allerdings sah das RuStAG von 1913 in § 27 I bereits die Möglichkeit der Aberkennung der Staatsangehörigkeit vor, wenn ein Deutscher trotz kaiserlicher Anordnung im Kriegsfall einer Rückkehraufforderung nicht nachkam. Aufgrund dieser Vorschrift bürgerte das Deutsche Reich im Lauf des Krieges insb. zahlreiche Elsass-Lothringer aus, *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 43; siehe zum Ganzen auch *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 231 f.

kurzerhand der ordnungsgemäß erworbenen Rechte und des Schutzes zu entkleiden, auf den sie nach dem geltenden Recht vertrauen durften.“³³⁹

a. Die Entwicklung in Frankreich

Angesichts des schonungslos geführten Krieges sowie der durch Propaganda angefachten Furcht vor Spionen erließ Frankreich bereits am 07. April 1915 ein Gesetz³⁴⁰, das die Ausbürgerung deutschstämmiger Personen ermöglichte bzw. in bestimmten Fällen sogar dazu verpflichtete.³⁴¹ Zu diesem Zweck sah Art. 2 I des Gesetzes zunächst die Überprüfung sämtlicher seit dem 01. Januar 1913 vorgenommenen Einbürgerungen von Personen aus Staaten, mit denen Frankreich sich im Krieg befand, vor. Einbürgerungen, die der Aufrechterhaltung für würdig befunden wurden, mussten gem. Art. 2 III anschließend unter Angabe von Gründen für diese Entscheidung im Amtsblatt veröffentlicht werden. Hintergrund des Gesetzes war die verbreitete Angst vor einer gezielten Unterwanderung der französischen Gesellschaft durch eingebürgerte Deutsche.³⁴² Diese überzogene Befürchtung speiste sich in erster Linie aus der Regelung des § 25 II des RuStAG von 1913, die für Auslandsdeutsche – entgegen der Grundkonzeption des § 25 I – die Möglichkeit der Beibehaltung ihrer deutschen Staatsangehörigkeit vorsah. Zwar war diese Ausnahmenvorschrift von einer gezielten Maßnahme zur Unterminierung der Staatsangehörigkeit anderer Staaten zum Zweck der Einflussnahme weit entfernt, das hielt den französischen Gesetzgeber

339 Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 192; so auch Sander, Extremismusbekämpfung, S. 219; siehe mit Blick auf die britischen Vorschriften Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 120.

340 JORF Nr. 95, 08. April 1915, S. 1918.

341 Horn, Die Zwangsausbürgerung, S. 9; Trachtenberg, RDIP 23 (1928), 631 (635); siehe auch Sander, Extremismusbekämpfung, S. 228 ff.; vgl. zur Genese des Gesetzes Malnoury, Les Dénaturalisations, S. 9 ff.; Légier, RCDIP (2014), 751 (763 ff.); eingehend zu den einzelnen Bestimmungen Audinet, J. Dr. Int'l 42 (1915), 129 (131 ff.) u. 345 (347 ff.); Malnoury, Les Dénaturalisations, S. 18 ff.; Légier, RCDIP (2014), 751 (769 ff.). Kürzere Zusammenfassungen der wesentlichen Inhalte finden sich bei Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 59 f.; Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 19 ff.; Horn, Die Zwangsausbürgerung, S. 10 ff.

342 Siehe z.B. Malnoury, Les Dénaturalisations, S. 5 ff.; vgl. auch Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 122; Weil, Qu'est-ce qu'un Français?, S. 71.

aber nicht davon ab, sie zur Begründung der eigenen Denaturalisationsvorschriften heranzuziehen.³⁴³

Noch während des Ersten Weltkriegs wurde das Gesetz von 1915 durch das Gesetz vom 18. Juni 1917³⁴⁴ modifiziert, dabei wurden allerdings die grundlegenden Prinzipien beibehalten und im Wesentlichen nur Detailfragen im Hinblick auf das Ausbürgerungsverfahren geregelt.³⁴⁵ Die kriegsbedingte Ausbürgerung ist nach alledem eine französische Innovation,³⁴⁶ die allerdings, wie der folgende Abschnitt zeigt, schon bald Schule machte.

b. Die Entwicklung im Vereinigten Königreich

In Großbritannien fiel der Beginn des Ersten Weltkrieges mit dem Erlass des *British Nationality and Status of Aliens Act* (BNSA) vom 07. August 1914 zusammen.³⁴⁷ Da die Vorarbeiten zu dem Gesetz bereits vor Kriegsbeginn abgeschlossen waren, ist es zwar – anders als sein Nachfolger aus dem Jahr 1918 – selbst nicht Teil der „Kriegsgesetzgebung“ des Vereinigten Königreichs,³⁴⁸ allerdings war der BNSA 1914 von großer Bedeutung für die weitere legislative Entwicklung während des Ersten Weltkriegs, denn das Gesetz führte in Art. 7 den Widerruf der Einbürgerung im Falle falscher Angaben oder Betrugs des Antragsstellers in das britische Staatsangehörig-

343 Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 19; Horn, Die Zwangsausbürgerung, S. 10 f.; Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 122; siehe auch Triepel, ZaöRV 1 (1929), 185 (191). Kritisch zu dieser Begründung schon Audinet, J. Dr. Int'l 42 (1915), 345 (345).

344 JORF Nr. 165, 20. Juni 1917, S. 4731 ff.

345 Trachtenberg, RDIP 23 (1928), 631 (636); Preuss, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (260). Eine Neuerung war allerdings die Einführung von gesetzlichen Vermutungen, die das schwierig zu beweisende Fortbestehen einer fortdauernden Verbindung zum (ehemaligen) Heimatstaat betrafen. Siehe dazu und zu den Vorschriften des Gesetzes insgesamt Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 26 ff.; Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 60 ff.; Horn, Die Zwangsausbürgerung, S. 16 ff.; eingehend Légier, RCDIP (2014), 751 (783 ff.); vgl. auch Sander, Extremismusbekämpfung, S. 229 f.

346 Vgl. Schwartz, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 177 u. 192; Preuss, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (259); so auch Valéry, der im Hinblick auf die französischen Gesetze schreibt: „These laws are a very interesting legislative innovation. Their example should be followed.“, ders., Harv. L. Rev. 31 (1917–1918), 980 (991); siehe auch Sander, Extremismusbekämpfung, S. 219.

347 Abgedruckt in Fransman, Fransman's British Nationality Law, S. 1527 ff.

348 Panayi, The Enemy in Our Midst, S. 61; Horn, Die Zwangsausbürgerung, S. 26; Sander, Extremismusbekämpfung, S. 224.

keitsrecht ein.³⁴⁹ Damit rückte das Gesetz entschieden von seinem Vorgänger, dem oben bereits erwähnten *Naturalisation Act* von 1870 ab, dem zufolge die Naturalisation noch unwiderruflich war.³⁵⁰ Die so etablierte, exklusiv auf eingebürgerte Personen anwendbare Möglichkeit die Staatsangehörigkeit in bestimmten Fällen zurückzunehmen diente in der Folge für alle weiteren im und nach dem Krieg erlassenen Vorschriften als Vorbild, die im Hinblick auf die Ausbürgerung zwischen eingebürgerten und gebürtigen Staatsangehörigen unterschieden.³⁵¹

Der auch für die Briten extrem verlustreiche Krieg führte im Zusammenspiel mit Propaganda hinsichtlich deutscher Gräueltaten in Belgien sowie der Versenkung der *Lusitania* am 07. Mai 1915 dazu, dass sich eine unverhohlene Deutschenfeindlichkeit in der britischen Öffentlichkeit Bahn brach.³⁵² Dabei spielte das Staatsangehörigkeitsrecht eine zentrale Rolle, denn im öffentlichen Diskurs wurde in zunehmendem Maße die Loyalität eingebürgerter Deutscher hinterfragt.³⁵³ Ein Auswuchs dieser Anti-Deutschen Hysterie war die seit 1915 in Großbritannien virulente Verschwörungstheorie der *Hidden Hand*, der zufolge eingebürgerte Deutsche hinter den Kulissen die Staatsgeschicke kontrollierten.³⁵⁴

349 Die Bedeutung dieser – für sich genommen nachvollziehbaren – Regelung lag darin, dass sie die dem britischen Recht vorher fremde Vorstellung etablierte, einmal vorgenommene Einbürgerungen könnten im Nachhinein überprüft und ggf. zurückgenommen werden. Angesichts dieser Regelung lag es *Schwartz* zufolge im Krieg daher nahe „diese Bestimmungen auszubauen, um unerwünschten Eindringlingen die britische Staatsangehörigkeit zu nehmen.“, *ders.*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 64.

350 *Trachtenberg*, RDIP 23 (1928), 631 (635); vgl. auch *Gibney*, Political Studies 61 (2013), 637 (643); *ders.*, JIANL 28 (2014), 326 (327).

351 *Trachtenberg*, RDIP 23 (1928), 631 (635).

352 *Gibney*, Political Studies 61 (2013), 637 (643); siehe zu den Folgen der Versenkung der *Lusitania* auch *Panayi*, Immigrants & Minorities 7 (1988), 253 (258); vgl. eingehend zur zunehmenden Germanophobie *Müller*, GuG 30 (2004), 379 (384 ff.).

353 Eingehend *Panayi*, The Enemy in Our Midst, S. 61 ff.; *Müller*, GuG 30 (2004), 379 (382 u. 385 ff.); vgl. auch; *Gibney*, Political Studies 61 (2013), 637 (643); *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 120.

354 *Panayi*, Immigrants & Minorities 7 (1988), 253 (257 f. u. 260 ff.); *ders.*, The Enemy in Our Midst, S. 61; *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 225. Rechtlicher Hintergrund dieser überzogenen Befürchtung war auch hier der oben bereits erwähnte § 25 II des RuStAG von 1913, der für Auslandsdeutsche – entgegen der Grundregelung des § 25 I – ausnahmsweise die Möglichkeit der Beibehaltung ihrer deutschen Staatsangehörigkeit vorsah, *Müller*, GuG 30 (2004), 379 (393 f.); *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 122.

Diese Gemengelage bot fruchtbaren Boden für eine rassistisch aufgeladene Stimmungsmache gegen deutschstämmige Staatsangehörige.³⁵⁵ Unter dem Schlagwort „*Once a German, always a German*“ wurde in der Öffentlichkeit die rigorose Ausgrenzung dieser Gruppe aus der nationalen Gemeinschaft gefordert.³⁵⁶ Der öffentliche Druck führte schließlich im Jahr 1918 zu einer umfassenden Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den *British Nationality and Status of Aliens Act* vom 08. August 1918.³⁵⁷ Der BNSA 1918 erweiterte die aus dem BNSA 1914 bereits bekannte Möglichkeit der Rücknahme der Einbürgerung um eine Reihe neuer, außerordentlich weitreichender Ausbürgerungsgründe.³⁵⁸ So sah Art. 7 I BNSA 1918 neben dem Widerruf einer durch Betrug erlangten Einbürgerung nunmehr auch Illoyalität gegenüber dem König als Ausbürgerungsgrund vor, darüber hinaus war der rückwirkende Widerruf der Einbürgerung möglich, falls der Betroffene zur Zeit der Einbürgerung „was not of a good character“ (Art. 7 II c BNSA 1918) oder die Staatsangehörigkeit eines Staates beibehielt, mit dem sich das Vereinigte Königreich im Krieg befand (Art. 7 II e BNSA 1918).³⁵⁹

Der Erlass dieser ausschließlich auf eingebürgerte Personen anwendbaren Vorschriften führte im Ergebnis zu genau jener Hierarchisierung der Staatsangehörigkeit, die – wie oben aufgezeigt – 1870 noch zur Ablehnung einer derartigen Aberkennungsmöglichkeit geführt hatte, weil sie eine Abstufung der durch die britische Staatsangehörigkeit vermittelten Sicherheit je nach Erwerbsgrund bedeutete.³⁶⁰ Dieses Resultat war allerdings keineswegs unbeabsichtigt, so schreibt *McNair*: „[...] it is clear that if an alien contemplating an exchange of nationality knows that he is liable at some future time to have his naturalization revoked and to find himself

355 Eingehend dazu Müller, GuG 30 (2004), 379 (385 ff.); Panayi, *The Enemy in Our Midst*, S. 62 ff.

356 Müller, GuG 30 (2004), 379 (387–390 u. 397); Gosewinkel, *Schutz und Freiheit?*, S. 121; vgl. auch Gibney, *Political Studies* 61 (2013), 637 (644).

357 Abgedruckt in *Fransman*, *Fransman's British Nationality Law*, S. 1535 ff.

358 Gibney, *JIANL* 28 (2014), 326 (328); ders., *Political Studies* 61 (2013), 637 (644); Panayi, *The Enemy in Our Midst*, S. 65 f.; Sander, *Extremismusbekämpfung*, S. 226. Sehr weitreichende Denaturalisationsbestimmungen waren zuvor bereits in Neuseeland und Australien eingeführt worden, siehe Preuss, *Geo. L. J.* 23 (1935), 250 (260).

359 Vgl. Schwartz, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 67; Gibney, *JIANL* 28 (2014), 326 (328). Eingehend zu den Ausbürgerungsvorschriften des BNSA 1918 insgesamt Schwartz, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 64 ff.; Lessing, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 53 ff.; Sander, *Extremismusbekämpfung*, S. 226 ff.

360 Vgl. Gosewinkel, *Schutz und Freiheit?*, S. 121; Sander, *Extremismusbekämpfung*, S. 227.

suspended in international mid-air, because at the time of his naturalization his character was not 'good' in the opinion of a committee of whose composition and moral standards he is ignorant [...], he will not regard British acquired nationality as the premier security that it was in the Victorian age; which is probably the result the framers of the Act of 1918 desired to achieve.”³⁶¹

c. Zusammenfassung

In der Zusammenschau hatten Frankreich und Großbritannien mit ihren jeweiligen Gesetzen daher einerseits den „Prototyp“ für heutige Vorschriften zur Ausbürgerung von Terroristen entwickelt,³⁶² andererseits aber zugleich den Grundstein für die Fortentwicklung eines Instruments der Ausgrenzung gelegt, das seine Wirkung erst noch voll entfalten sollte. Die von Frankreich und dem Vereinigten Königreich im Ersten Weltkrieg eingeführten Ausbürgerungsvorschriften leisteten exkludierenden Tendenzen dabei insbesondere durch eine deutliche Ethnisierung des Staatsangehörigkeitsrechts Vorschub.³⁶³ Denn im Ergebnis formalisierten die neuen Gesetze eine staatsangehörigkeitsrechtliche Perspektive, der zufolge eingebürgerte Personen – in diesem Fall in erster Linie deutschstämmige Staatsangehörige – im Grunde lediglich verkappte Ausländer waren, die im Zweifel ohne Weiteres wieder aus der nationalen Gemeinschaft ausgeschlossen werden konnten.³⁶⁴

Zur Rechtfertigung dieses Vorgehens wurde von den Befürwortern der Ausbürgerung das Bild eines Vertrags zwischen Staat und Eingebürgertem bemüht, der – wie jeder Vertrag – aufgekündigt werden könne, wenn sich

361 *McNair*, Legal Effects of War, S. 20.

362 So *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 219.

363 Vgl. zur Ethnisierung des Staatsangehörigkeitsrechts *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 220 f.; *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 120 f.; so i.E. bereits *Schwartz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. III, 177 u. 192. Speziell für Großbritannien siehe auch *Müller*, GuG 30 (2004), 379 (382 u. 402 f.). Siehe allgemein zu den exkludierenden Tendenzen im Gefolge des Ersten Weltkriegs *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 134; *Caglioti*, War and Citizenship, S. 285 f.

364 Siehe zu dieser Unterscheidung zwischen formeller Staatsangehörigkeit und materieller Nationalität im ethnischen Sinne *Schwartz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 192; *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 372 f.

eine Seite nicht an die Vereinbarungen halte.³⁶⁵ Dieser Ansatz, der offenkundig die Ungleichbehandlung gebürtiger und eingebürgerter Staatsangehöriger mit einem Firnis der Legitimität versehen sollte,³⁶⁶ geht allerdings völlig am Charakter der Einbürgerung, d.h. der Verleihung der Staatsangehörigkeit durch den Staat, vorbei.³⁶⁷ So schreibt schon Jèze: „La naturalisation est *essentiellement* un acte juridique *unilatéral*. Ce n'est pas un contrat, avec *condition résolutoire sous-entendue*. Il n'est pas sous-entendu que la naturalization est accordée sous la condition résolutoire que le *naturalisé se conduira bien*, en sorte que, si le naturalisé manque gravement à ses devoirs de nationalité [...], la condition résolutoire jouera et la naturalization sera résolue rétroactivement, sera à considérer comme n'ayant jamais été obtenue.”³⁶⁸

Derlei Bedenken hielten andere Staaten – wie der folgende Abschnitt zeigt – allerdings nicht davon ab, dem französischen und britischen Beispiel zu folgen und sich des Staatsangehörigkeitsrechts zu bedienen, um (vermeintliche) Feinde aus dem Kreis der Gesellschaft zu entfernen. Die Ausbürgerungsvorschriften des Ersten Weltkriegs waren insofern nur der Auftakt einer Entwicklung, im Zuge derer die Staaten immer häufiger zum Instrument der Ausbürgerung griffen, um sich bestimmter unerwünschter Personen(gruppen) zu entledigen, ohne dabei jedoch die negativen Konsequenzen in Rechnung zu stellen, die sich aus einem solchen Vorgehen einerseits für andere Staaten, andererseits aber auch für die Betroffenen selbst ergaben. So hält *Trachtenberg* im Hinblick auf diese legislative Entwicklung fest: „Bien plus qu'avant, la raison d'Etat prime aujourd'hui les intérêts du particulier. Les droits qui semblaient acquis et intangibles ne sont pas respectés quand ils apparaissent contraires à l'intérêt de la collectivité. Aussi l'Etat n'hésite-il pas à rejeter des individus isolés et des catégories

365 Siehe dazu m.w.N. *Gibney*, *Political Studies* 61 (2013), 637 (643 f.); *ders.*, *JIANL* 28 (2014), 326 (328); vgl. auch *Preuss*, *Geo. L. J.* 23 (1935), 250 (263). Eine solche Konstruktion ablehnend bereits *Stoerk*, *Revue Générale de Droit International Public* 2 (1895), 273 (288).

366 Vgl. *Gibney*, *Political Studies* 61 (2013), 637 (643); *ders.*, *JIANL* 28 (2014), 326 (328).

367 So wird die Einbürgerung im deutschen Recht als rechtsgestaltender Verwaltungsakt qualifiziert, *Hailbronner*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), Teil II, B., § 16 StAG, Rn. 3. Die Konstruktion der Einbürgerung als Vertrag ablehnend bereits *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 96.

368 *Jèze*, *RDSP* 33 (1916), 26 (45) [Hervorhebung im Original]; eine Schlechterstellung eingebürgerter Personen gegenüber Staatsangehörigen *qua* Geburt ablehnend auch *Schwartz*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 197; *Preuss*, *Geo. L. J.* 23 (1935), 250 (263 f.).

entières de citoyens qu'il considère comme indésirables pour les raisons politiques ou économiques, sans soucier de leur sort ni des conséquences qui en résultent pour les autres Etats."³⁶⁹

2. Die Ausbürgerung von der Zwischenkriegs- bis in die unmittelbare Nachkriegszeit

Der im Vorfeld und während des Ersten Weltkriegs massiv geschürte Nationalismus und die durch beständige Propaganda befeuerte Angst vor „inneren Feinden“ ließen auch mit Kriegsende nicht nach, im Gegenteil, beide Faktoren wirkten in der Epoche nach dem Krieg unvermindert fort.³⁷⁰ Dabei schlugen die Nachwehen des Ersten Weltkriegs auch auf das Staatsangehörigkeitsrecht durch, denn immer mehr Staaten erließen – teilweise sehr weitreichende – Ausbürgerungsvorschriften, um bestimmte Personen aus dem Staatsverband auszuschließen.³⁷¹

Vorgeblich dienten die neuen Ausbürgerungsvorschriften dabei in der Regel dem Schutz der nationalen Sicherheit; die hinter der Ausbürgerung stehenden übergeordneten Ziele lassen sich indes nur schwer fassen, denn oft wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Anliegen, die wie *Gosewinkel* schreibt „von der politisch-ideologischen Sanktionierung, nationalen Homogenisierung und symbolischen Demütigung bis hin zur physischen Existenzvernichtung reichten“, miteinander verquickt.³⁷² Gerade dieses breite Anwendungsspektrum machte die Ausbürgerung für die Staaten zu einem äußerst attraktiven Werkzeug, um bestimmte Zugehörigkeitsvorstellungen umzusetzen.³⁷³

369 *Trachtenberg*, RDIP 28 (1933), 235 (258).

370 Ein verhängnisvoller Auswuchs dieser Gemengelage war z.B. die sog. „Dolchstoßlegende“ der zufolge die „im Felde unbesiegte“ deutsche Armee von Verrätern – insb. demokratischen Politikern und dem „internationalen Judentum“ – hinterrücks „erdolcht“ worden sei, siehe dazu *Scriba*, LeMO, Die Dolchstoßlegende, abrufbar unter: <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/innenpolitik/dolchstoßlegende.html> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024].

371 Vor diesem Hintergrund schreibt *Preuss*: „A recrudescence of nationalism, and the growing severity in the repression of political offenses have, led a number of states to retain their legislation [...] and to enact new measures.“, *ders.*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (261). Übersichten über entsprechende Vorschriften aus dieser Zeit finden sich bei *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 239 ff.; *Makarov*, ZaöRV 9 (1939/40), 531 (553 ff.); *ders.*, ZaöRV II (1942/43), 175 (201 ff.).

372 *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 194.

373 *Ibid.*

Für die weitere Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts waren dabei vor allem die vonseiten der Sowjets und Nationalsozialisten sowie die unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs -insbesondere gegenüber deutschen Minderheiten – vorgenommenen (Massen-)Ausbürgerungen von Bedeutung,³⁷⁴ weil durch diese deutlich zutage trat, dass die damaligen völkerrechtlichen Bestimmungen zur Staatsangehörigkeit weder die Interessen anderer Staaten noch die der betroffenen Personen hinreichend schützten.

a. Ausbürgerungen in der Sowjetunion

Nach der Oktoberrevolution 1917 propagierten die Bolschewiki zunächst eine völlig neue, von der Idee der kommenden internationalen Revolution der Arbeiter und der damit einhergehenden Auflösung nationaler Zugehörigkeiten geprägte Form der politischen Zuordnung, die statt der herkömmlichen Kriterien zur Verleihung der Staatsangehörigkeit auf die Mitgliedschaft in der internationalen Arbeiterklasse abstellte.³⁷⁵ Dieses verhältnismäßig offene Modell, das beispielsweise erheblich vereinfachte Möglichkeiten der Einbürgerung vorsah,³⁷⁶ wurde jedoch schon bald durch ein staatsangehörigkeitsrechtliches System ersetzt, innerhalb dessen der Ausgrenzung bestimmter Personen(gruppen) durch deren Ausbürgerung zentrale Bedeutung zukam.³⁷⁷

Ausgangspunkt dieser Entwicklung war der Russische Bürgerkrieg, im Zuge dessen die schließlich siegreichen Bolschewiki damit begannen, die Ausbürgerung in großem Stil gegen als Feinde eingestufte Personen einzusetzen.³⁷⁸ Die massenhafte Aberkennung der Staatsangehörigkeit, „new

374 Dies sind allerdings keineswegs die einzigen Beispiele aus jener Zeit. So wurden bereits in der Zwischenkriegszeit vergleichbare Maßnahmen z.B. von Italien, Österreich und der Türkei durchgeführt, dazu *Preuss*, *Geo. L. J.* 23 (1935), 250 (265 f.); siehe auch *Mutharika*, *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, S. 11 f. Zudem erließen später das mit dem Dritten Reich verbündete Italien sowie Vichy-Frankreich Ausbürgerungsvorschriften, die sich an denen der Nationalsozialisten orientierten, siehe dazu *Sander*, *Extremismusbekämpfung*, S. 242 ff. Vgl. zu den Maßnahmen des Vichy-Regimes auch *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 279 ff.

375 *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 178 f.; *Alexopoulos*, *Kritika EREH* 7 (2006), 487 (490 f.); siehe dazu auch *Sandifer*, *AJIL* 30 (1936), 614 (615).

376 *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 178; *Alexopoulos*, *Kritika EREH* 7 (2006), 487 (491).

377 Vgl. *Alexopoulos*, *Kritika EREH* 7 (2006), 487 (489).

378 Vgl. *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 179 u. 195.

both to the Soviet Government and to international law”,³⁷⁹ bezog sich dabei – anders als die aus dem Ersten Weltkrieg bekannten Maßnahmen – nicht nur auf eingebürgerte Personen, sondern erfasste auch Staatsangehörige *qua* Geburt.³⁸⁰

Den Auftakt machte ein Dekret der RSFSR vom 15. Dezember 1921,³⁸¹ das neben Personen, die sich für mindestens fünf Jahre im Ausland aufhielten (Art. 1 a) oder Russland „ohne Genehmigung der Sowjetmacht“ verlassen hatten (Art. 1 b), auch all jenen die Staatsangehörigkeit aberkannte, die „in Armeen dienen, die die Sowjetmacht bekämpfen, oder die in irgendeiner Weise an gegenrevolutionären Organisationen beteiligt sind“ (Art. 1 c). Dem russischen Beispiel folgend, erließen auch die übrigen Sowjetrepubliken in rascher Folge entsprechende Dekrete.³⁸²

Diese Ausbürgerungen waren allerdings nur der Anfang, innerhalb der nächsten Jahre wurden eine Reihe weiterer Bestimmungen zur Ausbürgerung (vermeintlicher) Gegner der Sowjetunion erlassen, die immer größere Personenkreise betrafen:³⁸³ Aufbauend auf dem Dekret vom 15. Dezember 1921 (und seinen Pendants in den Teilrepubliken) wurde nach Gründung der Sowjetunion am 29. Oktober 1924 zunächst der „Beschluss des ZEK über die sowjetische Staatsbürgerschaftsordnung“³⁸⁴ erlassen, der diese Ausbürgerungsvorschriften aufgriff und erweiterte.³⁸⁵ So erkannte Art. 12 des Beschlusses die Staatsangehörigkeit zusätzlich zu den von den Teilrepubliken bereits verfügten Aberkennungen (Art. 12 a) einerseits all jenen ab, „die auf Weisung der zuständigen Staatsorgane nicht zurückkehren“ (Art. 12 b), weitete die Verlustmöglichkeiten andererseits aber auch durch die Einführung der Aberkennung per Gerichtsurteil aus (Art. 12 d).

379 Ginsburgs, AJIL 51 (1957), 325 (329).

380 Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 195.

381 Eine deutsche Übersetzung des Dekrets findet sich bei Geilke, Das Staatsangehörigkeitsrecht der Sowjetunion, S. 292 f. Dieses Dekret ersetzte das bis auf eine Frist bzgl. des Erhalts eines Auslandspasses wortgleiche Dekret vom 28. Oktober 1921, Taracouzio, Soviet Union, S. 119.

382 Taracouzio, Soviet Union, S. 120; Ginsburgs, AJIL 51 (1957), 325 (330); Lohr, Russian Citizenship, S. 148, jeweils m.w.N. zu diesen Dekreten.

383 Vgl. zu dieser sukzessiven Ausweitung auf immer weitere (vermeintliche) Gegner der Bolschewiki auch Sander, Extremismusbekämpfung, S. 233 f.

384 Eine deutsche Fassung findet sich bei Geilke, Das Staatsangehörigkeitsrecht der Sowjetunion, S. 295 ff.

385 Ginsburgs, AJIL 51 (1957), 325 (330); Taracouzio, Soviet Union, S. 121; Lohr, Russian Citizenship, S. 148; Alexopoulos, Kritika EREH 7 (2006), 487 (500).

Letztere Möglichkeit wurde durch Art. 13 a i.V.m. Art. 17 der „Grundsätze der Strafgesetzgebung des Bundes der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Bundesrepubliken“ vom 31. Oktober 1924³⁸⁶ konkretisiert, denen zufolge die „Erklärung als Feind der Werktätigen“ zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit und Ausweisung aus der Sowjetunion führen sollte. Die RSFSR setzte die „Grundsätze“ am 22. November 1926 durch den Erlass eines neuen Strafgesetzbuchs³⁸⁷ um, das in Art. 20 a die „Erklärung zum Feind der Werktätigen, verbunden mit der Aberkennung der Staatsangehörigkeit der Unionsrepublik und damit der Staatsangehörigkeit der UdSSR und unbedingter Ausweisung aus deren Gebiet“ als sog. „Maßnahme des sozialen Schutzes“ vorsah.³⁸⁸

In der Zwischenzeit war am 13. November 1925 zudem eine Verordnung³⁸⁹ erlassen worden, die die Aberkennung der Staatsangehörigkeit abermals ausweitete – in diesem Fall auf im Ausland befindliche ehemalige Kriegsgefangenen und Personen, die in der Weißen Armee gedient hatten, sowie Teilnehmer gegenrevolutionärer Aufstände –, sofern diese sich nicht rechtzeitig von den Sowjetbehörden hatten registrieren lassen (Art. 1).

386 Eine deutsche Fassung der „Grundsätze“ findet sich bei *Freund*, Strafgesetzbuch Sowjetrusslands, S. 419 ff. *Schittenhelm* qualifiziert die „Grundsätze“ als „eine Art Rahmengesetz“ für die Gesetzgebung der Teilrepubliken, *dies.*, Strafe und Sanktionensystem im sowjetischen Recht, S. 67.

387 Eine deutsche Fassung findet sich bei *Gallas*, Strafgesetzbuch der Russischen Föderativen Sowjet-Republik vom 22. November 1926, S. 9ff. In der englischsprachigen Literatur wird das Strafgesetzbuch der RSFSR bisweilen zu Unrecht auf 1924 datiert, siehe etwa *Taracouzio*, Soviet Union, S. 121; *Ginsburgs*, AJIL 51 (1957), 325 (334). Vermutlich liegt hier eine Verwechslung mit den oben erwähnten „Grundsätzen“ vor.

388 Siehe dazu *Alexopoulos*, Kritika EREH 7 (2006), 487 (509); *Ginsburgs*, AJIL 51 (1957), 325 (334). Das Strafgesetzbuch wurde im Februar 1927 um eine Verordnung ergänzt, die für das Gros der sog. „gegenrevolutionären“ Straftaten die Aberkennung der Staatsangehörigkeit vorsah, *Makarov*, ZaöRV 8 (1938), 801 (804). Insgesamt diente die Gesetzgebung der RSFSR auch in diesem Fall als Vorbild für die übrigen Teilrepubliken, *Gallas*, Strafgesetzbuch der Russischen Föderativen Sowjet-Republik vom 22. November 1926, S. 8; *Taracouzio*, Soviet Union, S. 121.

389 Eine deutsche Fassung findet sich bei *Geilke*, Das Staatsangehörigkeitsrecht der Sowjetunion, S. 299.

Das rechtliche Fundament der Ausbürgerungsmaßnahmen³⁹⁰ in der Sowjetunion war mit diesen Vorschriften gelegt.³⁹¹ Die 1930,³⁹² 1931³⁹³ und 1938³⁹⁴ erlassenen Bestimmungen zur Staatsangehörigkeit der UdSSR enthalten demgegenüber keine neuen Aberkennungstatbestände, sondern lediglich kleinere Modifikationen der Zuständigkeiten, augenfällig ist dabei allerdings eine zunehmende Zentralisierung der Ausbürgerungsbefugnisse.³⁹⁵

Das in der Geschichte des Staatsangehörigkeitsrechts beispiellose Vorgehen³⁹⁶ der Sowjetunion hatte nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für andere Staaten erhebliche Auswirkungen, denn wie *de Visscher* prägnant zusammenfasst: „[...] cette pratique a fait de l'apatridie, autrefois considérée comme un accident et une anomalie, la condition de millions d'individus.“³⁹⁷ Die massenhafte Staatenlosigkeit stellte die Staatengemeinschaft und das Völkerrecht vor erhebliche Probleme.³⁹⁸ Zwar versuchte man im Rahmen des Völkerbundes mithilfe des sog. „Nansen-Passes“ eine

390 Neben der Aberkennung der Staatsangehörigkeit nutzten die Sowjets auch den Entzug der staatsbürgerlichen Rechte, insb. der politischen und sozialen Rechte, um bestimmte Personen(gruppen) innerhalb der Gemeinschaft zu entrechten und auszugrenzen, siehe dazu *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 182 f.; *Alexopoulos*, *Kritika EREH* 7 (2006), 487 (492 f.). Eine solche Abstufung innerhalb der Gruppe der Staatsangehörigen wurde, wie im folgenden Abschnitt dargelegt, später auch von den Nationalsozialisten vorgenommen.

391 Vgl. *Alexopoulos*, *Kritika EREH* 7 (2006), 487 (512).

392 Eine deutsche Fassung findet sich bei *Geilke*, *Das Staatsangehörigkeitsrecht der Sowjetunion*, S. 310 ff. Siehe insb. Art. 17.

393 Siehe für eine deutsche Fassung *ibid.*, S. 313 ff. und wiederum insb. Art. 17.

394 Deutsche Fassung *ibid.*, S. 319 f. Siehe insb. Art. 7.

395 Vgl. *Alexopoulos*, *Kritika EREH* 7 (2006), 487 (512 u. 518 f.); *Makarov*, *ZaöRV* 8 (1938), 801 (804). Daneben sticht ins Auge, dass den zuständigen Stellen im Hinblick auf die Aberkennung der Staatsangehörigkeit völlig freies Ermessen zugestanden wurde, vgl. *Sandifer*, *AJIL* 30 (1936), 614 (625); *Makarov*, *ZaöRV* 8 (1938), 801 (804).

396 Vgl. *Fischer-Williams* der mit Blick auf die sowjetischen Maßnahmen festhält: „No denationalization on any such scale as this has hitherto been known to history“, *ders.*, *Brit. Y.B. Int'l L.* 8 (1927), 45 (46).

397 *De Visscher*, *Théories et Réalités en Droit International Public*, S. 197. Die genaue Anzahl der Betroffenen ist unklar. Die meisten Autoren gehen von ca. zwei Millionen Personen aus, siehe etwa *Fischer-Williams*, *Brit. Y.B. Int'l L.* 8 (1927), 45 (46); *Donner*, *The Regulation of Nationality*, S. 154; *Hofmann*, *Denaturalization and Forced Exile*, *MPEIL*, Rn. 4. Etwas geringere Zahlen werden bei *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 195; *Lohr*, *Russian Citizenship*, S. 148 genannt.

398 Vgl. *Donner*, *The Regulation of Nationality*, S. 156; *Lohr*, *Russian Citizenship*, S. 148; *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 179.

behelfsweise Lösung zu erarbeiten,³⁹⁹ um die Situation der Staatenlosen zu verbessern, diese Bemühungen konnten aber nicht über die fundamentale Dynamik hinwegtäuschen: Die durch die sowjetischen Ausbürgerungen ausgelöste millionenfache Staatenlosigkeit und die daraus folgende weitgehende völkerrechtliche Schutzlosigkeit⁴⁰⁰ der Betroffenen waren „Embleme einer Zersetzung des Systems der Staatsangehörigkeit.“⁴⁰¹

Obgleich dieser auf den Ersten Weltkrieg zurückgehende Zersetzungsprozess daher im Grunde spätestens mit den sowjetischen Maßnahmen offen zutage getreten war, sollte es – wie die folgenden beiden Abschnitte zeigen – noch bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs dauern, bis die internationale Gemeinschaft begann, ihm Einhalt zu gebieten.

b. Ausbürgerungen im „Dritten Reich“

Bereits unmittelbar nach der Machtergreifung begannen die Nationalsozialisten damit, ihre vom Rassedenken beherrschte Ideologie ins Werk zu setzen und sich zu diesem Zwecke auch des Instruments der Ausbürgerung zu bedienen.⁴⁰² Schon am 14. Juli 1933 wurde daher das „Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit“⁴⁰³ erlassen, das weitreichende Bestimmungen zur Ausbürgerung enthielt.⁴⁰⁴

So ermöglichte § 1 I dieses Gesetzes den Widerruf der Einbürgerung, falls diese „nicht als erwünscht anzusehen ist.“ Maßgeblich für die Beurteilung der „Unerwünschtheit“ waren dabei gem. Abschnitt I zu § 1 der Durchführungsverordnung⁴⁰⁵ die „völkisch-nationalen Grundsätze“, wobei insb.

399 Lohr, Russian Citizenship, S. 149; siehe vertiefend zum „Nansen-Pass“ Torpey, The Invention of the Passport, S. 157 ff.; Holborn, AJIL 32 (1938), 680 (682 ff.).

400 Wie in Kapitel 2 bereits dargestellt genoss der Einzelne vor der Ära der Menschenrechte auf der völkerrechtlichen Ebene nur als Angehöriger seines Staates Schutz. Lessing bezeichnete die Staatenlosen daher als „völkerrechtlich vogelfrei“, ders., Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 103. Entsprechend hatte die Staatsangehörigkeit für den Einzelnen enorme Bedeutung, vgl. Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 137 f.

401 Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 179.

402 Vgl. Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 370 f.; Eichmann/Siehr, ZAR 22 (2002), 89 (89 f.); Preuss, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (251 f.).

403 RGBl. I 1933, S. 480.

404 Eingehend zu diesem Gesetz Horn, Die Zwangsausbürgerung, S. 45 ff. Siehe auch Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 315 ff.

405 RGBl. I 1933, S. 538.

„rassische [...] Gesichtspunkte“ wie z.B. die Zuschreibung der „Ostjudeneigenschaft“ von Bedeutung waren.⁴⁰⁶ Selbst zeitgenössische Fürsprecher des Gesetzes räumten ein, dass diese „in der Hauptsache rassistischen Verlustvoraussetzungen“ im internationalen Vergleich ohne Vorbild waren.⁴⁰⁷ Der Rückgriff auf für die Betroffenen nicht beeinflussbare Kriterien zur Rechtfertigung des Ausschlusses aus der staatlichen Gemeinschaft stellte auch im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht eine fundamentale Zäsur dar.⁴⁰⁸ Dabei wurde der Willkürcharakter des Widerrufs der Einbürgerung noch dadurch unterstrichen, dass gem. Abschnitt V zu § 1 der Durchführungsverordnung weder die Gründe für den Widerruf mitgeteilt wurden, noch eine Anfechtung desselben möglich war.

Diese primär der Ausgrenzung „rassisch unerwünschter Elemente“, insb. jüdischer Personen, dienende Regelung wurde mit § 2 I des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit um eine Vorschrift ergänzt, die die Aberkennung der Staatsangehörigkeit für im Ausland befindliche Personen vorsah, die „durch ein Verhalten, das gegen die Pflicht zur Treue gegen Reich und Volk verstößt, die deutschen Belange geschädigt haben.“ Ein derartiges Verhalten lag gem. Abschnitt I zu § 2 der Durchführungsverordnung insb. dann vor, „wenn ein Deutscher der feindseligen Propaganda gegen Deutschland Vorschub geleistet oder das deutsche Ansehen oder die Maßnahmen der nationalen Regierung herabzuwürdigen gesucht hat.“

Im Ergebnis legte diese weitgefasste Vorschrift das „rechtliche“ Fundament für die Nutzung des Instruments der Ausbürgerung zur Bestrafung beliebig bestimmbarer Gegner des NS-Regimes.⁴⁰⁹ Der offen formulierte Tatbestand ermöglichte den Nationalsozialisten, die Maßnahme im Lauf

406 Für eine zeitgenössische, regimetreue Analyse der Ratio der Vorschrift siehe *Lichter*, Die Staatsangehörigkeit im Großdeutschen Reich, S. 51.

407 *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 46; ebenso, wenn auch relativierend *Stauffenberg*, ZaöRV 4 (1934), 261 (270). Zwar waren, wie oben dargestellt, ethnisch aufgeladene Denaturalisationsvorschriften bereits aus dem französischen und britischen Recht bekannt, diese blieben in Form und Inhalt aber weit hinter dem deutschen Gesetz zurück, siehe *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 372 f.; *ders.*, Schutz und Freiheit?, S. 197 f.; vgl. auch *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 68 f.

408 Vgl. *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 371.

409 *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 376; *ders.*, Schutz und Freiheit?, S. 196 f.; *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 52; *ders.*, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger, S. IX (XII). Dies entging auch den Sympathisanten des Regimes nicht. So resümieren *Lichter/Knost*, dass der Tatbestand dieser „entehrendsten Strafe“ durch § 2 I des Gesetzes von 1933 „mehr verallgemeinert“ worden sei, *dies.*, Deutsches und ausländisches Staatsangehörigkeitsrecht, S. 44.

der Zeit auf immer weitere Personenkreise zu erstrecken: Während ihr zu Beginn in erster Linie politische Gegner des Regimes zum Opfer fielen, wurde die Ausbürgerung mit der zunehmenden Stabilisierung des Regimes vermehrt an die Erfüllung rassistischer, aber auch sexueller oder schlicht krimineller Tatbestände geknüpft.⁴¹⁰ In der Rhetorik der Nationalsozialisten und ihrer Unterstützer wurde die Strafausbürgerung dabei explizit als moderne Variante der aus dem germanischen und mittelalterlichen Recht bekannten Acht ausgegeben.⁴¹¹ Rechtshistorisch betrachtet ist die Herleitung der Strafausbürgerung nationalsozialistischer Provenienz aus der Acht zwar nur eine der zahlreichen nationalsozialistischen Geschichtsklitterungen, dennoch verdeutlicht die Anlehnung an dieses Instrument die mit der Ausbürgerung verfolgten Ziele der Entehrung, Entrechtung und letztlich auch Existenzvernichtung der Ausgebürgerten.⁴¹²

Die Betroffenen wurden mit der – regelmäßig zur Staatenlosigkeit führenden – Ausbürgerung nämlich nicht nur völkerrechtlich schutzlos gestellt, sondern sie sollten über eine Reihe von mit der Ausbürgerung verknüpften Rechtsfolgen, wie z.B. der Konfiskation ihres Vermögens, der Entziehung ihrer Erb-, Renten- und Versorgungsansprüche, der Erstreckung der Ausbürgerung auf Angehörige sowie der Aberkennung ihrer akademischen Grade auch sonst umfassend entrechtet werden.⁴¹³ Dieser breit gefächerte Maßnahmenkatalog sollte in letzter Konsequenz sicherstellen, dass die Existenzgrundlage der Ausgestoßenen (und ggf. die ihrer Angehörigen) vollständig vernichtet wurde.⁴¹⁴

Die Nationalsozialisten führten allerdings nicht nur diese weitreichenden Ausbürgerungsmöglichkeiten ins deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ein, sondern begannen zudem wie *Gosewinkel* schreibt alsbald damit „die

410 *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 54 ff.; *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 376 f. Diese zunehmende Ausweitung räumt auch *Lichter* ein, *ders.*, Die Staatsangehörigkeit im Großdeutschen Reich, S. 54.

411 So z.B. *Lichter*, Die Staatsangehörigkeit im Großdeutschen Reich, S. 54; vgl. m.w.N. auch *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 69 f. Siehe zur Acht oben.

412 *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 70 ff.; *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 378 f. Von der praktischen Warte betrachtet, liegt eine weitere Parallele zur Acht zudem darin, dass die Ausbürgerung dazu dienen sollte, im Ausland befindliche – und damit für die üblichen staatlichen Strafmaßnahmen unverfügbare – Personen zu bestrafen, vgl. *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (252 f. u. 274).

413 *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 62 ff.; *ders.*, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger, S. IX (XV f.); *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 377 f.; *ders.*, Schutz und Freiheit?, S. 197.

414 *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 62 u. 69; *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 380.

Substanz der Staatsangehörigkeit von innen [auszuhöhlen], indem [sie] die staatsbürgerlichen Rechte bestimmter Gruppen Deutscher einschränkte[n] bzw. aufhob[en], ohne zunächst ihren formalen Status als Staatsangehörige anzutasten.“⁴¹⁵ Dieser Prozess der inneren Ausgrenzung kulminierte schließlich am 15. September 1935 auf dem „Reichsparteitag der Freiheit“ im Erlass des Reichsbürgergesetzes.⁴¹⁶ Dieses Gesetz etablierte über die Einführung der Kategorie der sog. „Reichsbürger“ ganz formal eine Zweiklassen-Staatsangehörigkeit im deutschen Recht.⁴¹⁷ Denn fortan waren gem. § 2 III allein Reichsbürger „Träger der vollen politischen Rechte“.⁴¹⁸ Wobei Reichsbürger gem. § 2 I des Gesetzes nur der „Staatsangehörige deutschen oder artverwandten Blutes“ sein konnte, „der durch sein Verhalten beweist, daß er gewillt und geeignet ist, in Treue dem deutschen Volk und Reich zu dienen.“⁴¹⁹

Das Reichsbürgergesetz brach mit der seit dem preußischen Untertanengesetz von 1842 verfolgten Leitidee der grundsätzlichen Gleichheit der Angehörigen im Staatsangehörigkeitsrecht, die zwar für sich genommen nicht alle bestehenden faktischen und auch rechtlichen Unterschiede zwischen den Staatsangehörigen nivellierte, vorhandene Ungleichbehandlungen aber aus dem Staatsangehörigkeitsrecht heraushielt und zunehmendem Rechtfertigungsdruck aussetzte.⁴²⁰ Das nationalsozialistische Gesetz erteilte dieser gleichheitsfördernden Konzeption eine radikale Absage und machte stattdessen mithilfe der Unterscheidung von gemeinen Staatsangehörigen und diesen übergeordneten Reichsbürgern die Ungleichheit zum Herzstück

415 Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 380. Beispiele für derartige diskriminierende, insb. gegen Juden gerichtete, gesetzliche Maßnahmen finden sich *ibid.*, S. 380 ff.

416 RGBl. I 1935, S. 1146.

417 Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 15; Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 387; v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 63.

418 Weber weist zwar zurecht darauf hin, dass die „politischen Rechte“ unter der NS-Herrschaft kaum eine Rolle spielten, *ders.*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 1 StAG, Rn. 38. § 3 der Ersten Verordnung zum Reichsgesetz (RGBl. I 1935 S. 1333) konkretisierte die Vorschrift allerdings dahingehend, dass neben dem Stimmrecht auch die Bekleidung „öffentlicher Ämter“ Reichsbürgern vorbehalten war, was im Ergebnis zu weitreichenden Berufsverboten für „einfache“ Staatsangehörige führte, Neander, *theologie.geschichte* 3 (2008), 11 (17 f.).

419 Die Stoßrichtung des Gesetzes verdeutlicht § 4 I der Ersten Verordnung zum Reichsbürgergesetz, der betonte, dass Juden keine Reichsbürger sein können.

420 Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, S. 387 f.

des Staatsangehörigkeitsrechts.⁴²¹ Im Ergebnis lief diese Hierarchisierung innerhalb der Staatsangehörigkeit in den Worten des BVerfG auf eine „Teileinziehung“ derselben hinaus.⁴²²

Am 25. November 1941 wurde schließlich mit der Elften Verordnung zum Reichsbürgergesetz⁴²³ die letzte Ausbürgerungsvorschrift des NS-Regimes erlassen.⁴²⁴ Die speziell gegen Juden gerichtete Verordnung führt die enge Verknüpfung von Ausbürgerung und völliger Vernichtung der Betroffenen im „Dritten Reich“ deutlich vor Augen.⁴²⁵ § 1 der Verordnung statuierte: „Ein Jude, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, kann nicht deutscher Staatsangehöriger sein.“ Gem. § 2 der Verordnung verloren Juden daher *qua* Gesetz ihre Staatsangehörigkeit, wenn sie entweder bei Inkrafttreten der Verordnung bereits ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Ausland hatten (a) oder diesen anschließend dorthin verlegten (b). Mit der Ausbürgerung wurde gem. § 3 I automatisch das Vermögen konfisziert, damit dieses „zur Förderung aller mit der Lösung der Judenfrage im Zusammenhang stehenden Zwecke“ herangezogen werden konnte (§ 3 II). Um die vollständige Mittellosigkeit der Betroffenen zu erreichen, wurde ihnen zudem die Möglichkeit genommen zu erben (§ 4 I) und Schenkungen an diese verboten (§ 4 II).

Der maßgebliche „gewöhnliche Aufenthalt“ wurde dabei rein objektiv bestimmt,⁴²⁶ der Wille der Betroffenen war ohne Belang,⁴²⁷ auch Deportationen in Vernichtungslager jenseits der Reichsgrenze konnten folglich als Verlegung des „gewöhnlichen Aufenthalts“ gewertet werden.⁴²⁸ Die Elfte Verordnung ermöglichte es dem NS-Regime daher jüdische Staatsangehö-

421 Vgl. *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 388; siehe auch *ders.*, Schutz und Freiheit?, S. 268 f.

422 BVerfGE 116, 24 (39).

423 RGBl. I 1941, S. 722.

424 In der Literatur findet sich bisweilen die Behauptung, mit der Zwölften Verordnung zum Reichsbürgergesetz (RGBl. I 1943, S. 268) sei weiteren Personen die Staatsangehörigkeit aberkannt worden, siehe etwa *Eichmann/Siehr*, ZAR 22 (2002), 89 (90); wohl auch *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 238. Der einschlägige § 4 I S.1 dieser Verordnung – „Juden und Zigeuner können nicht Staatsangehörige werden.“ – betrifft indes ersichtlich nur den Erwerb der Staatsangehörigkeit und enthält keine eigenständige Aberkennungsregelung, ebenso und m.w.N. zu dieser Fehlinterpretation *Neander*, *theologie.geschichte* 3 (2008), 11 (32 f.).

425 Vgl. dazu auch BVerfGE 23, 98 (105 f.); *Lehmann*, in: Hepp (Hrsg.), *Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger*, S. IX (XIV).

426 Siehe § 1 S. 2 der Elften Verordnung.

427 *Lichter*, *Die Staatsangehörigkeit im Großdeutschen Reich*, S. 147.

428 *Eichmann/Siehr*, ZAR 22 (2002), 89 (90); *Lehmann*, in: Hepp (Hrsg.), *Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger*, S. IX (XIV f.); *Neander*, *theologie.geschichte* 3

rige der Vernichtung preiszugeben, während sie gleichzeitig ausgebürgert sowie enteignet wurden und ihr Vermögen anschließend zur eigenen Vernichtung herangezogen wurde.

In der Zusammenschau führten die Vorschriften der NS-Diktatur zu einer „Funktionsumkehrung“ der Staatsangehörigkeit, die von einem Instrument der Integration und des Schutzes zu einem Instrument der Ausgrenzung und Entrechtung pervertiert wurde.⁴²⁹ Der manifeste, menschenverachtende Unrechtscharakter, der diese Vorschriften prägte, veranlasste das BVerfG später dazu sowohl die Elfte Verordnung zum Reichsbürgergesetz als auch aufgrund von § 2 des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vorgenommene Ausbürgerungen als von Anfang an nichtig einzustufen, da sie in offensichtlichem Widerspruch zu „fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit“ standen.⁴³⁰

Letztlich waren die NS-Ausbürgerungen Ausweis des raschen Fortschreitens des oben bereits angesprochenen Zerfalls des Systems der Staatsangehörigkeit, das insbesondere durch massenhafte Ausbürgerungen zur Umsetzung ethnischer bzw. „rassischer“ Ziele in zunehmendem Maße unter Druck geriet.⁴³¹ Das Ende des „Dritten Reichs“ führte dabei, wie der folgende Abschnitt zeigt, nicht etwa zu einer Stabilisierung dieses Systems, sondern löste eine neue Welle von Ausbürgerungen in Europa aus.

(2008), II (38). *Neander* weist allerdings darauf hin, dass nicht alle Deportationen im Rechtssinne ins „Ausland“ führten, *ibid.*, (38 ff.); siehe auch *Lichter*, Die Staatsangehörigkeit im Großdeutschen Reich, S. 147.

429 *Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschließen, S. 388 u. 392; *ders.*, Schutz und Freiheit?, S. 272 f.; *Weber*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, A., Rn. 46.

430 BVerfGE 23, 98 (106); 54, 53 (68). Siehe auch *Lehmann*, In Acht und Bann, S. 76. Um gleichwohl zu verhindern, dass ausgebürgerten Personen die deutsche Staatsangehörigkeit, an der sie möglicherweise kein Interesse mehr haben, aufgezwungen wird, rückt die auf Wiedergutmachung bedachte Regelung des Art. 116 II GG – unter Hinnahme gewisser dogmatischer Diskrepanzen – den Willen der Betroffenen im Hinblick auf die deutsche Staatsangehörigkeit in den Vordergrund, siehe dazu *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 116 GG, Rn. 93 f.; *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, A., Art. 116 GG, Rn. 7 f.; vgl. auch BVerfGE 53, 54 (69 f.).

431 Vgl. *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 282 f.

c. Ausbürgerungen im Gefolge des Zweiten Weltkriegs

Bereits während des Zweiten Weltkriegs schmiedeten von den Deutschen besetzte Staaten in Osteuropa – im Einverständnis mit den Alliierten – Pläne, die die Entfernung der deutschstämmigen Bevölkerung aus den jeweiligen Gebieten vorsahen.⁴³² Zu diesem Zwecke erließen unmittelbar nach Kriegsende sowohl Polen als auch die Tschechoslowakei und Jugoslawien Vorschriften zur Ausbürgerung unerwünschter Bevölkerungsgruppen, die in erster Linie deutschstämmige Personen betrafen.⁴³³ Die Maßnahmen griffen die durch die nationalsozialistische Gesetzgebung bedingte Ethnisierung der Staatsangehörigkeit auf und wendeten sie gegen die vormals privilegierten deutschen Minderheiten.⁴³⁴ In vielerlei Hinsicht war dieser Vorgang „das Spiegelbild der Kriegszeit“, denn er führte im Grunde „die radikale Ethnisierung [...] unter umgekehrten politischen Vorzeichen in der Nachkriegszeit fort.“⁴³⁵ Paradigmatisch für die Spiegelbildlichkeit dieser der „ethnischen Säuberung“ dienenden Ausbürgerungen der Nachkriegszeit ist das polnische „Dekret vom 13. September 1946 betr. den Ausschluß von Personen deutscher Nationalität aus der polnischen Volksgemeinschaft“⁴³⁶, das Personen, die „durch ihr Verhalten ihre nationale deutsche Eigenart bewiesen haben“,⁴³⁷ ausbürgerte (Art. 1 I), während es gleichzeitig deren zwangsweise Aussiedlung anordnete (Art. 4) sowie die Einziehung ihres Vermögens und den Verlust der Fähigkeit Erbschaften bzw. Schenkungen anzunehmen vorsah (Art. 5 I).⁴³⁸

432 Siehe dazu *Naimark*, *Fires of Hatred*, S. 108 ff.; vgl. auch *Ther*, *Die dunkle Seite der Nationalstaaten*, S. 170 ff.

433 *Weis*, *Nationality and Statelessness*, S. 120; *Hofmann*, *Denaturalization and Forced Exile*, MPEPIL, Rn. 6; *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 375; *Stiller*, *Eine Völkerrechtsgeschichte der Staatenlosigkeit*, S. 88 ff.

434 *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 366.

435 *Ibid.*, S. 380.

436 Eine deutsche Übersetzung findet sich bei *Geilke*, *Das Staatsangehörigkeitsrecht von Polen*, S. 106 ff. Eingehend zu dem Dekret *ders.*, *Die Lösung der „Deutschen Frage“ im Lichte polnischer Gesetze*, S. 36 ff.

437 Diese bemaß sich gem. § 2 c. der Ausführungsverordnung vom 10. April 1947 – in deutscher Sprache abgedruckt bei *Geilke*, *Das Staatsangehörigkeitsrecht von Polen*, S. 109 ff. – u.a. am „Gebrauch der deutschen Sprache“, der „Beteiligung an irgendwelchen deutschen Organisationen“ sowie „der Einstellung gegenüber dem polnischen Volkstum“.

438 Eingehend zu den polnischen Nachkriegsmaßnahmen und der engen Verknüpfung von Ausbürgerung, Aussiedlung und Enteignung *Gosewinkel/Meyer*, *ERH* 16 (2009), 575 (585 ff.). Ähnlich erging es deutschstämmigen Personen auch in der

Letztlich waren die nur formell in ein Normengewand gekleideten Ausbürgerungsvorschriften der Nachkriegszeit, die in *Gosewinkels* Worten „dem Chaos der Gewalt und des völligen Umbruchs eine politische Richtung geben sollten“,⁴³⁹ weitere Symptome des Zerfalls des Systems der Staatsangehörigkeit und der Schwäche des Völkerrechts in diesem Bereich.⁴⁴⁰ Im Ergebnis führten die Ausbürgerungsmaßnahmen osteuropäischer Staaten zur millionenfachen Enteignung und Vertreibung deutschstämmiger Personen⁴⁴¹ und waren damit Ausweis der völligen Überlagerung individueller Rechtspositionen im Hinblick auf Staatsangehörigkeit und Eigentum durch staatliche Interessen, die die Zeit vom Ersten Weltkrieg bis in die unmittelbare Nachkriegszeit prägte.⁴⁴² Zugleich waren sie jedoch auch der Schlusspunkt der Entwicklung der Ausbürgerung hin zu einem nach Belieben einsetzbaren Instrument der Ausgrenzung. Denn mit der Verkündung der AEMR, die in Art. 15 ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit vorsah, begann 1948 eine neue Ära, in der staatliche Befugnisse zugunsten des Schutzes des Individuums in zunehmendem Maße beschränkt werden sollten.⁴⁴³

3. Zusammenfassung

Ausgehend vom Ersten Weltkrieg gewann die Ausbürgerung in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. immer mehr an Bedeutung und entwickelte sich schließlich – wie das Beispiel der sowjetischen und nationalsozialistischen Ausbürgerungsregimes, aber auch die Massenausbürgerungen nach

Tschechoslowakei, vgl. *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 377 f.; vertiefend *ders./Spurny*; in: *Gosewinkel/Holec/Reznik* (Hrsg.), S. 305 (314 ff.).

439 *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 380; eindrücklich zu diesem „Chaos der Gewalt“ im Zuge der Vertreibung *Naimark*, *Fires of Hatred*, S. 115 ff. u. 126 ff.

440 Vgl. *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 379 f.

441 Vgl. m.w.N. zu den konkreten Zahlen *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 377 f. Die osteuropäischen Staaten waren mit den Nachkriegsausbürgerungen allerdings nicht allein. So bürgerte man nach dem Zweiten Weltkrieg z.B. in den USA und Kanada japanisch-stämmige Personen – wenn auch in erheblich kleinerem Umfang – aus, indem man internierte Personen zur Aufgabe der jeweiligen Staatsangehörigkeit drängte, siehe dazu *Gibney*, *JEMS* 46 (2020), 2551 (2557 f.); vgl. auch *Macklin*, *Queen's LJ* 40 (2014), 1 (5 u. 21 f.); eingehend zu Kanada *Sunahara*, *The Politics of Racism*, S. 113 ff.

442 Vgl. *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 379; siehe auch *Gosewinkel/Meyer*, *ERH* 16 (2009), 575 (583 f. u. 588).

443 Eingehend dazu Kapitel 5.

dem Zweiten Weltkrieg zeigen – zu einem wirkmächtigen Instrument der Ausgrenzung bestimmter Personen(gruppen) aus der staatlichen Gemeinschaft. Gleichzeitig veranschaulichten diese Maßnahmen jedoch auch das erhebliche Missbrauchspotential, das der Ausbürgerung innewohnte. Denn die Staatenlosigkeit, die regelmäßig aus den Ausbürgerungen folgte, stellte die Staatengemeinschaft vor erhebliche Probleme, weil sie die in personeller Hinsicht auf der Staatsangehörigkeit basierende internationale Ordnung unterlief.⁴⁴⁴ Probleme bereiteten diese Maßnahmen indes nicht nur anderen Staaten, sie hatten auch für die Betroffenen fatale Folgen, weil sie den Einzelnen auf der völkerrechtlichen Ebene schutzlos stellten.⁴⁴⁵ So schreibt *Morsink*: „To be without a nationality [...] is to stand naked in the world of international affairs. It is to be alone as a person, without protection against the aggression of states, an unequal battle which the individual is bound to lose.“⁴⁴⁶

Neben dieser Schutzlosstellung bezweckte die Ausbürgerung in aller Regel auch die Entfernung des Betroffenen vom bzw. die Verhinderung der Einreise in das Gebiet des ausbürgernden Staates.⁴⁴⁷ Hierin sahen allerdings bereits die damaligen Kommentatoren ganz überwiegend eine unzulässige Umgehung der aus der Staatsangehörigkeit folgenden Aufnahmepflicht. Typisch für diese Einschätzung ist etwa *Jennings* Einordnung der Ausbürgerung zum Zweck der Ausweisung bzw. Verweigerung der Einreise als „an evasion of the undoubted duty of a state to receive back its own nationals. This duty is not to be construed in a technical fashion which deprives it of all real meaning. It cannot mean that a state can evade this duty by the simple process of denationalization [...]“.⁴⁴⁸ Deswegen betont die zeitgenössische Literatur, dass die Ausbürgerung dem vormaligen Heimatstaat grundsätzlich weder die Ausweisung ehemals eigener Staatsangehöri-

444 Siehe nur *Preuss*, der seine Betrachtungen zur Ausbürgerung mit den Worten „such action frequently involves, in its practical consequences, abuses which are detrimental both to the interests and to the rights of other members of the international community“ abschließt, *ders.*, *Geo. L. J.* 23 (1935), 250 (276).

445 *Lessing*, *Das Recht der Staatsangehörigkeit*, S. 103; *Castrén*, *ZaöRV* 11, (1942/43), 325 (350 f.); *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 137.

446 *Morsink*, *The Universal Declaration of Human Rights*, S. 80.

447 *Horn*, *Die Zwangsausbürgerung*, S. 8 u. 60 f.; *Fripp*, *Nationality and Statelessness*, S. 32.

448 *Jennings*, *Brit. Y.B. Int'l L.* 20 (1939), 98 (112). In diese Richtung auch *Lauterpacht*, *The Function of Law in the International Community*, S. 309.

ger,⁴⁴⁹ noch die Verweigerung der Wiederaufnahme derselben gestatte,⁴⁵⁰ weil der ausbürgernde Staat die aus der Staatsangehörigkeit folgende Aufnahmepflicht nicht einseitig zulasten anderer Staaten beseitigen könne.⁴⁵¹

Neben dem traditionellen Fokus auf staatliche wurden allerdings verstärkt auch die Interessen des Einzelnen im Zusammenhang mit der Ausbürgerung angesprochen. Dabei begann man einerseits die negativen faktischen Folgen, die die regelmäßig zur Staatenlosigkeit führenden Ausbürgerung für das Aufenthaltsrecht der Betroffenen mit sich brachte, in den Blick zu nehmen.⁴⁵² In *de Visschers* Worten bedeute diese nämlich für die Betroffenen, dass „aucun Etat étranger n'étant juridiquement tenu de les accueillir, l'effet de mesures d'expulsions prises à leur égard a été de créer de véritables ‚outlaws‘, expulsés et refoulés de partout, sans possibilité de résider dans un pays quelconque [...]“.⁴⁵³ Andererseits erkannte man aber auch, dass Drittstaaten unter humanitären Gesichtspunkten an einer Verweigerung der Aufnahme bzw. Rückschiebung gehindert sein könnten, insb. wenn die Betroffenen in ihrem ehemaligen Heimatstaat politisch verfolgt wurden.⁴⁵⁴ Der in humanitären Erwägungen gründende (vorübergehende) Verzicht auf Rückschub bzw. Abweisung bedeutet allerdings nicht – wie bereits damals betont wurde – dass der ehemalige Heimatstaat von

449 *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (61); *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 114 f.; *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (359); *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 61.

450 *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (55 f. u. 61); *Triepel*, ZaöRV 1 (1929), 185 (198 f.); *Lessing*, Das Recht der Staatsangehörigkeit, S. 120 f. u. 123; *Castrén*, ZaöRV 11, (1942/43), 325 (359); *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (270 f.); *Horn*, Die Zwangsausbürgerung, S. 63.

451 Und zwar auch dann nicht, wenn es sich um unerwünschte und/oder gefährliche Personen handelt, denn wie *Philonenko* pointiert schreibt: „De quel droit introduira-t-on sur le territoire d'autrui une cause de trouble possible qu'on cherche à écarter de chez soi? De quel droit traitera-t-on l'Etat étranger comme une sorte d'égout dans lequel on se permettrait de déverser son détrit social?“, *ders.*, J. Dr. Int'l 60 (1933), 1161 (1177). Eingehend zur Frage der völkerrechtlichen Aufnahmepflicht im Hinblick auf ehemalige Staatsangehörige unten Kapitel 5.

452 Siehe etwa *Philonenko*, J. Dr. Int'l 60 (1933), 1161 (1166 ff.); *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (272).

453 *De Visscher*, Théories et Réalités en Droit International Public, S. 198.

454 *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (274 f.); *de Visscher*, Théories et Réalités en Droit International Public, S. 198; *Makarov*, in: Ipsen (Hrsg.), FS-Raape, S. 257 (259). Vgl. bereits *Fischer-Williams*, Brit. Y.B. Int'l L. 8 (1927), 45 (58 f.). Diese Einsicht fand schließlich 1951 in Art. 33 I der Convention relating to the Status of Refugees UNTS, Vol. 189, S. 137, mit dem sog. „Principle of Non-Refoulement“ ihren Niederschlag. Siehe eingehend dazu *Kugelman*, Refugees, MPEPIL, Rn. 29 ff.

seiner grundsätzlich weiterhin bestehenden Aufnahmepflicht befreit wird, diese Verpflichtung gegenüber anderen Staaten bleibt weiterhin bestehen.⁴⁵⁵

Insgesamt ist die erste Hälfte des 20. Jhdts. von herausragender Bedeutung für die weitere Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts. Denn die im Laufe der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ausgearbeiteten Kodifikationen im Staatsangehörigkeitsrecht, die überwiegend von dem Bestreben getragen sind, staatliche Befugnisse in diesem Bereich einzuhegen, sind die direkte Antwort auf die Erfahrungen der ersten Hälfte des Jahrhunderts. Bereits unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs wurden auf der völkerrechtlichen Ebene mit der Verkündung der AEMR und dem in Art. 15 vorgesehenen Recht auf Staatsangehörigkeit die Weichen für eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des Individuums im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit gestellt.⁴⁵⁶ In Deutschland reagierte der Verfassungsgeber auf die staatsangehörigkeitsrechtlichen Exzesse im „Dritten Reich“, indem er die Konzeption des Art. 15 AEMR aufgriff und über Art. 16 I GG einen sehr weitgehenden Schutz vor unfreiwilligem Verlust der Staatsangehörigkeit sowie quasi absolute Sicherheit vor Staatenlosigkeit garantierte.⁴⁵⁷

III. Die zweite Hälfte des 20. Jhdts. – Die Ausbürgerung auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit

So rasch der Bedeutungszuwachs der Ausbürgerung in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. war, so zügig verlor sie in der zweiten Hälfte wieder an Relevanz. Der Zeitraum bis zur Jahrtausendwende stand ganz im Zeichen eines enormen Bedeutungsrückgangs der Ausbürgerung. Dabei spielte einerseits die Assoziation der Ausbürgerung mit den totalitären Regimes der ersten

455 So hält *Jennings* mit Blick auf die Aufnahmepflicht fest: „[No] state can evade the duty by the creation of internal conditions which make it impossible for a humanitarian government to insist on the return of nationals. Otherwise the duty to receive back is bereft of all real significance.“, *ders.*, Brit. Y.B. Int'l L. 20 (1939), 98 (112 f.).

456 Siehe dazu *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 384 ff.; eingehend zur Genese *Mor-sink*, The Universal Declaration of Human Rights, S. 80 ff.

457 Vgl. *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II. A., Art. 16 GG, Rn. 1; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 8; *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 31 f.; siehe auch *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16, Rn. 3. Da es sich bei Art. 16 I GG – im Gegensatz zur AEMR – um unmittelbar bindendes Verfassungsrecht handelte, nahm Deutschland im internationalen Vergleich mit dieser Vorschrift eine „Vorreiterrolle“ ein, *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 26.

Hälfte des Jahrhunderts eine Rolle,⁴⁵⁸ andererseits wurde der staatliche Gestaltungsspielraum in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts rechtlich sukzessive eingeschränkt.⁴⁵⁹

In einigen Staaten wurde die Ausbürgerung in der Folge des Zweiten Weltkriegs fast vollständig aufgegeben. So führte beispielsweise in den USA eine Reihe von Urteilen des Supreme Courts dazu,⁴⁶⁰ dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Betroffenen schließlich als Verfassungsverstoß gewertet wurde.⁴⁶¹ Diese Rechtsprechungslinie kulminierte in der Entscheidung *Afroyim v. Rusk* mit dem berühmten Diktum Justice Blacks: „Citizenship is no light trifle to be jeopardized any moment Congress decides to do so under the name of one of its general or implied grants of power. In some instances, loss of citizenship can mean that a man is left without protection of citizenship in any country in the world – a man without a country. Citizenship in this Nation is a part of a cooperative affair. Its citizenry is the country, and the country is its citizenry. The very nature of our free government makes it completely incongruous to have a rule of law under which a group of citizens temporarily in office can deprive another group of citizens of their citizenship. We hold that the Fourteenth Amendment was designed to, and does, protect every citizen of this Nation against a congressional forcible destruction of his citizenship, whatever his creed, color, or race.”⁴⁶²

Die USA waren mit dieser weitgehenden Abschaffung der Ausbürgerung allerdings nicht allein. So wurde z.B. auch in Kanada die Ausbürgerung in den 1970ern nahezu vollständig abgeschafft, eine Ausnahme war lediglich für Fälle des Einbürgerungsbetrugs vorgesehen.⁴⁶³ In Deutschland wiederum führte das Inkrafttreten des GG dazu, dass die – formell nicht

458 Bertram, in: van Waas/de Chickera (Hrsg.), *The World's Stateless*, S. 193 (193); *ibid.*, Gibney, S. 207 (208); siehe auch *ders.*, JEMS 46 (2020), 2551 (2559).

459 Gibney, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (366); *ders.*, JEMS 46 (2020), 2551 (2559 f.). Eingehend dazu Kapitel 5.

460 Eingehend dazu Weil, *The Sovereign Citizen*, S. 145 ff.; siehe auch Aleinikoff, Mich. L. Rev. 84 (1986), 1471 (1480 ff.); Herzog, JIANL 28 (2014), 385 (389 ff.); *ders.*, *Revoking Citizenship*, S. 80 ff.

461 Gibney, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (366); Aleinikoff, Mich. L. Rev. 84 (1986), 1471 (1483); vgl. auch Herzog, JIANL 28 (2014), 385 (387); *ders.*, *Revoking Citizenship*, S. 80 u. 89.

462 387 U.S. 253 (1967), 267 f. Siehe zur Bedeutung dieser Entscheidung auch Weil, *The Sovereign Citizen*, S. 173 ff.

463 Gibney, JEMS 46 (2020), 2551 (2560); Macklin, *Manitoba L. J.* 44–1 (2021), 425 (429).

aufgehobene – Ausbürgerungsvorschrift des § 28 RuStAG von 1913 nach allgemeiner Ansicht aufgrund ihrer Inkompatibilität mit Art. 16 I GG gem. Art. 123 I GG nicht weiter fort galt.⁴⁶⁴

Andere Staaten behielten ihre Ausbürgerungsvorschriften zwar bei, machten davon aber kaum noch Gebrauch.⁴⁶⁵ In Großbritannien etwa wurden zwar auch nach Ende des Zweiten Weltkriegs noch ganz vereinzelt Ausbürgerung vorgenommen, letztlich verschwand die Ausbürgerung aber spätestens ab den 1960ern quasi vollständig aus der britischen Rechtspraxis.⁴⁶⁶ Die letzte Ausbürgerung erfolgte in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts.⁴⁶⁷

Im Ergebnis entwickelte sich die Ausbürgerung daher mehr und mehr zu einem Instrument, das nur Staaten mit autoritären Regimen weiter anwendeten. Denn nur diese räumten – ähnlich wie die frühe Sowjetunion oder das NS-Regime – staatlichen Interessen im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit weiterhin absoluten Vorrang vor den Interessen des Einzelnen ein.⁴⁶⁸ Diese Priorisierung staatlicher Interessen wird etwa am Beispiel der Ausbürgerungsvorschriften der DDR deutlich, die in ihrer Struktur teils auf frappierende Weise an die oben dargestellten Bestimmungen der totalitären Regimes erinnern.

So sah § 13 StBG⁴⁶⁹ für Bürger, die ihren Wohnsitz oder Aufenthalt im Ausland hatten, die Aberkennung der Staatsbürgerschaft „wegen grober Verletzung der staatsbürgerlichen Pflichten“ vor.⁴⁷⁰ Die dahinterstehende Vorstellung des Verhältnisses von Staat und Angehörigem verdeutlicht die folgende Charakterisierung eines zeitgenössischen Kommentators: „Da die

464 Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. I; siehe m.w.N. Weber, ZAR 35 (2015), 138 (139); vgl. auch ders., in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 4.

465 Gibney, JEMS 46 (2020), 2551 (2560); Macklin, Manitoba L. J. 44–1 (2021), 425 (428); Wautelet, Deprivation of Citizenship, SSRN Paper vom 11. Januar 2016, S. 2.

466 Weil/Handler, Law and History Review 36 (2018), 295 (350); Gibney, JIANL 28 (2014), 326 (329).

467 Weil/Handler, Law and History Review 36 (2018), 295 (350); Gibney, JIANL 28 (2014), 326 (330). Ähnlich sah die Lage z.B. in Belgien aus, siehe dazu m.w.N. Wautelet, Deprivation of Citizenship, SSRN Paper vom 11. Januar 2016, S. 2, Fn. 8.

468 Vgl. für die sozialistischen Staaten Gosewinkel, Schutz und Freiheit?, S. 448 f., der darin ein typisches „Merkmal autoritärer Staatlichkeit“ erblickt, *ibid.*, S. 448.

469 GBl. DDR I 1967, 3. Eine entsprechende Regelung war zuvor bereits in § 1 III des „Erlasses des Staatsrats der DDR über die Aufnahme von Bürgern der DDR, die ihren Wohnsitz außerhalb der DDR haben“, GBl. DDR I 1964, 128, enthalten.

470 Vgl. dazu auch v. Münch, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 272. Für eine linientreue Kommentierung siehe Riege, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 328 ff.

sozialistische Gesellschafts- und Staatsordnung für jeden Bürger die Möglichkeit bietet, sich in einer dem gesellschaftlichen Fortschritt und Humanismus verpflichteten Weise zu verhalten, und da die Arbeiter-und-Bauern-Macht durch ihre Politik den Interessen des werktätigen Volkes und damit aller ihrer Bürger dient, leitet sie daraus die Berechtigung ab, sich durch die Aberkennung der Staatsbürgerschaft von einem Bürger zu trennen, der dem grundlegenden Inhalt der sozialistischen Staat-Bürger-Beziehung bewußt zuwiderhandelt. [...] Sie schließt diese[n] aus den Reihen der Gesellschaftsmitglieder aus. [...] Insofern trägt das Rechtsinstitut der Aberkennung den Charakter einer *staatsrechtlichen Sanktion*.“⁴⁷¹

Berühmtestes Opfer dieser Ausbürgerungsvorschrift war der Dissident *Wolf Biermann*, dem 1976 während einer Reise in die Bundesrepublik die DDR-Staatsbürgerschaft aberkannt wurde, allerdings führte dieses Vorgehen zu massiven Protesten sowohl inner- als auch außerhalb der DDR.⁴⁷² Im Ergebnis warf die Ausbürgerung *Biermanns* ein wenig schmeichelhaftes Licht auf das Regime und verschaffte den Anliegen der Dissidenten nur mehr Aufmerksamkeit, letztlich erwies sie sich daher als ungeeignetes Mittel zur Bekämpfung von politischen Abweichlern.⁴⁷³

Neben der Aberkennung kannte das Recht der DDR – hier werden gewisse Parallelen zur Gesetzgebung des NS-Regimes deutlich – auch den Widerruf der Einbürgerung gem. § 12 I b StBG für den Fall, dass der Betroffene sich der DDR-Staatsbürgerschaft „durch grobe Mißachtung der mit ihrer Verleihung übernommenen Verpflichtungen nicht würdig erweist.“⁴⁷⁴ Wichtigste Rechtsfolge von Aberkennung und Widerruf der DDR-Staatsbürgerschaft war, dass der Betroffene nunmehr als Ausländer betrachtet

471 *Riege*, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 329 [Hervorhebung im Original].

472 Siehe dazu m.w.N. *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 247 f.; v. *Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 272 f.

473 *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 248; v. *Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 273. Die DDR war mit der Ausbürgerung politischer Gegner nicht allein, dieses Vorgehen war seit den 1970ern ein „Markenzeichen“ der sozialistischen Regimes, *Gosewinkel*, Schutz und Freiheit?, S. 449. Neben dem oben bereits angesprochenen *Solschenizyn* traf es beispielsweise auch *Milan Kundera*, v. *Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit, S. 273.

474 Eine regimekonforme Kommentierung der Norm findet sich bei *Riege*, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 327 f. Auch *Riege* kann sich dem Charakter dieser Maßnahme allerdings nicht völlig verschließen, wenngleich er sich um Relativierung bemüht: „In der bürgerlichen Welt haben formell vergleichbare Rechtsinstitute meist eine reaktionäre Funktion. Sie werden gewöhnlich als Kampfmittel gegen progressive Kräfte eingesetzt.“, *ibid.*, S. 328.

wurde und ihm daher der Aufenthalt in der DDR versagt werden konnte.⁴⁷⁵ Da sich der Betroffene beim Widerruf (anders als bei der Aberkennung, die nur bei Auslandsaufenthalt möglich war) regelmäßig noch im Land befand, kam der bereits in Kapitel 2 aufgezeigte zweistufige Prozess von Ausbürgerung und Ausweisung zur Anwendung, wobei die formale Zweistufigkeit auch hier nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass der Widerruf als solcher bereits die Versagung der Aufenthaltsgenehmigung und damit die Ausweisung indizierte.⁴⁷⁶

Über diese individuellen Ausbürgerungen hinaus sah das Recht der DDR – in unverkennbarer Anlehnung an Bestimmungen aus der frühen Sowjetzeit – die kollektive Ausbürgerung von Angehörigen vor, die emigriert waren.⁴⁷⁷ So wurden aufgrund des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsbürgerschaft⁴⁷⁸ Personen, die „vor dem 1. Januar 1972 unter Verletzung der Gesetze des Arbeiter-und-Bauern-Staates“ die DDR verlassen und auch nicht wieder zurückgekehrt waren (§ 1 I) sowie ihre Nachkommen, sofern sie „ohne Genehmigung der staatlichen Organe“ der DDR ihren Wohnsitz im Ausland hatten, ihrer Staatsbürgerschaft verlustig erklärt.⁴⁷⁹ Über die Verordnung zu Fragen der Staatsbürgerschaft der DDR⁴⁸⁰ wurde schließlich gem. § 1 I auch jenen „Republikflüchtlingen“ und ihren Nachfahren (1 II) die Staatsbürgerschaft aberkannt, die die DDR vor dem 01. Januar 1981 verlassen hatten und nicht zurückgekehrt waren.⁴⁸¹ All den soeben dargestellten Vorschriften war gemein, dass sie allein die DDR-Staatsbürgerschaft betrafen, den Fortbestand der (gesamt-) deutschen Staatsangehörigkeit aber nicht zu tangieren vermochten, die Betroffenen waren daher trotz Verlust ihrer DDR-Staatsbürgerschaft weiterhin deutsche Staatsangehörige im Sinne des GG.⁴⁸²

475 Vgl. *Riege*, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 331.

476 Siehe *ibid.*

477 Siehe *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 248 f.

478 GBl. DDR I 1972, 265.

479 Eine regimetreue Kommentierung des Gesetzes findet sich bei *Riege*, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 323 ff.

480 GBl. DDR I 1982, 418.

481 Siehe dazu *Riege*, Die Staatsbürgerschaft der DDR, S. 325 f. *Riege* betont dabei, dass die Staatsbürgerschaft der Abkömmlinge formell nicht „aberkannt“ wird – schließlich setzt die Aberkennung als Sanktion „individuell außerordentlich kritikwürdiges Verhalten“ voraus – sondern sich lediglich „verändert“, *ibid.*, S. 326. Offenbar war bereits dem Normgeber bewusst, dass die Ausweitung der Sanktion der Aberkennung auf Kinder des Betroffenen problematisch war.

482 Vgl. *Klein*, JuS 27 (1987), 279 (282); *Hofmann*, ZsöRV 49 (1989), 257 (286); *Hecker*, AVR 29 (1991), 27 (42 f.). Siehe dazu auch *Kau*, Huber/Voßkuhle, Art. 116 GG, Rn. 41.

Das Beispiel der DDR veranschaulicht, wie schwierig es war, das Instrument der Ausbürgerung beizubehalten und zu nutzen, ohne damit zugleich Erinnerungen an die Maßnahmen der totalitären Regimes der ersten Hälfte des 20. Jhdts. wachzurufen. Angesichts dessen waren Staaten und Regimes, die sich weiterhin der Ausbürgerung bedienen wollten, in zunehmendem Maße darum bemüht, den wahren Charakter solcher Maßnahmen zu kaschieren, um nicht von vornherein die Legitimität ihres Vorgehens mit einem großen Fragezeichen zu versehen.⁴⁸³

So wurden beispielsweise in Polen vor dem geopolitischen Hintergrund des Sechstagekriegs im Rahmen einer staatlich orchestrierten, „anti-zionistischen“ Kampagne, die im Sommer 1967 begann und ihren Höhepunkt im Frühjahr 1968 erreichte,⁴⁸⁴ zehntausende Juden ausgebürgert.⁴⁸⁵ Die Ausbürgerung sollte dabei allerdings dadurch verdeckt werden, dass man die Betroffenen, die aufgrund der antisemitischen Schikanen zum Verlassen des Landes genötigt wurden, zwang, zusammen mit dem Antrag auf Ausreisegenehmigung ihre jüdische Identität zu bestätigen und einen „Wechsel der Staatsbürgerschaft“ zu beantragen.⁴⁸⁶ Daraufhin wurde ihnen ihr polnischer Pass abgenommen und durch ein als *One-Way-Ticket* zur Ausreise nach Israel konzipiertes „Reisedokument“ ersetzt, das an oberster Stelle festhielt, dass der Inhaber kein polnischer Staatsangehöriger ist.⁴⁸⁷

Ähnlich erging es der asiatisch-stämmigen Minderheit, die 1972 aus Uganda vertrieben wurde.⁴⁸⁸ Auch hier sollte der Eindruck, es handle sich dabei um Willkürmaßnahmen, um jeden Preis vermieden werden. Der

483 In diese Richtung auch *Fripp*, *Nationality and Statelessness*, S. 36.

484 Eingehend dazu *Stola*, in: Blobaum (Hrsg.), *Antisemitism and its Opponents in Modern Poland*, S. 284 (285 ff.); *Dahlmann*, *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 56 (2008), 554 (556 ff.); vgl. auch *Plocker*, *The Expulsion of Jews from Communist Poland*, S. 36 ff. Siehe zur prekären Situation jüdischer Staatsangehöriger in den sozialistischen Staaten Osteuropas in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit?*, S. 464 ff.

485 *Winiewski/Bulska*, *Antisemitismus in Polen*, bpb-Dossier vom 04. Mai 2020; *Hessenland*, *Raus aus Polen!*, Deutschlandfunk vom 03. Dezember 2008.

486 *Stola*, *Wozu das denn? Ausreisedokument für eine Polin jüdischer Herkunft*, DHM-Blog vom 21. September 2022.

487 *Dahlmann*, *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 56 (2008), 554 (568); *Stola*, *Wozu das denn? Ausreisedokument für eine Polin jüdischer Herkunft*, DHM-Blog vom 21. September 2022.

488 Siehe zu den Ereignissen *Plender*, *I.C.J. Review* 9 (1972), 19 (20 f.); *Bonee*, *Int'l L.* 8 (1974), 136 (139 ff.). Auch in diesem Falle ging mit der Vertreibung die weitgehende Enteignung der Betroffenen einher, vgl. dazu *Goodwin-Gill*, *International Law and the Movement of Persons Between States*, S. 212 ff.

Schein der Legitimität sollte zum einen dadurch aufrechterhalten werden, dass man die Betroffenen zwang, innerhalb einer wenige Tage währenden „verification period“ ihre ugandische Staatsangehörigkeit durch Vorlage originaler Geburtsurkunden der eigenen Person sowie eines Elternteils zu beweisen, wobei das gewünschte Resultat dadurch abgesichert wurde, dass einerseits keine alternativen Beweismöglichkeiten – abgesehen von nur unter großem (Zeit-)Aufwand zu beschaffenden amtlich beglaubigten Kopien dieser Dokumente – vorgesehen waren, andererseits ein Geburtenregister für Uganda überhaupt erst seit den 1930ern geführt wurde.⁴⁸⁹ Zum anderen erkannte man zahlreichen asiatisch-stämmigen Personen, die sich nach der Unabhängigkeit Ugandas für die ugandische Staatsangehörigkeit entschieden hatten, diese Jahre später wieder ab, weil sie es vorgeblich versäumt hatten, ihre vorherige (regelmäßig britische) Staatsangehörigkeit rechtzeitig aufzugeben.⁴⁹⁰

Noch einen Schritt weiter bei der Verschleierung der eigenen Ausbürgerungsmaßnahmen ging das südafrikanische Apartheidsregime: Zunächst schuf das Regime zur Umsetzung seiner rassistischen Ideologie auf dem eigenen Boden die sog. *homelands*, denen es die schwarze Bevölkerung über die *homeland citizenship* rechtlich zuordnete.⁴⁹¹ In einem zweiten Schritt erklärte man dann einige dieser *homelands* für unabhängig, wobei allerdings außer Südafrika kein weiterer Staat diese neuen „Staaten“ anerkannte.⁴⁹² Mit der „Unabhängigkeit“ des jeweiligen *homelands* sollten die

489 *Kotecha*, Int'l L. 9 (1975), 1 (5). Zum Teil wurden Papiere, die die Staatsangehörigkeit belegten, auch kurzerhand von den an der Verifikationskampagne beteiligten Beamten vernichtet oder eingezogen, *ibid.*, (12 f.). Die Schwierigkeit, die ugandische Staatsangehörigkeit zu belegen, rührte vielfach daher, dass die Behörden Anträge zur Erfassung als ugandischer Staatsangehöriger nach der Unabhängigkeit Ugandas – trotz Anspruchs auf diese Erfassung – seit Jahren schlicht nicht bearbeitet hatten, *ibid.*, (6 f.).

490 Siehe dazu mit Beispielen *Kotecha*, Int'l L. 9 (1975), 1 (7 ff.). In derartigen Praktiken sieht *Berber* Wiedergänger der Verbannung, „die heute meist obsolet ist, aber in der Praxis einiger Staaten, bestimmten Kategorien ihrer Untertanen die Staatsangehörigkeit zu entziehen um sie aus ihrer Heimat zu vertreiben, eine böse Wiedererstehung erlebt hat.“, *ders.*, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, S. 414.

491 Siehe dazu *Dugard*, Denv. J. Int'l L. & Pol'y II (1980), II (12 ff.); vgl. auch *Richardson*, Col. J. Transnat'l L. 17 (1978), 185 (186 ff.), der die Zwangsumsiedlung und Umverteilung von Land hervorhebt, die mit diesem Vorgehen einherging.

492 *Henckaerts*, Mass Expulsion, S. 89. Verschiedene Organe der UN riefen die Staatengemeinschaft sogar dazu auf, die Anerkennung zu verweigern, vgl. m.w. N. *Donner*, The Regulation of Nationality, S. 158; *Fripp*, Nationality and Statelessness, S. 67 f. *Dugard* qualifiziert das südafrikanische Vorgehen daher als „exercise in political

ihm zugeordneten Personen dessen „Staatsangehörige“ werden und gleichzeitig ihre südafrikanische Staatsangehörigkeit verlieren.⁴⁹³ Das Vorgehen des Regimes war letztlich ein durchsichtiger Versuch, mithilfe der neuen „Staatsangehörigkeit“ einerseits die Vorenthaltung politischer Rechte zu rechtfertigen – schließlich hatten Ausländer auch anderswo kaum politische Mitspracherechte – und andererseits den Eindruck zu vermeiden, die Betroffenen würden nun staatenlos.⁴⁹⁴ Letztlich vermochten diese rechtlichen Nebelkerzen aber nicht darüber hinwegzutäuschen, dass es sich bei den südafrikanischen Maßnahmen in *Dugards* Worten schlicht um eine weitere „Exercise in Denationalization“ handelte.⁴⁹⁵

Obleich die Ausbürgerung nach alledem nicht völlig verschwand, sind die letztgenannten Beispiele doch weiterer Ausweis des rapiden Bedeutungsverlusts dieses Instruments in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts: Nicht nur, dass viele Staaten die Ausbürgerung rechtlich aufgaben oder zumindest faktisch nicht mehr nutzten, diejenigen, die sich derselben auch weiterhin bedienten, betrieben einen enormen Aufwand, um ihr Vorgehen zu verschleiern. Im Grunde war die Ausbürgerung daher bis kurz vor der Jahrtausendwende auf dem besten Wege anderen Ausgrenzungspraktiken nachzufolgen und sich zu einer historischen Kuriosität zu entwickeln. Es sollte allerdings, wie das folgende Kapitel zeigt, anders kommen.

C. Zusammenfassung:

Die Verstoßung missliebiger Personen ist ein Instrument, das menschliche Gemeinschaften seit langem nutzen, um bestimmte Elemente aus dem Kreis der Gesellschaft zu entfernen. Entsprechende Praktiken sind von der Antike bis in die Gegenwart belegt, wobei sich die konkrete Ausgestaltung der Ausbürgerung und ihrer historischen Vorläufer abhängig von den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen immer wieder wandelte. In diesem Prozess der steten Entwicklung und Anpassung kommt zwei historischen Schlüsselmomenten, die 300 Jahre auseinander liegen, besondere Bedeutung zu: Einerseits dem Westfälischen Friedensschluss

fantasy from the perspective of statehood in international law”, *ders.*, *Denv. J. Int’l L. & Pol’y* 11 (1980), 11 (11).

493 *Henckaerts*, *Mass Expulsion*, S. 89; *Dugard*, *Denv. J. Int’l L. & Pol’y* 11 (1980), 11 (11 u. 22 ff.).

494 *Dugard*, *Denv. J. Int’l L. & Pol’y* 11 (1980), 11 (23 u. 27).

495 *Dugard*, *Denv. J. Int’l L. & Pol’y* 11 (1980), 11 (11).

von 1648, andererseits der AEMR von 1948. Beide Ereignisse trugen auf unterschiedliche Weise maßgeblich zur Entwicklung eines Systems bei, das staatliche Verstoßungspraktiken im Laufe der Zeit zunehmenden rechtlichen Beschränkungen unterwarf.

Dieses System ruht auf zwei Säulen: Die erste mit dem Westfälischen Friedensschluss verknüpfte und daher deutlich ältere Säule besteht aus Regelungen, die der Wahrung der Interessen anderer Staaten dienen. Denn trotz der unterschiedlichen konkreten Ausgestaltung ist allen Verstoßungspraktiken gemein, dass sie die Entfernung bestimmter Personen aus der eigenen Gesellschaft bezwecken. In der Weltordnung der Antike, der die Vorstellung einer internationalen Gemeinschaft völlig fremd war, stellte dieser Umstand noch kein großes Problem dar. Dies änderte sich allerdings mit der Herausbildung der Westfälischen Ordnung, die auf der Vorstellung einer Gemeinschaft souveräner Staaten basierte, denen einerseits bestimmte Territorien, andererseits aber auch bestimmte Personen rechtlich zugeordnet waren. Innerhalb dieser Ordnung erschien die Verstoßung missliebiger Personen aus der eigenen Hoheitssphäre zunehmend als unzulässiger Übergriff in eine fremde. Im Ergebnis führte diese fundamentale Unvereinbarkeit der althergebrachten Verstoßungspraktiken mit der Westfälischen Ordnung dazu, dass die historischen Vorläufer der Ausbürgerung bis zum Ende des 19. Jhdts. nahezu vollständig aufgegeben wurden. Dieses Ergebnis wurde mithilfe der an das neuartige Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit anknüpfenden Aufnahmepflicht schließlich auch völkerrechtlich abgesichert. In ihrer klassischen Form hatte die Verstoßung daher zum Ende des 19. Jhdts. ausgedient.

Die Aufgabe historischer Verstoßungspraktiken bedeutete aber keineswegs das Ende staatlicher Ausgrenzungsbemühungen. Im Gegenteil, diese sollten in der ersten Hälfte des 20. Jhdts. erst noch ihren Höhepunkt erleben. Dem Aufkommen der Staatsangehörigkeit folgten die ersten Regelungen zur Aberkennung derselben auf dem Fuße. Allerdings spielten die entsprechenden Vorschriften zunächst praktisch keine Rolle. Dies änderte sich erst zu Beginn des 20. Jhdts. Nachdem Frankreich und England im Ersten Weltkrieg erstmals in größerem Stil zum Instrument der Ausbürgerung gegriffen hatten, bedienten sich immer mehr Staaten der Ausbürgerung, um bestimmte Personen(gruppen) auszugrenzen. Dabei verdeutlichten allerdings insb. die Ausbürgerungsmaßnahmen der Sowjet- und NS-Diktatur sowie die Massenausbürgerungen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg die verheerende Wirkung, die dieses Instrument nicht nur für andere Staaten, sondern auch für die Betroffenen selbst entfaltete.

In diesen historischen Erfahrungen gründet die zweite, jüngere Säule von Regelungen, die in erster Linie dem Schutz der Interessen des Individuums gewidmet ist. Ausgehend von der AEMR und ihrem Art. 15 entwickelte sich auf der internationalen – und zum Teil auch auf der nationalen – Ebene ein Rechtsregime, das den Staaten im Hinblick auf die Ausbürgerung zunehmend Beschränkungen auferlegte. Die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen führten im Zusammenspiel mit der historisch geprägten Assoziation der Ausbürgerung mit den totalitären Regimes der ersten Hälfte des 20. Jhdts. zu ihrem nahezu vollständigen Verschwinden aus dem Instrumentarium demokratischer Staaten. Ungefähr zur Jahrtausendwende kehrte sich dieser Trend – wie das folgende Kapitel zeigt – allerdings um, denn immer mehr Staaten begannen damit, sich der Ausbürgerung als Instrument im Kampf gegen den Terror zu bedienen.

Kapitel 4 Die „Wiederentdeckung“ der Ausbürgerung

Die im vorigen Kapitel aufgezeigte Dynamik, die insbesondere in demokratischen Staaten zu einem erheblichen Bedeutungsverlust der Ausbürgerung im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. führte, begann sich schließlich zur Jahrtausendwende umzukehren, als immer mehr Staaten das Instrument der Ausbürgerung „wiederentdeckten“ und in den Dienst des Kampfs gegen den Terrorismus stellten.

Den Auftakt machte dabei Frankreich, das sein Staatsangehörigkeitsrecht bereits 1996 um eine Vorschrift ergänzte, die die Ausbürgerung infolge einer Verurteilung wegen terroristischer Straftaten ermöglicht.⁴⁹⁶ Das französische Beispiel sollte allerdings auch dieses Mal kein Einzelfall bleiben. Vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 sowie der Londoner Bombenattentate vom 07. Juli 2005 weitete wenig später z.B. auch Großbritannien seine Ausbürgerungsvorschriften durch eine Reihe von Reformen erheblich aus.⁴⁹⁷ Der Aufstieg des sog. „Islamischen Staats“⁴⁹⁸ – einer jihadistischen Terrororganisation, der es in den 2010er Jahren gelang, große Gebiete vor allem in Syrien und dem Irak unter ihre Kontrolle zu bringen und gleichzeitig eine beachtliche Zahl von Ausländern⁴⁹⁹ für ihre Sache zu gewinnen – befeuerte den Trend zu großzügigeren Ausbürgerungsvorschriften weiter.⁵⁰⁰ In der Folge erließen weltweit zahlreiche Staaten neue Gesetze oder verschärften bereits bestehende Regelungen, um die Ausbürgerung von Terroristen zu ermöglichen bzw. zu

496 Art. 12, Loi Nr. 96–647 vom 22. Juli 1996, JORF Nr. 170, 23. Juli 1996, S. 11104.

497 Gibney, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (366); Macklin, *Manitoba L. J.* 44–1 (2021), 425 (432 f.).

498 Vertiefend dazu Jayaraman, *Chi. J. Int'l L.* 17 (2016), 178 (183 ff.).

499 Schätzungen der Zahlen Stand 2015, d.h. zur Blütezeit des sog. Kalifats, finden sich bei Bakowski/Puccio, *European Parliament Briefing* – March 2016, 1 (2); Neumann, *ICSR-Insight* vom 26. Januar 2015. Allein aus Deutschland sollen laut Verfassungsschutz seit 2011 über 1150 Personen nach Syrien oder in den Irak gereist sein, *Bundesamt für Verfassungsschutz*, *Islamismus und islamischer Terrorismus – Zahlen und Fakten*, verfügbar unter: https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/islamismus-und-islamistischer-terrorismus/zahlen-und-fakten/zahlen-und-fakten_node.html [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

500 Bolhuis/van Wijk, *EJML* 22 (2020), 338 (339); Lepoutre, *EUI Working Paper RSCAS* 2020/29, 1 (8). Joppke spricht angesichts dessen von einem „rush to banishment“, *ders.*, *Citizenship Studies* 20 (2016), 728 (732).

erleichtern.⁵⁰¹ Im Jahr 2019 wurde schließlich mit der Neufassung von § 28 StAG auch das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht um eine entsprechende Vorschrift ergänzt.⁵⁰²

Bevor die Untersuchung sich dieser – vergleichsweise spät erlassenen – Regelung zuwendet (C.), soll zur Kontextualisierung zunächst die Situation in Frankreich (A.) und Großbritannien (B.) in den Blick genommen werden. Denn mit ihrer Ausbürgerungsgesetzgebung nehmen diese beiden Staaten – wie schon zu Beginn des 20. Jhdts. – im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle ein. Frankreich wird diese Rolle schon allein dadurch zuteil, dass es mit der bereits Mitte der 90er Jahre erfolgten Einführung einer speziell an terroristische Taten anknüpfenden Ausbürgerungsvorschrift als Wegbereiter der „Wiederentdeckung“ des Instruments der Ausbürgerung gelten kann. In Großbritannien wiederum setzten die umfassenden Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts im Hinblick auf die Ausbürgerung zwar erst nach der Jahrtausendwende ein, mittlerweile hat sich dort aber durch eine Reihe von Erweiterungen der staatlichen Befugnisse ein besonders scharfes Ausbürgerungsregime entwickelt, das sowohl was die Weite der Ausbürgerungstatbestände als auch was die Zahl der vorgenommenen Ausbürgerungen angeht, im internationalen Vergleich hervorsticht.⁵⁰³

Die einführende Darstellung der Situation in Frankreich und Großbritannien soll in der Zusammenschau mit der Analyse der derzeitigen deutschen Regelung einerseits aufzeigen, dass die neuen Ausbürgerungsvorschriften in allen drei Staaten – trotz im Detail unterschiedlicher Bestim-

501 Siehe mit Beispielen *van Waas/de Chickera* (Hrsg.), *The World's Stateless*, S. 211 (211 ff.); vgl. auch *Gibney*, in: *Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink* (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (366 f.); *Hofmann*, *Denaturalization and Forced Exile*, MPEPIL, Rn. 19; für die EU siehe Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 3–3000–270/16, S. 4 ff.; *Lepoutre*, *EUI Working Paper RSCAS 2020/29*, 1 (8 f.); *ders.*, *In varietate concordia? Loss of nationality in the EU*, *EUI-Blog* vom 03. Juni 2020. Siehe auch die Ergebnisse der quantitativen Erhebung von *van der Baaren et al.*, *Instrumentalising Citizenship*, S. 5. Die Autoren unterstreichen, dass der Trend zu großzügigeren Ausbürgerungsvorschriften in Europa im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt ist, *ibid.*, S. 5 u. 27.

502 Siehe Art. 1 Nr. 6 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 04. August 2019, BGBl. I 2019, S. 1124 (1124 f.).

503 *van der Baaren et al.*, *Instrumentalising Citizenship*, S. 10; *Birnie/Bauböck*, *Citizenship Studies* 24 (2020), 265 (270). Angesichts dessen bezeichnet *Macklin* das Vereinigte Königreich im Hinblick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungsgesetzgebung als den „prime mover in the Global North“, *dies.*, *Manitoba L. J.* 44–1 (2021), 425 (433 f.).

mungen – letztlich ähnliche Ziele verfolgen und daher viele strukturelle Parallelen aufweisen. Andererseits soll so verdeutlicht werden, dass viele der problematischen Aspekte der neuen Ausbürgerungstatbestände keineswegs Eigenheiten der jeweiligen nationalen Ausgestaltung sind, sondern über diese hinaus auf grundsätzliche Rechtsfragen weisen, die mit der Ausbürgerung von Terroristen verknüpft sind.

A. Die Ausbürgerung von Terroristen im französischen Recht

I. Die Reform von 1996 und ihre Folgen – Einführung einer speziell auf Terrorkonstellationen zugeschnittenen Ausbürgerungsvorschrift

Vor dem Hintergrund einer gegen den öffentlichen Personenverkehr gerichteten Anschlagsserie wurde das französische Staatsangehörigkeitsrecht bereits 1996 um einen speziell an die Begehung terroristischer Straftaten anknüpfenden Ausbürgerungstatbestand erweitert.⁵⁰⁴ Seither kann die französische Staatsangehörigkeit gem. Art. 25 Nr. 1 Var. 2 Code civil Personen, die die Staatsangehörigkeit nicht *qua* Geburt erworben haben, aberkannt werden, sofern sie wegen der Begehung einer terroristischen Straftat verurteilt worden sind.⁵⁰⁵ Im Jahr 1998 wurde die Bestimmung allerdings mit dem Vorbehalt versehen, dass die Aberkennung nicht zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen darf.⁵⁰⁶

Die aus dieser Konzeption folgende Ungleichbehandlung von gebürtigen Franzosen – die gegen eine Aberkennung gem. Art. 25 Nr. 1 Var. 2 Code civil gefeit sind – und solchen, die ihre Staatsangehörigkeit erst später erworben hatten, stieß von Anfang an auf Kritik.⁵⁰⁷ In einer Entscheidung aus dem Jahr 1996 stufte der *Conseil constitutionnel* die unterschiedliche Behandlung allerdings als zulässige Maßnahme im Kampf gegen den Terrorismus ein: „Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un et l'autre

504 Mantu, *Contingent Citizenship*, S. 258; Weil, *Philosophy and Social Criticism* 43 (2017), 417 (425); Fargues, *Citizenship Studies* 21 (2017), 984 (988).

505 Siehe dazu auch Sander, *Extremismusbekämpfung*, S. 348 f.; Lagarde, *La nationalité française*, Rn. 42.III.

506 Art. 23 I, Loi 98–170 vom 16. März 1998, JORF Nr. 64, 17. März 1998, S. 3935. Vgl. auch Lagarde, *La nationalité française*, Rn. 42.III.

507 Vgl. Mantu, *Contingent Citizenship*, S. 258 f.

cas la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit. Considérant qu'au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité [...].⁵⁰⁸

Dabei geht aus dem vorstehenden Zitat allerdings auch hervor, dass der *Conseil constitutionnel* eine solche Unterscheidung nur „pendant une durée limitée“ für zulässig erachtet.⁵⁰⁹ Der in zeitlicher Hinsicht für die Anwendbarkeit von Art. 25 Nr. 1 Code civil maßgebliche Art. 25-1 Code civil wurde seit der Entscheidung aus dem Jahr 1996 zweimal erweitert: Durch eine erste Reform aus dem Jahr 2003 wurde der Anwendungsbereich von Art. 25 Code civil auf Taten ausgedehnt, die bereits vor Erwerb der französischen Staatsangehörigkeit begangen wurden.⁵¹⁰ In einem zweiten Schritt wurde im Jahr 2006 sodann die bis dahin gem. Art. 25-1 Code civil für alle Aberkennungstatbestände geltende zehnjährige Frist in Bezug auf Ausbürgerungen nach Art. 25 Nr. 1 Code civil auf 15 Jahre ausgedehnt.⁵¹¹

Die Fristverlängerung war aus Sicht der Regierung erforderlich geworden, um auf eine veränderte terroristische Bedrohungslage zu reagieren, denn nach ihrer Einschätzung versuchten Terroristen in zunehmendem Maße in den Besitz der französischen Staatsangehörigkeit und der damit verbundenen Privilegien zu gelangen, um sich so insbesondere gegen die Verweigerung der Einreise bzw. die Abschiebung abzusichern.⁵¹² Derlei Umtrieben sollte die Erweiterung der Ausbürgerungsmöglichkeiten einen Riegel vorschieben. Den Hauptzweck der Ausbürgerung als solcher nannte der Justizminister dabei in der Parlamentsdebatte klar beim Namen: „La déchéance permettra notamment l'expulsion du condamné à l'issue de sa peine, ce qui ne serait pas possible s'il restait français.“⁵¹³

508 Conseil constitutionnel, Décision Nr. 96-377 DC vom 16. Juli 1996, Rn. 22 f.

509 Ibid. Rn. 23.

510 Art. 71, Loi Nr. 2003-III9 vom 26. November 2003, JORF Nr. 274, 27. November 2003, S. 20136.

511 Art. 21, Loi Nr. 2006-64 vom 23. Januar 2006, JORF Nr. 20, 24. Januar 2006, S. 1129.

512 Vgl. dazu Mantu, *Contingent Citizenship*, S. 262.

513 Assemblée Nationale, 2^e séance du 24 novembre 2005, Compte rendu intégral, JORF, 25. November 2005, S. 7536.

In einer Entscheidung aus dem Jahr 2015 bestätigte der *Conseil constitutionnel* die Rechtmäßigkeit dieser Ausgestaltung von Art. 25 Nr. 1 i.V.m. Art. 25-1 Code civil, hielt aber gleichzeitig fest, dass mit der nunmehr fünfzehnjährigen Frist der gesetzgeberische Spielraum ausgereizt sei und diese „ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance [...]“.⁵¹⁴ Zwar schob der *Conseil constitutionnel* mit diesem Urteil weiteren Fristverlängerungen einen Riegel vor, das sollte den Gesetzgeber aber – wie der folgende Abschnitt zeigt – nicht davon abhalten andere Ausweitungen der Ausbürgerungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen.

II. Reformbestrebungen in jüngerer Zeit

In den letzten Jahren gab es immer wieder Vorschläge zur Erweiterung der Ausbürgerungsmöglichkeiten, all diese Vorstöße blieben allerdings alsbald im Parlament stecken, weil viele Abgeordnete Zweifel sowohl an der Zweckmäßigkeit als auch an der Zulässigkeit großzügigerer Ausbürgerungsvorschriften hegten.⁵¹⁵

Auslöser für den letzten umfassenden Reformversuch waren die Anschläge vom 13. November 2015. Bereits wenige Tage nach den Attentaten forderte Präsident *Hollande* im Parlament eine Ausweitung der Ausbürgerungsmöglichkeiten auf gebürtige Franzosen: „[...] nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte terroriste, même s'il est né Français – je dis bien même s'il est né Français –, dès lors qu'il possède une autre nationalité.“⁵¹⁶ Im Ergebnis lief der Vorschlag des Präsidenten daher darauf hinaus, das bisher im Hinblick auf die Ausbürgerung verwendete Differenzierungskriterium der Erwerbsart der Staatsangehörigkeit zugunsten einer Unterscheidung nach Mono- und Mehrstaatern aufzugeben.

In einem Anfang Dezember 2015 veröffentlichten Stellungnahme zu dem Vorhaben sah der *Conseil d'État* in dieser Konzeption zwar grundsätzlich kein Gleichheitsproblem – schließlich wurde so die im bestehenden Recht

514 *Conseil constitutionnel*, Décision Nr. 2014–439 QPC vom 23. Januar 2015, Rn. 15.

515 Siehe zu den verschiedenen Reformvorschlägen *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 264 ff.

516 *Congrès du Parlement*, Séance du 16 novembre 2015, *Compte rendu intégral*, JORF, 17. November 2015, S. 5.

angelegte Unterscheidung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen in gewisser Hinsicht sogar aufgegeben –, hielt angesichts des Stellenwerts der *qua* Geburt erworbenen Staatsangehörigkeit eine Verfassungsänderung aber dennoch für erforderlich.⁵¹⁷ Daraufhin arbeitete die Regierung einen Gesetzentwurf aus, der die Möglichkeit der Ausbürgerung gebürtiger Staatsangehöriger, die über mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit verfügen, explizit in der Verfassung festschreiben sollte.⁵¹⁸ Im Begründungsteil zu dem Entwurf wurde dabei auch das mit der Aberkennung verfolgte Ziel klar herausgestrichen: „L'élargissement des cas de déchéance de nationalité française contribuera en outre à renforcer la protection de la société française en permettant notamment de procéder à l'éloignement durable du territoire de la République, par la voie de l'expulsion, des personnes dont le caractère dangereux est avéré par la condamnation définitive dont elles ont fait l'objet et à interdire leur retour sur le territoire.“⁵¹⁹

Der Vorschlag, eine Ungleichbehandlung von Mono- und Mehrstaatern direkt in der Verfassung zu verankern stieß allerdings sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit sofort auf heftige Kritik.⁵²⁰ Der Regierungsentwurf wurde daraufhin überarbeitet und schließlich ohne die strittige Beschränkung auf Mehrstaater von der Nationalversammlung verabschiedet.⁵²¹ Die überarbeitete Version wurde wenig später jedoch ihrerseits vom zuständigen Senatsausschuss, der eine explizite Verankerung des Schutzes vor Staatenlosigkeit verlangte, abgelehnt.⁵²² Dabei wurde der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen der Vermeidung von Staatenlosigkeit auf der

517 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, Nr. 390866, 11. Dezember 2015, Rn. 5.

518 Assemblée Nationale, Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, Nr. 3381, 23. Dezember 2015, Art. 2, S. 9.

519 Assemblée Nationale, Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, Nr. 3381, 23. Dezember 2015, S. 6 f. Dieses Ziel hob Premierminister *Valls* später auch in der parlamentarischen Debatte hervor: „Cette mesure de déchéance a aussi un objectif très concret: éloigner durablement de notre territoire les individus dangereux constituant une menace avérée“, Assemblée Nationale, 1^{re} séance du 5 février 2016, Compte rendu intégral, JORF, 06. Februar 2016, S. 1003.

520 Vgl. dazu *Finchelstein*, *Pouvoirs* 160 (2017), 99 (104 u. 108 f.); siehe auch *Fargues*, *Citizenship Studies* 21 (2017), 984 (989); *Weil*, *Philosophy and Social Criticism* 43 (2017), 417 (426).

521 Assemblée Nationale, Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, Texte adopté Nr. 678, 10. Februar 2016, Art. 2, S. 2. Siehe dazu *Pougnet*, *Cancellation of citizenship*, S. 192; *Finchelstein*, *Pouvoirs* 160 (2017), 99 (104).

522 Vgl. dazu den Bericht des Senators *Bas* zum Entwurf der Nationalversammlung, Rapport Nr. 447 vom 09. März 2016, S. 100.

einen und der Gleichbehandlung aller Staatsangehörigen auf der anderen Seite im Ausschussbericht klar benannt: „Sauf à renoncer à la mesure de déchéance de nationalité, il n'est pas possible de concilier l'exigence qui s'attache à la proscription de l'apatridie avec le souhait de soumettre les Français à la même règle, qu'ils disposent de la seule nationalité française ou d'autres nationalités.“⁵²³ Der Senat löste diesen Konflikt auf Empfehlung des Ausschusses⁵²⁴ hin zugunsten der Vermeidung von Staatenlosigkeit und ergänzte den Entwurf deshalb um eine Beschränkung auf Mehrstaater, sodass er im Grunde wieder der von der Nationalversammlung kurz zuvor abgelehnten Ausgangsfassung entsprach.⁵²⁵ Die Gesetzesvorschläge der beiden Kammern standen sich nunmehr im entscheidenden Punkt diametral gegenüber. Angesichts dieser fundamentalen Differenzen wurde die geplante Verfassungsreform schließlich im Frühjahr 2016 aufgegeben.⁵²⁶

Aufgrund des Scheiterns dieser Reform gilt somit hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs nach wie vor die Rechtslage von 1998: Im Zusammenhang mit der Begehung terroristischer Taten kann die französische Staatsangehörigkeit gem. Art. 25 Nr. 1 Var. 2 Code civil daher weiterhin nur Personen aberkannt werden, die sie einerseits nicht *qua* Geburt erworben haben und die andererseits durch diese Maßnahme nicht staatenlos werden.

B. Die Ausbürgerung von Terroristen im britischen Recht

Das britische Recht war im Hinblick auf die Ausbürgerung über das 20. Jhdt. hinweg sehr stabil geblieben. Zwar fanden auch in diesem Rechtsbereich einige Reformen statt, diese betrafen aber lediglich Detailfragen; die Grundzüge – insbesondere die Beschränkung der Aberkennungsmöglichkeiten auf eingebürgerte Personen – blieben hingegen unverändert.⁵²⁷ Die

523 *Ibid.*, S. 100. Vgl. auch die Ausführungen auf S. 95.

524 Siehe das Resümee von Senator *Bas*, der betont: „Un État de droit s'honore à ne pas priver de toute protection celui qui ne pourrait recevoir celle-ci d'aucun autre État, aussi criminels et injustifiables que soient les actes de haine que cet individu a commis“, *ibid.*, S. 100.

525 Sénat, Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, Nr. 113, 22. März 2016, Art. 2, S. 3. Siehe auch *Finchelstein*, *Pouvoirs* 160 (2017), 99 (105).

526 *Finchelstein*, *Pouvoirs* 160 (2017), 99 (105).

527 Eine knappe Zusammenfassung der Rechtsentwicklung findet sich bei *McKinney/Gower/McGuinness*, House of Commons Library, Research Briefing vom 19. Mai 2023, Nr. CBP-6820, S. 15 ff.

Ausbürgerungsbefugnisse hatten, wie im vorigen Kapitel dargelegt, im Lauf der Zeit allerdings ohnehin massiv an Bedeutung verloren und spielten seit den 1970er Jahren praktisch keine Rolle mehr. Diese Phase der Stabilität und Zurückhaltung endete jedoch kurz nach der Jahrtausendwende: Vor dem zeitgeschichtlichen Hintergrund des *war on terror* wurden die Ausbürgerungsmöglichkeiten im britischen Recht durch eine Reihe von Reformen sukzessive radikal ausgeweitet.⁵²⁸

I. Der *Nationality, Immigration and Asylum Act* von 2002 – Eine grundlegende Umgestaltung des britischen Ausbürgerungsregimes

Das Fundament des heutigen britischen Ausbürgerungsregimes wurde durch den *Nationality, Immigration and Asylum Act* von 2002 gelegt.⁵²⁹ Gem. Sec. 4 dieses Gesetzes wurde die für Ausbürgerungen maßgebliche Sec. 40 des *British Nationality Act* von 1981 zum 01. April 2003 völlig neu konzipiert. Zum ersten Mal in der Geschichte des britischen Staatsangehörigkeitsrechts konnte die Staatsangehörigkeit nunmehr per Verfügung des Innenministers⁵³⁰ auch gebürtigen Briten aberkannt werden, sofern sie Handlungen, die „seriously prejudicial to the vital interests“⁵³¹ des Vereinigten Königreichs oder eines seiner Territorien waren, begangen hatten.⁵³² Obgleich die Reform daher hinsichtlich des personalen Anwendungsbezugs von der britischen Regelungstradition abrückte, führte sie diese in anderer Hinsicht fort, denn nach ihrer Grundkonzeption ist die Ausbürgerung im britischen Recht auch weiterhin ein Instrument der Exekutive, das unabhängig von einer vorherigen gerichtlichen Verurteilung eingesetzt werden kann.⁵³³

528 Ein Überblick der Reformen findet sich bei *van der Baaren et al.*, *Instrumentalising Citizenship*, S.10. Viele der Reformen waren die direkte legislative Antwort auf Gerichtsurteile, die den Ausbürgerungsbefugnissen Grenzen zogen, *ibid.*, S.10 f.; *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 205.

529 Abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

530 Vgl. zur Zuständigkeit in Ausbürgerungssachen *McKinney/Gower/McGuinness*, House of Commons Library, Research Briefing vom 19. Mai 2023, Nr. CBP-6820, S.7.

531 Diese Formulierung ist den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen zum Staatsangehörigkeitsrecht entlehnt, eingehend zu diesen Kapitel 5.

532 Siehe Sec. 40 (2) BNA 1981 (Stand 01. April 2003).

533 Der Vertreter der Regierung, *Lord Filkin*, führte in der parlamentarischen Debatte vor Erlass der Reform dazu aus: “[...] we do not believe that liability to deprivation

Zwar wurden im Zuge der Neuregelung gewisse verfahrensrechtliche Schutzmechanismen eingeführt, die die weiten und bisher gerichtlich nicht überprüfbaren Befugnisse des Innenministers einhegen sollten, diese beschränkten sich aber im Wesentlichen auf die Pflicht zur schriftlichen Bekanntgabe der Ausbürgerungsverfügung sowie die Eröffnung der Möglichkeit mit aufschiebender Wirkung Klage einzureichen.⁵³⁴ Darüber hinaus durfte die Ausbürgerung auch nicht zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen.⁵³⁵ Im Ergebnis betraf das neue Ausbürgerungsregime daher zunächst – ähnlich wie sein französisches Pendant – nur Mehrstaater.

In den Debatten zum *Nationality, Immigration and Asylum Act* bemühte sich der Vertreter der Regierung, das neue Gesetz und die damit verknüpfte Ausweitung der Ausbürgerungsmöglichkeiten auf gebürtige Briten als wichtigen Beitrag zur Gleichstellung der verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen zu präsentieren: „The present law discriminates against those who have acquired citizenship by registration or naturalisation. As such, it tends to devalue these processes by marking out people who became citizens in either of these ways as, potentially, second-class citizens compared with those who have acquired it by birth.“⁵³⁶ Die neue Regelung stelle demgegenüber alle Staatsangehörigen gleich und verhindere so, dass

should arise only following a conviction. For example, there may be situations where the evidence of seriously prejudicial conduct would not be admissible in criminal proceedings. The protection of "vital interests" which the deprivation provisions would allow would extend wider than that afforded by the criminal law", Lords Hansard, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 281. Siehe auch *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 187.

534 *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 184 f. Kritisch zum prozeduralen Schutz *Gibney*, *The Journal of Politics* 75 (2013), 646 (656). Im Lauf der Jahre wurden, wie die folgenden Ausführungen zeigen, zudem viele der Schutzmechanismen wieder beseitigt. Das Ergebnis dieser Entwicklung veranschaulichen die jüngst ergangenen Entscheidungen in der Sache *Begum*, UK Supreme Court, *R (on the application of Begum) (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)*, Urteil vom 26. Februar 2021, [2021] UKSC 7; SIAC, *Shamima Begum v. Home Secretary*, Urteil vom 22. Februar 2023, SC/163/2019; Court of Appeal (Civil Division), *Shamima Begum v The Secretary of State for the Home Department*, [2024] EWCA Civ 152, Urteil vom 23. Februar 2024; UK Supreme Court, *Permission to Appeal decision in the matter of Shamima Begum (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, UKSC 2024/0096, Entscheidung vom 07. August 2024. Siehe dazu auch *Bossow*, *Shamima Begum's Banishment is a Threat to Us All*, *VerfBlog* vom 10. März 2023; *Prener*, *Denationalisation*, S. 193 ff.

535 Sec. 40 (4) BNA 1981 (Stand 01. April 2003). Auch diese Einschränkung sollte, siehe unten, später aufgeweicht werden.

536 *Lord Filkin*, Lords Hansard, Vol. 637, 08. Juli 2002, c. 502.

die per Einbürgerung erworbene Staatsangehörigkeit als „second-class status“ qualifiziert werde.⁵³⁷ Diese Argumentation vermochte allerdings schon damals nicht jeden zu überzeugen, schließlich war auch die neue Vorschrift nicht auf alle Briten anwendbar. So führte etwa *Lord Goodhart* aus: „[The government proposal] simply creates a new form of discrimination between British citizens by birth who hold no other citizenship and British citizens by birth who happen to hold the nationality of a second country as well [...]. That discrimination is no more justified than the discrimination that it replaces.“⁵³⁸

Die Gegner des Regierungsvorschlags störten sich allerdings nicht nur an der ungleichen Behandlung von Mono- und Mehrstaatern, sondern stellten auch das mit der Neuregelung verfolgte Ziel als solches in Frage: „The argument that the clause is there to assist in the war against terrorism is unconvincing. The UK's international obligations would be better met by prosecuting for terrorist offences, or extraditing people to face prosecution, than by removing a person's British citizenship as a preliminary to exporting the problem by sending the person to another country, perhaps to one less willing or less able to bring a prosecution.“⁵³⁹ Der Regierungsvertreter behauptete zwar mit Blick auf diese Kritik, dass die Ausweisung rechtstechnisch keine automatische Folge der Ausbürgerung sei, räumte aber gleichzeitig ein, dass ausgebürgerte Personen mit ihrer Staatsangehörigkeit auch ihre Berechtigung zum Aufenthalt auf britischem Territorium verlören und daher grundsätzlich ausgewiesen werden können.⁵⁴⁰ Es sollte allerdings – wie der folgende Abschnitt verdeutlicht – nicht lange dauern, bis diese Bemühungen, wenigstens auf der rhetorischen Ebene eine gewisse Distanz zwischen Ausbürgerung und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen zu wahren, aufgegeben wurden.

II. Die Reformen von 2005 und 2006 – Die Entfernung missliebiger Personen rückt in den Vordergrund

Der enge Zusammenhang der Ausbürgerung mit der Entfernung missliebiger Personen vom eigenen Territorium trat im Zuge der folgenden Reformen immer deutlicher in den Vordergrund: Durch den am 04. April 2005

537 Vgl. *Lord Filkin*, Lords Hansard, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 281.

538 *Lord Goodhart*, Lords Hansard, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 275.

539 *Lord Dholakia*, Lords Hansard, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 273.

540 *Lord Filkin*, Lords Hansard, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 280.

in Kraft getretenen Schedule 2, Part 1, IV des *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act* von 2004⁵⁴¹ wurde zunächst die bis dahin vorgesehene aufschiebende Wirkung von Klagen gegen die Ausbürgerungsverfügung beseitigt. Diese Änderung führte dazu, dass ausgebürgerte Personen rechtlich unmittelbar als Ausländer galten und daher sofort aufenthaltsrechtliche Maßnahmen gegen sie ergriffen werden konnten.⁵⁴² In der Praxis schlug sich diese Neuerung in erster Linie dadurch nieder, dass Ausbürgerungen von nun an regelmäßig verfügt wurden, während die Betroffenen sich im Ausland befanden, um anschließend ihre Einreise verhindern zu können.⁵⁴³

Wenig später wurden die Ausbürgerungsbefugnisse dann durch den unter dem Eindruck der Londoner Bombenanschläge vom 07. Juli 2005 ausgearbeiteten *Immigration, Asylum and Nationality Act*⁵⁴⁴ 2006 insgesamt erheblich ausgeweitet. Sec. 56 (1) des Gesetzes gab den bisher in Sec. 40 (2) BNA 1981 festgeschriebenen „seriously prejudicial to the vital interests“-Standard auf und ermöglichte eine Ausbürgerung nun stattdessen bereits, sofern sie „conducive to the public good“ war. Das mit der Reform verfolgte Anliegen fasste eine Regierungsvertreterin im *House of Lords* dabei folgendermaßen zusammen: „There are people living here who are – or have been in the past – war criminals, radical preachers and other activists who seek to provoke others, as well as those involved in serious and organised crime. Their activities are incompatible with the holding of British citizenship and their presence here is very much against the interests of this country and

541 Abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/19/contents> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

542 Vgl. Mantu, Contingent Citizenship, S. 220. Siehe auch Weston, Deprivation of citizenship – by stealth, IRR-Blog vom 09. Juni 2011.

543 Siehe mit Beispielen zu dieser Praxis Mantu, Contingent Citizenship, S. 220 ff.; Thwaites, in: Jenkins/Nolan/Rubenstein (Hrsg.), *Allegiance and Identity in a Globalised World*, S. 243 (256 f.); vgl. auch Weston, Deprivation of citizenship – by stealth, IRR-Blog vom 09. Juni 2011; Ross/Galey, Rise in Citizenship-Stripping as Government Cracks Down on UK Fighters in Syria, BIJ-Blog vom 23. Dezember 2013. Auf diese Praxis angesprochen leugnete ein Vertreter der Regierung zwar, dass es sich bei diesem Vorgehen um eine offizielle Taktik handele, räumte aber ein, dass es zu Ausbürgerungen von im Ausland befindlichen Personen gekommen sei, denn „the Home Secretary takes deprivation action only when she considers it is appropriate and that may mean doing so when an individual is abroad, which prevents their return and reduces the risk to the UK.“, HC Hansard, Vol. 575, II. Februar 2014, c. 261WH f.

544 Abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

its people. [...] We are concerned that the holding of citizenship precludes the exclusion or deportation from the United Kingdom of such people. [...] Where one of these people holds citizenship, we will consider its removal to enable other actions, such as deportation or exclusion, to be pursued on the basis [...] of their dual nationality. Replacing the currently [sic] seriously prejudicial test with a conducive test would greatly facilitate our ability to deprive of citizenship and enable other effective action to be taken.”⁵⁴⁵

Die neue Regelung stieß sofort auf erhebliche Kritik. Dabei wurde einerseits moniert, dass der „conducive to the public good“-Standard die Schwelle für eine Ausbürgerung von vornherein viel zu niedrig ansetze.⁵⁴⁶ So bedeutet der neue Standard ausweislich des Verwaltungsleitfadens der britischen Ausländerbehörde, dass nicht nur Terrorismus oder Spionage, sondern auch „serious organised crime, war crimes or unacceptable behaviours“ Grund für eine Ausbürgerung sein können.⁵⁴⁷ Andererseits wurde beanstandet, dass der Rückgriff auf den im britischen Aufenthaltsrecht im Hinblick auf die Ausweisung verwendeten „conducive to the public good“-Standard bedeute, dass die Ausbürgerung britischer Mehrstaater fortan unter den gleichen rechtlichen Voraussetzungen möglich sei, unter denen bisher die Ausweisung von Ausländern verfügt wurde.⁵⁴⁸ Die durch die Neuregelung vorgenommene Übertragung des weiten Beurteilungsspielraums

545 *Baroness Ashton of Upholland*, Lords Hansard, Vol. 679, 14. März 2006, c. 1190.

546 Eingehend dazu und m.w.N. *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 194 ff. Der aus dem „conducive to the public good“-Standard folgende weite Beurteilungsspielraum des Innenministers ist zudem aus Sicht des UK Supreme Courts gerichtlich nur sehr eingeschränkt überprüfbar, *R (on the application of Begum) (Respondent) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)*, Urteil vom 26. Februar 2021, [2021] UKSC 7, Rn. 134. Kritisch dazu *Prabhat*,

A Paeon to Judicial (Self) Restraint, *VerfBlog* vom 03. März 2021; vgl. auch *Bossow*, *Shamima Begum's Banishment is a Threat to Us All*, *VerfBlog* vom 10. März 2023.

547 UK Visas and Immigration, *Guidance – Deprivation and nullity of British citizenship: caseworker guidance*, 27. Juli 2017, Rn. 55.4.4 verfügbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/631643/deprivation-nullity-Chapter-55.pdf [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

548 *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 193 f.; siehe auch *Thwaites*, in: Jenkins/Nolan/Rubenstein (Hrsg.), *Allegiance and Identity in a Globalised World*, S. 243 (254). Siehe bereits die Kritik des JCHR während des Gesetzgebungsverfahrens, JCHR, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and related matters*, 28. November 2005, HL Paper 75-I, Rn. 161. Die Formulierung „conducive to the public good“ tauchte zwar schon in Vorläufern der heutigen Ausbürgerungsvorschrift auf, dort fungierte sie allerdings als zusätzlich zu weiteren Voraussetzungen zu erfüllendes Kriterium, wohingegen sie heute als alleiniger Maßstab für die Zuläs-

des Aufenthaltsrechts auf das Staatsangehörigkeitsrecht bedeutet dabei im Ergebnis, dass Mehrstaater mithilfe der Ausbürgerung ohne viel Aufhebens des mit der Staatsangehörigkeit verknüpften Schutzes vor Ausweisung bestraft werden können.⁵⁴⁹

III. Die Reformen von 2014 und 2022 – Abbau weiterer Schutzmechanismen

Nach einer wenige Jahre währenden Ruhephase ging die britische Regierung mit dem *Immigration Act* 2014⁵⁵⁰ noch einen Schritt weiter:⁵⁵¹ Die neueingefügte Sec. 40 (4A) BNA 1981 ermöglicht es dem Innenminister nunmehr eingebürgerten Personen unabhängig davon, ob sie durch diese Maßnahme staatenlos werden, im Falle von Handlungen „seriously prejudicial to the vital interests of the UK“ die Staatsangehörigkeit abzuerkennen, sofern es Grund zur Annahme gibt, dass der Betroffene eine andere Staatsangehörigkeit erwerben kann.⁵⁵² Laut den *Explanatory Notes* soll die Ausweitung sicherstellen, dass in besonders schweren Fällen „involving national security, terrorism, espionage or taking up arms against British or allied forces“ eine Ausbürgerung nicht an der drohenden Staatenlosigkeit scheitern kann.⁵⁵³

Welches Ziel die Regierung mit der neuerlichen Ausweitung der Ausbürgerungsmöglichkeiten verfolgte, war dabei kein Geheimnis. So hielt das JCHR bereits während des Gesetzgebungsverfahrens in einem Gutachten für das Parlament fest: „It appears from various statements by ministers

sigkeit einer Ausbürgerungsverfügung dient, vgl. Mantu, Contingent Citizenship, S. 193, Fn. 78; Gibney, JIANL 28 (2014), 326 (333).

549 Vgl. Thwaites, in: Jenkins/Nolan/Rubenstein (Hrsg.), *Allegiance and Identity in a Globalised World*, S. 243 (254 u. 258); Mantu, Contingent Citizenship, S. 193 f.; siehe auch Gibney, JIANL 28 (2014), 326 (334).

550 Abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

551 Hintergrund der Reform war die an einem Supreme Court Urteil gescheiterte Ausbürgerung *Hilal al-Jeddas*, vgl. McKinney/Gower/McGuinness, House of Commons Library, Research Briefing vom 19. Mai 2023, Nr. CBP-6820, S. 19. Eingehend zum Fall *al-Jedda*, Macklin, in: Howard-Hassmann/Walton-Roberts (Hrsg.), *The Human Right to Citizenship*, S. 223 (233 ff.).

552 Vgl. *Immigration Act 2014, Explanatory Notes*, Part 6, Sec. 66, Rn. 402. Verfügbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/notes/division/5/6/2> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

553 Ibid., Rn. 405.

that one of the principal purposes, and possibly the only purpose, of the new power is to enable the Secretary of State to remove from the UK individuals who are deemed to be dangerous and therefore a risk to national security.”⁵⁵⁴ Die Umsetzbarkeit dieses Ansinnens wurde in Anbetracht der völkerrechtlichen Vorgaben im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts allerdings schon damals bezweifelt. Der Völkerrechtler *Goodwin-Gill* etwa betonte: „The United Kingdom has no right and no power to require any other State to accept its outcasts and, as a matter of international law, it will be obliged to readmit them if no other State is prepared to allow them to remain.“⁵⁵⁵

Doch nicht nur von der völkerrechtlichen Warte aus wurde die Neuregelung kritisiert, auch die mit ihr verbundene Wiedereinführung einer exklusiv auf eingebürgerte Personen anwendbaren Ausbürgerungsvorschrift stieß auf Ablehnung.⁵⁵⁶ Dieser Schritt verwunderte umso mehr, als er im Prinzip wieder genau die Differenzierung zwischen gebürtigen und eingebürgerten Staatsangehörigen im britischen Ausbürgerungsrecht verankerte, von der es im Zuge der Debatten zum *Nationality, Immigration and Asylum Act* von 2002 noch geheißsen hatte, sie stelle eine nicht hinnehmbare Schlechterstellung eingebürgerter Personen dar.⁵⁵⁷

554 JCHR, Legislative Scrutiny: Immigration Bill (second Report), 26. Februar 2014, HL Paper 142, Rn. 34. Siehe z.B. die Äußerung der damaligen Innenministerin *May*: „The whole point of the measure is to be able to remove certain people from the United Kingdom, which we are currently unable to do.“, HC Hansard, Vol. 574, 30. Januar 2014, c. 1043. Angesichts solcher Einlassungen verwundert es kaum, dass 2016 auch der vom Parlament eingesetzte unabhängige Berichterstatter *Anderson* mit Blick auf die neuen Befugnisse festhielt: „In concrete terms, and in keeping with ancient notions of banishment, such powers are seen as a means of enabling wrongdoers with foreign links (notably terrorists) to be expelled from or denied re-entry to the territory [...]“, *ders.*, Citizenship Removal Resulting in Statelessness, Rn. 3.2.

555 *Goodwin-Gill*, Mr Al-Jedda, Deprivation of Citizenship, and International Law, 1 (16).

556 Vgl. *Zedner*, Eur. J. Migration & L. 18 (2016), 222 (236 u. 238 f.). Dieser Aspekt wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren beanstandet, so unterstrich etwa der Abgeordnete *Rees-Mogg* den gleichheitsstiftenden Charakter der Staatsangehörigkeit: „Once any one of us has a passport that says we are British, we are as British as anybody else, whether they were born here or got their passport five minutes ago. It is incredibly important that there is equality before the law for all [...]“, HC Hansard, Vol. 574, 30. Januar 2014, c. 1086. Auch das JCHR stand dem Regierungsvorschlag kritisch gegenüber, siehe JCHR, Legislative Scrutiny: Immigration Bill (second Report), 26. Februar 2014, HL Paper 142, Rn. 53.

557 Vgl. *Gibney*, JIANL 28 (2014), 326 (334).

Zuletzt wurden die Ausbürgerungsbestimmungen durch den *Nationality and Borders Act* von 2022⁵⁵⁸ überarbeitet. Sec. 10 (2) dieses Gesetzes fügte eine neue Sec. 40 (5A) in den BNA 1981 ein, die den Innenminister in vielen Konstellationen – z.B. wenn es der nationalen Sicherheit oder den diplomatischen Beziehungen des Vereinigten Königreichs dient – von der Pflicht entbindet, dem Betroffenen die Ausbürgerungsverfügung bekanntzugeben.⁵⁵⁹ Auch diese Reform war eine unmittelbare Reaktion auf eine gerichtliche Entscheidung, die eine „Bekanntgabe“ der Ausbürgerung durch schlichtes Ablegen der Verfügung in den Akten des Betroffenen untersagte.⁵⁶⁰ In den *Explanatory Notes* wird das mit dieser Modifikation verfolgte Ziel dabei klar benannt: „The aim of section 10 is also to ensure that deprivation orders [...] remain valid and cannot be declared null and void. It might otherwise be possible for a person to effectively have their British citizenship reinstated and, if overseas, travel back to the UK.“⁵⁶¹

IV. Zusammenfassung

Insgesamt zeigen die umfangreichen Reformen der vergangenen Jahre und die mit ihnen verbundene erhebliche Ausweitung der Ausbürgerungsbefugnisse im britischen Recht zweierlei: Zum einen veranschaulichen die neuen Vorschriften und die im Zuge ihres Erlasses vorgebrachten Erwägungen, dass der mit der Ausbürgerung verfolgte Hauptzweck – die Entfernung bzw. Fernhaltung der Betroffenen vom britischen Territorium – immer klarer in den Vordergrund getreten ist. Zum anderen wird deutlich, dass die Reformen – anders als ursprünglich beabsichtigt – keineswegs zur Gleichstellung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen beigetragen haben, sondern im Gegenteil in einer strikten Abstufung des durch die britische Staatsangehörigkeit vermittelten Schutzes mündeten:⁵⁶² Während gebürti-

558 Abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/contents/enacted> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

559 Siehe dazu auch McKinney/Gower/McGuinness, House of Commons Library, Research Briefing vom 19. Mai 2023, Nr. CBP-6820, S. 8.

560 *D4, R (On the Application Of) (Notice of Deprivation of Citizenship) v. Secretary of State for the Home Department*, Urteil vom 26. Januar 2022, [2022] EWCA Civ 33.

561 *Nationality and Borders Act 2022, Explanatory Notes*, Part 1, Sec. 10, Rn. 151. Verfügbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/notes/division/6/index.htm> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

562 Gibney spricht in diesem Zusammenhang von „capricious hierarchies of citizenship“, ders., JIANL 28 (2014), 326 (335).

ge Monostaater unabhängig von ihrem Verhalten auf den Bestand dieses Schutzes vertrauen können, gilt dies für eingebürgerte Monostaater und erst recht für Mehrstaater nur eingeschränkt.⁵⁶³ Im Ergebnis bedeutet die gegenwärtige Rechtslage, dass im Vereinigten Königreich – ähnlich wie in Frankreich – nur eine Untergruppe der Staatsangehörigen im Zusammenhang mit der Begehung terroristischer Handlungen ausgebürgert werden kann.

C. Die Ausbürgerung von Terroristen im deutschen Recht

Nachdem Frankreich, Großbritannien und zahlreiche weitere Staaten bereits terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften in ihr jeweiliges Staatsangehörigkeitsrecht aufgenommen hatten, zog der deutsche Gesetzgeber im Sommer 2019 schließlich nach. Mit dem am 09. August 2019 in Kraft getretenen § 28 I Nr. 2 StAG⁵⁶⁴ enthält das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht nunmehr ebenfalls eine Vorschrift, die die Ausbürgerung von Terroristen ermöglicht.

I. Entstehungsgeschichte der neuen Vorschrift

Die Neuregelung des § 28 I Nr. 2 StAG wurde zwar erst 2019 – und damit im internationalen Vergleich recht spät – ins Staatsangehörigkeitsrecht aufgenommen, allerdings waren auch hierzulande schon Jahre vorher Rufe nach einer entsprechenden Überarbeitung des Staatsangehörigkeitsrechts laut geworden.

Maaßen etwa hatte bereits im Jahr 2011 dafür plädiert, das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht im Namen des sog. „Ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes“ um eine auf terroristische Aktivitäten zugeschnittene Verlustvorschrift für Mehrstaater zu ergänzen.⁵⁶⁵ Aus der zugrundeliegenden

563 Vgl. *Zedner*, Eur. J. Migration & L. 18 (2016), 222 (242); *Thwaites*, in: Jenkins/Nolan/Rubenstein (Hrsg.), *Allegiance and Identity in a Globalised World*, S. 243 (263).

564 Art. 1 Nr. 6 i.V.m. Art. 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BGBl. I 2019, S. 1124.

565 *Maaßen*, ZAR 31 (2011), 336 (341 f.). *Hans-Georg Maaßen* war 2012–2018 Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Seit seiner Versetzung in den einstweiligen Ruhestand fiel *Maaßen* immer wieder mit kontroversen politischen Stellungnahmen auf. Inzwischen ist er Parteivorsitzender der 2024 als eigenständige Partei etablierten rechtskonservativen „Werteunion“.

Erwägung machte *Maaßen* dabei keinen Hohl: Die Ausweitung der Abkennungsmöglichkeiten sei erforderlich, um auf die wachsende Zahl islamistischer Terroristen mit deutscher Staatsangehörigkeit zu reagieren, gegen die aufgrund ihrer Deutscheigenschaft keine ausländerrechtlichen Maßnahmen – insbesondere keine Ausweisung und Abschiebung – verfügt werden können.⁵⁶⁶

Die Forderung nach einer Überarbeitung des Staatsangehörigkeitsrechts wurde mit etwas Verzögerung auch auf der politischen Ebene aufgegriffen. In einem Ende 2014 veröffentlichten Beschlusspapier ersuchte die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder den Bundesinnenminister zu prüfen, ob ein neuer Verlusttatbestand für Mehrstaater, die sich an „Kampfhandlungen terroristischer Organisationen“ beteiligen, ins StAG aufgenommen werden könne.⁵⁶⁷ Dem Ansinnen einer entsprechenden Erweiterung des Staatsangehörigkeitsrechts schloss sich im Frühjahr 2016 auch der Bundesausschuss Innenpolitik der CDU an.⁵⁶⁸ Die geforderte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ließ aufgrund der Uneinigkeit innerhalb der Großen Koalition allerdings zunächst noch auf sich warten.⁵⁶⁹ Erst die Verhandlungen nach der Bundestagswahl 2017 brachten wieder Bewegung in die Sache. Im Koalitionsvertrag einigte man sich Anfang 2018 schließlich darauf, einen neuen Verlusttatbestand ins Staatsangehörigkeitsgesetz einzufügen.⁵⁷⁰

Im Frühjahr 2019 legte die Regierung daraufhin einen Gesetzentwurf vor, der § 28 StAG grundlegend überarbeitete.⁵⁷¹ Die im Entwurf vorgesehene Neufassung von § 28 I Nr. 2 StAG, der zufolge Mehrstaater, die „sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteilig[en]“, ihre deutsche Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes verlieren, entsprach dabei

566 *Maaßen*, ZAR 31 (2011), 336 (336 f.).

567 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 200. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 16. Dezember 2014, TOP 1, Rn. 11. Eine entsprechende Neuregelung befürwortend wenig später auch *Weber*, ZAR 35 (2015), 138 (146).

568 Bundesausschuss Innenpolitik der CDU, Extremismus bekämpfen: Islamismus und Salafismus, Beschluss vom 16. April 2016, S. 5. Der Beschluss macht aus dem mit der Ausbürgerung verfolgten Zweck dabei kein Geheimnis: „[...] wenn ausgeiste Extremisten [...] nach Deutschland zurückkehren wollen, müssen wir mit aller Härte vorgehen. Diesen Terroristen muss klar sein, dass es dann keinen Weg zurück nach Deutschland geben kann.“, *ibid.*

569 Siehe zu den politischen Hintergründen der Verzögerung *Mascolo/Steinke*, *Groko* will Dschihadisten ausbürgern, SZ-Online, 13. Februar 2018.

570 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Zeile 6021 ff.

571 BT-Drs. 19/9736, S. 5.

schon weitestgehend der heutigen Fassung.⁵⁷² Im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens wurde lediglich der zunächst vorgesehene – und in einem eigenen Absatz sogar legaldefinierte – Anknüpfungspunkt der „Terroriliz“ gestrichen und durch den bereits im Strafrecht gebräuchlichen Begriff der „terroristischen Vereinigung“ ersetzt.⁵⁷³

II. Die Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG

In seiner heute gültigen Fassung bestimmt § 28 I Nr. 2 StAG: „Ein Deutscher, der sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, es sei denn, er würde sonst staatenlos.“

Die Ungereimtheiten der Neuregelung fangen bereits beim Wortlaut an. Bei unbefangener Betrachtung besagt die Norm nämlich, dass wer sich an den beschriebenen Aktivitäten beteiligt, regelmäßig die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, dies aber ausnahmsweise nicht gilt, wenn er „sonst“ – d.h. wenn er sie nicht verliert – staatenlos wird. In dieser Form ergibt die Vorschrift allerdings erkennbar keinen Sinn, denn ein Beibehalten der deutschen Staatsangehörigkeit kann niemals zur Staatenlosigkeit führen. Gemeint ist natürlich, dass der Verlust bei Tatbestandserfüllung regelmäßig eintritt, es sei denn, der Betroffene würde dadurch staatenlos.⁵⁷⁴ Die deutsche Regelung erfasst daher – ähnlich wie ihre französischen und britischen Pendanten – nicht alle Staatsangehörigen gleichermaßen: Ihr Anwendungsbereich ist von vornherein auf Mehrstaater beschränkt.

Die unausgeglichene Formulierung der neuen Vorschrift findet ihre Entsprechung in den fragwürdigen systematischen Erwägungen des Gesetzgebers, die von dem Bestreben getragen sind, die Kodifizierung der Neuregelung in § 28 StAG gewissermaßen als logische und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Erweiterung des bisher in § 28 StAG a.F. (dem heutigen § 28 I Nr. 1 StAG) geregelten Verlusttatbestands auszuflaggen.⁵⁷⁵

572 BT-Drs. 19/9736, S. 5 u. 10.

573 BT-Drs. 19/11083, S. 2 u. 12; siehe auch *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 6; *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B. § 28 StAG, Rn. 5 f.

574 Dementsprechend betont der Gesetzentwurf, dass der vorgeschlagene Verlustgrund niemals zur Staatenlosigkeit führen könne, BT-Drs. 19/9736, S. 1.

575 Vgl. BT-Drs. 19/9736, S. 7.

Der 1999 neugefasste § 28 a.F. StAG führte einen speziellen Verlustgrund für Mehrstaater, die sich freiwillig und ohne Zustimmung des Verteidigungsministeriums den Streitkräften oder vergleichbaren bewaffneten Verbänden eines anderen Heimatstaates anschlossen, ins deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ein. Dem lag ausweislich der damaligen Gesetzesbegründung die Überlegung zugrunde, dass in einem solche Verhalten eine „Hinwendung zu dem anderen Heimatstaat und zugleich Abwendung“ von Deutschland liege, die einen Verlust der Staatsangehörigkeit rechtfertige.⁵⁷⁶ § 28 StAG a.F. war klar staatsbezogen, denn zur Erfüllung des Tatbestands war gerade der Eintritt in die Streitkräfte bzw. vergleichbaren bewaffneten Verbände des anderen Heimatstaates erforderlich, ein Engagement für militärisch organisierte Terrorgruppen fiel dementsprechend von vornherein aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift heraus.⁵⁷⁷

Diese vermeintliche Lücke sollte § 28 I Nr. 2 StAG schließen:⁵⁷⁸ Wenn schon der bloße Eintritt in einen bewaffneten Verband eines anderen Staates zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen kann, müsse dies erst recht gelten, wenn der Betroffene sich sogar krieglerisch betätigt und dadurch seine Abwendung von Deutschland sowie die gleichzeitige Hinwendung zu „einer anderen ausländischen Macht in Gestalt einer Terrormiliz“ noch klarer zum Ausdruck bringe.⁵⁷⁹

Diese Folgerung scheint auf den ersten Blick zwar plausibel, verkennt aber tatsächlich die Unterschiede zwischen den beiden Konstellationen. § 28 StAG a.F. wertete den unerlaubten Eintritt in die Streitkräfte des

576 BT-Drs. 14/533, S. 15.

577 Vgl. dazu die Ausführungen zum heutigen § 28 I Nr. 1 StAG bei Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 15 u. 17; Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 9 u. 15. Vor Erlass der heutigen Regelung wurde vereinzelt die Ansicht vertreten, dass im Falle von *failed states* bereits der Beitritt zu sonstigen bewaffneten (Terror-)verbänden genügen könne, Maaßen, ZAR 31 (2011), 336 (339). Vgl. auch an Maaßen anknüpfend, aber im Ergebnis noch weitergehend Krohne, Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger, S. 61. Eine solche, den Zweck und Wortlaut von § 28 StAG a.F. übergehende, Auslegung ablehnend bereits Weber, ZAR 35 (2015), 138 (144 u. Fn. 63); so auch Zimmermann/Eiken, NVwZ 38 (2019), 1313 (1314 f.); Thym, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (418, Fn. 60); Sander, Extremismusbekämpfung, S. 287 f.

578 Vgl. auch Hailbronner, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 5 u. 20.

579 BT-Drs. 19/9736, S. 7. Weber qualifiziert die Vorschrift daher als „systemkohärente Antwort auf die stärkstmögliche Abwendung von der freiheitlich demokratischen Grundordnung“, ders., Staatsangehörigkeit und Status, S. 169 f.

anderen Heimatstaats als besonderes Zugehörigkeitsbekenntnis zu diesem und knüpfte daran den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.⁵⁸⁰ Maßgebliches Kriterium für den Verlust der Staatsangehörigkeit war insofern eine durch das Verhalten des Betroffenen indizierte Hierarchisierung seiner Staatsangehörigkeiten.

Bei § 28 I Nr. 2 StAG ist der Anknüpfungspunkt demgegenüber ein völlig anderer. Denn eine terroristische Vereinigung verfügt weder über eigenes Staatsvolk,⁵⁸¹ noch kann sie selbst eine Staatsangehörigkeit verleihen.⁵⁸² Der Gesetzgeber versuchte zwar mithilfe des ursprünglich vorgesehenen Tatbestandsmerkmals der Hinwendung zu einer „Terrormiliz“ – d.h. eines auf die Errichtung eines Staates abzielenden Verbandes – eine Analogie zu § 28 StAG a.F. zu konstruieren.⁵⁸³ Doch vermochte schon diese und erst recht nicht die später verabschiedete Fassung⁵⁸⁴, den wesentlichen, ungeachtet aller Formulierungsbemühungen fortbestehenden Unterschied zu kaschieren: Das Fehlen einer eigenen Staatsangehörigkeit der „Terrormiliz“ bzw. terroristischen Vereinigung. So nimmt § 28 I Nr. 2 StAG letztlich auch nicht die staatsangehörigkeitsähnliche Beziehung zu einer Terrororganisation als Anknüpfungspunkt für den Verlust der Staatsangehörigkeit, sondern schlicht das Vorliegen einer weiteren Staatsangehörigkeit irgendeines anderen Staates. Diesem Staat gegenüber wird aber durch die Betätigung in einer terroristischen Vereinigung kein besonderes Zugehörigkeitsbekennt-

580 Daher führt auch nur die „spezifische Hinwendung zum anderen Heimatstaat“ und nicht der Dienst in einem beliebigen Drittstaat zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 18; siehe auch *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber / (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 12. Vgl. zudem *Wittmann*, der in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf betont, dass sich diese Konzeption keineswegs mit der Vermeidung von Staatenlosigkeit erklären lasse, sondern bezeuge, dass § 28 StAG a.F. eben gerade „nicht oder nicht vorrangig an die Verletzung von Loyalitätspflichten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland durch Unterstützung einer (potentiell feindlichen) Macht, sondern unmittelbar an die Hinwendung zu einer fremden Schutzmacht anknüpft.“, *ders.*, A.-Drs. 19(4)315 G, S. 5 f.

581 Vgl. mit Blick auf den sog. IS, v. *Arnauld*, Völkerrecht, 4. Aufl., Rn. 87.

582 Dies räumt auch *Wittmann* in seinem Gutachten für den Ausschuss für Inneres und Heimat ein, A.-Drs. 19(4)315 G, S. 8. Siehe auch *Prener*, Denationalisation, S. 102.

583 Siehe BT-Drs. 19/9736, S. 5 u. 10.

584 Denn mit der Ersetzung der „Terrormiliz“ durch die „terroristische Vereinigung“ wird in den Worten von *Zimmermann/Eiken* „endgültig die Staatsbezogenheit des bisherigen § 28 StAG“ aufgegeben, *dies.*, NVwZ 38 (2019), 1313 (1315).

nis abgegeben.⁵⁸⁵ Dem entsprechend geht es bei § 28 I Nr. 2 StAG auch nicht darum, auf eine durch individuelles Verhalten indizierte Hierarchisierung von Staatsangehörigkeiten zu reagieren.⁵⁸⁶ Die Ausbürgerung knüpft in diesem Fall vielmehr an die Begehung strafbarer Handlungen i.S.v. §§ 129a, 129b StGB an.⁵⁸⁷

Selbst wenn man das § 28 StAG a.F. zugrundeliegende Rechtsprinzip weiter fasst und den maßgeblichen Gesichtspunkt nicht in der Hinwendung zu einem anderen Heimatstaat, sondern bereits in der Abwendung von Deutschland als solcher sieht,⁵⁸⁸ bewirkt die Neuregelung in dieser Hinsicht keine nennenswerte „Lückenschließung“, denn § 28 I Nr. 2 StAG nimmt ein kriegesisches Engagement für eine terroristische Vereinigung nur sehr punktuell – nämlich allein bei im Ausland begangenen Kampfhandlungen – zum Anlass für eine Ausbürgerung.⁵⁸⁹ Kampfhandlungen für eine terroristische Vereinigung im Inland bleiben demgegenüber, obwohl diese natürlich erst recht eine Abwendung von Deutschland indizieren, von vornherein außerhalb des Anwendungsbereichs der Norm. Das Gleiche gilt für andere vergleichbar schwerwiegende „Abwendungshandlungen“, die sich gegen die eigene Rechtsordnung richten, wie z.B. die Straftaten des Hoch- (§ 81 StGB) und Landesverrats (§ 94 StGB). Keine dieser Taten führt zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Auch von dieser Warte scheint die neue Vorschrift daher weniger der Umsetzung eines überkommenen Prinzips im deutschen Recht zu dienen, ihre Struktur deutet vielmehr auf einen ganz anderen – schon aus dem französischen und britischen Recht bekannten – Zweck, nämlich die Entfernung bzw. Fernhaltung bestimmter Personen vom eigenen Territorium.⁵⁹⁰

585 Vgl. dazu *Coca-Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1038 f.); *Gärditz/Wallrabenstein*, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, VerfBlog vom 16. Juni 2019.

586 Siehe dazu auch *Gärditz/Wallrabenstein*, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, VerfBlog vom 16. Juni 2019.

587 *Gericke*, MüKo-StGB, § 28 StAG, Rn. 1. Siehe auch *Coca-Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1039 f.).

588 In diese Richtung mit Blick auf „verdrängte Regelungstraditionen“ *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (210 f. u. 221). Vgl. auch die Ausführungen von *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 7 f.

589 Vgl. *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 20.

590 Vgl. *Marx*, GK-StAR, § 28 StAG, Rn. 21; siehe auch *Hailbronner*, der zwar verschiedene (ihn offenbar selbst nicht restlos überzeugende) Erklärungen für die Struktur der Norm ins Feld führt, letztlich aber ebenfalls einräumt: „Vieles spricht dafür,

III. Die Ausbürgerung als Mittel zur Entfernung bzw. Fernhaltung unliebsamer Personen

Das mit der Ausbürgerung verfolgte Ziel, die Betroffenen durch diese Maßnahme von Deutschland fernzuhalten, wurde bereits in der parlamentarischen Debatte klar benannt.⁵⁹¹ Es spiegelt sich aber auch in der Gesamtstruktur von § 28 StAG wider: So ist die Vorschrift des § 28 I Nr. 2 StAG nicht nur von vornherein ausschließlich auf im Ausland begangene Handlungen anwendbar, darüber hinaus findet gegen den *ex lege* eintretenden Verlust der Staatsangehörigkeit⁵⁹² gem. § 28 III S. 3 StAG im Falle des fortwährenden Auslandsaufenthalts auch weder ein Widerspruch statt, noch kommt einer Klage aufschiebende Wirkung zu.⁵⁹³ Ausweislich der Gesetzesbegründung dient dies dazu, „eine Einreise in das Bundesgebiet im Einzelfall mit grenzpolizeilichen Maßnahmen verhindern zu können“.⁵⁹⁴

Diese Konstruktion weist deutliche Parallelen zum britischen Recht auf. Genau wie dort bewirkt sie nämlich, dass der Betroffene, der sich bei Tatbestandserfüllung notwendigerweise im Ausland befindet, rechtlich unmittelbar zum Ausländer i.S.v. § 2 I AufenthG wird und daher im Prinzip sofort nach der Ausbürgerung an der Wiedereinreise nach Deutschland gehindert werden kann.⁵⁹⁵ Zwar weist die einschlägige Verwaltungsvorschrift darauf hin, dass – obwohl die Erfüllung des Tatbestands von § 28 I Nr. 2 StAG

dass mit der Neuregelung [...] die Rückkehrberechtigung und EU-Freizügigkeit [...] eingeschränkt werden soll [sic].“, *ders.*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 20.

591 Siehe nur die Einlassung von MdB *Kuffer*, Plenarprotokoll 19/107, S. 13213 C; noch deutlicher MdB *Irmer*, der seine Ausführungen zu den von der geplanten Neuregelung betroffenen IS-Kämpfern mit den Worten „diese Leute brauchen wir nicht in Deutschland“ schließt, *ibid.*, S. 13220 C. Vgl. zum Ganzen auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (334).

592 BT-Drs. 19/9736, S. 10. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist allerdings von Amts wegen eine – freilich nur deklaratorische – Verlustfeststellung vorgesehen, *ibid.*

593 Eingehend dazu *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 40 ff.

594 BT-Drs. 19/9736, S. 11. Angesichts dieser Zielsetzung und der Gesamtstruktur der Norm erscheint *Webers* Behauptung, die Ausbürgerung beabsichtige keineswegs die Ausweisung bzw. Verhinderung der Wiedereinreise der Betroffenen, sondern reagiere nur auf eine Abwendung von Deutschland, wenig plausibel, vgl. *ders.*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 476; *ders.*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 29.1.

595 Siehe § 15 I i.V.m. § 14 I AufenthG; § 15 II Nr. 1 i.V.m. § 54 I Nr. 2 AufenthG sowie Art. 14 I i.V.m. Art. 6 I e des SGK. Vgl. auch *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 42. Der Betroffene kommt gem. § 37 III

gleichzeitig das Vorliegen eines besonders schweren Ausweisungsinteresses aufgrund der Mitgliedschaft bzw. Unterstützung einer terroristischen Vereinigung gem. § 54 I Nr. 2 AufenthG bedeutet⁵⁹⁶ – nicht ohne weiteres ein zwingender Zurückweisungsgrund gem. §§ 15 I, 14 I Nr. 2, 4 I, 5 IV AufenthG vorliegt.⁵⁹⁷ Gleichwohl wird die Ausbürgerung angesichts des besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses in aller Regel zur Zurückweisung gem. § 15 II Nr. 1 i.V.m. § 54 I Nr. 2 AufenthG führen, zumal die vorrangige unionsrechtliche Vorschrift des Art. 14 I i.V.m. Art. 6 I e SGK beim Vorliegen einer vom Betroffenen ausgehenden Gefahr für die öffentliche Ordnung, innere Sicherheit oder internationalen Beziehungen eines Mitgliedsstaates zwingend die Zurückweisung nach sich zieht.⁵⁹⁸ Dass die Ausbürgerung im Zusammenspiel mit den einschlägigen aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen regelmäßig zur Verweigerung der Wiedereinreise führt, war daher auch unter den im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens vom Ausschuss für Inneres und Heimat geladenen Experten unumstritten.⁵⁹⁹

Aber selbst wenn der Betroffene sich mittlerweile wieder auf deutschem Territorium befindet, bedeutet das aus der Erfüllung des Tatbestands von § 28 I Nr. 2 StAG folgende Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses, dass sich der Ausbürgerung grundsätzlich die

Nr. 2 i.V.m. § 54 I Nr. 2 AufenthG auch nicht in den Genuss des bestimmten in Deutschland aufgewachsenen Ausländern gewährten „Rechts auf Wiederkehr“.

596 Eingehend zu § 54 I Nr. 2 *Hoppe*, in: Dörig (Hrsg.), *MigrR-HdB*, § 7, Rn. 86 ff.; *Bauer*, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht*, § 54 AufenthG, Rn. 33 ff. Aus dem Vorliegen eines besonders schweren Ausweisungsinteresses i.S.v. § 54 I Nr. 2 folgt, dass gem. § 5 IV AufenthG kein Aufenthaltstitel erteilt werden darf, vgl. *Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht*, § 5 AufenthG, Rn. 170; *Maor*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, § 5 AufenthG, Rn. 45.

597 AVwV-AufenthaltG, 26. Oktober 2009, GMBL 2009, S. 878., Rn. 14.15.

598 Siehe zum Verhältnis von Art. 14 I i.V.m. Art. 6 I SGK zu § 15 II Nr. 1 AufenthG *Kolber*, Bergmann/Dienelt (Hrsg.), *Ausländerrecht*, § 15 AufenthG, Rn. 19. Diese Einwirkung des Unionsrechts hat, wie *Funke-Kaiser* betont, weitreichende Folgen, denn „bei einer Vielzahl der Ausweisungsinteressen wird zugleich eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaates im Sinne des Art. 6 Abs. 1 lit. e) vorliegen, was nach Art. 14 Abs. 1 SGK zwingend ohne jeden Ermessensspielraum zur Zurückweisung an der Schengen-Außengrenze führen muss.“, *ders.*, GK-AufenthG, § 15 AufenthG, Rn. 88. Die AVwV-AufenthG weist in Rn. 14.15 selbst auf das vorrangig zu berücksichtigende Unionsrecht in Form des Vorgängers des heutigen SGK hin.

599 Vgl. *Thym*, A.-Drs. 19(4)315 D, S. 11 u. 16; *Kluth*, A.-Drs. 19(4)315 E, S. 3; Deutsches Institut für Menschenrechte, A.-Drs. 19(4)309, S. 3.

Ausweisung⁶⁰⁰ bzw. Abschiebung⁶⁰¹ anschließt.⁶⁰² Denn vor dem Hintergrund der gesetzlich vorgeschriebenen besonders schweren Gewichtung staatlicher Ausweisungsinteressen im Falle terroristischer Aktivitäten sind Konstellationen, in denen ein Bleibeinteresse des Betroffenen überwiegen könnte, kaum vorstellbar.⁶⁰³

Es mag daher zwar zutreffen, dass die Ausbürgerung für sich genommen nicht unmittelbar in der Entfernung bzw. Fernhaltung vom deutschen Territorium mündet.⁶⁰⁴ Allerdings veranschaulichen die oben aufgezeigten aufenthaltsrechtlichen Implikationen der Erfüllung des Tatbestandes von § 28 I Nr. 2 StAG, dass die Ausbürgerung letztlich eben doch zur Verweigerung der Wiedereinreise bzw. Ausweisung oder Abschiebung und damit zur Entfernung bzw. Fernhaltung des Betroffenen führt.⁶⁰⁵ Dass diese aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen dabei keineswegs unbeabsichtigte Nebenwirkungen der Ausbürgerung sind, sondern im Vordergrund der Maßnah-

600 Siehe § 53 i.V.m. § 54 I Nr. 2 AufenthG.

601 Siehe § 58 I bzw. ggf. § 58a I AufenthG.

602 Da für die Erteilung eines Aufenthaltstitels gem. § 38 I Nr. 2 ausweislich der AVwV-AufenthG, Rn. 38.1.2, § 5 AufenthG gilt, kann der Betroffene sich aufgrund von § 5 IV AufenthG i.V.m. § 54 I Nr. 2 AufenthG auch nicht auf diese Vorschrift berufen.

603 So betont das BVerwG in diesem Zusammenhang, dass das im Fall der Unterstützung ausländischer terroristischer Vereinigungen gegebene besonders schwerwiegende Ausweisungsinteresse unter generalpräventiven Gesichtspunkten „ganz erhebliches Gewicht hat und am oberen Bereich des Möglichen anzusiedeln ist“, BVerwG, Urteil vom 09. Mai 2019, Az. 1 C 21.18, Rn. 27. Siehe auch die Entscheidung des OVG Bremen bzgl. der Ausweisung eines ehemaligen IS-Kämpfers, Beschluss vom 09. Dezember 2020, Az. 2 B 240/20. In seiner Entscheidung betont das OVG, dass im Ausland erbrachten Unterstützungshandlungen für eine ausländische terroristische Vereinigungen schon für sich genommen zumindest „erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ i.S.v. § 53 I AufenthG gefährden, *ibid.*, 3. Ls. u. Rn. 39. In seiner Abwägung schließt sich das OVG sodann dem BVerwG an und kommt – obwohl es dem Betroffenen sogar besonders schwerwiegende Bleibeinteressen i.S.v. § 55 I Nr. 1 u. 4 AufenthG bescheinigt – zu dem Schluss, dass in Anbetracht der Unterstützungshandlungen zugunsten einer Terrororganisation und der damit einhergehenden Verwirklichung des Tatbestandes von § 54 I Nr. 2 AufenthG, ein erhebliches, gerade auch in generalpräventiven Erwägungen gründendes, Interesse an der Ausweisung bestehe, das die Bleibeinteressen des Betroffenen letztlich überwiege, *ibid.*, Rn. 40 ff. insb. Rn. 48.

604 Weber, ZAR 39 (2019), 209 (219 f.).

605 So auch *Coca-Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1041). Sogar Weber selbst räumt ein, dass die Abschiebung oder Verweigerung der Einreise die regelmäßige Folge der Ausbürgerung sind, *ders.*, ZAR 39 (2019), 209 (219).

me stehen, verdeutlichen schon § 28 III S. 3 StAG und die dazugehörige Erklärung in der Gesetzesbegründung.⁶⁰⁶

D. Zusammenfassung

Nachdem das Instrument der Ausbürgerung in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts. stark an Bedeutung verloren hatte und zuletzt kaum noch eine Rolle spielte, hat es in den letzten Dekaden wieder zunehmend an Relevanz gewonnen. Bereits um die Jahrtausendwende begannen die ersten Staaten damit, im Namen des *war on terror* jahrelang ungenutzte Befugnisse wiederzubeleben und zu erweitern. Diese Entwicklung wurde durch den Aufstieg und Fall des sog. IS erheblich beschleunigt: In den 2010er Jahren erließen weltweit etliche Staaten neue Vorschriften oder verschärften bestehende Gesetze, um die Ausbürgerung von Terroristen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.⁶⁰⁷ Gerade in Europa verbreiteten sich terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften wie ein Lauffeuer.⁶⁰⁸ Dabei haben die Staaten – wie die oben dargestellten Bestimmungen zeigen – zwar im Einzelnen durchaus unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf zentrale Fragen wie etwa den für eine Ausbürgerung wegen terroristischer Aktivitäten zu erfüllenden Tatbestand, das erforderliche Verfahren oder auch die betroffenen Personengruppen getroffen. Neben diesen Unterschieden, was die konkrete Ausgestaltung anbelangt, verdeutlicht die vergleichende Darstellung der Ausbürgerungsbestimmungen in Frankreich, Großbritannien und Deutschland allerdings auch zwei fundamentale Gemeinsamkeiten.

Zum einen wird deutlich, dass die Vorschriften in allen drei Rechtsordnungen von dem Bestreben getragen sind, die rechtlichen Voraussetzungen für die Entfernung bzw. Fernhaltung bestimmter Personen zu schaffen. Die Ausbürgerung ist dabei nur der erste Schritt in einem zweistufigen Prozess: Durch sie wird der Betroffene zunächst zum Ausländer gemacht, was dazu führt, dass er nunmehr in den Anwendungsbereich aufenthaltsrechtlicher

606 BT-Drs. 19/9736, S. II. Vgl. auch Marx, GK-StAR, § 28 StAG, Rn. 21; Berlitz, in: Dörig (Hrsg.), MigrR-HdB, § 2, Rn. 230.

607 Siehe mit Beispielen van Waas/de Chickera (Hrsg.), The World's Stateless, S. 211 (211 ff.); vgl. auch Gibney, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), Citizenship, S. 358 (366 f.); Hofmann, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 19.

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

Bestimmungen fällt, deshalb kann er – anders als eigene Staatsangehörige – anschließend in einem zweiten Schritt an der Einreise gehindert bzw. ausgewiesen und ggf. abgeschoben werden.⁶⁰⁹ Angesichts dieser engen Verknüpfung von Ausbürgerung und aufenthaltsrechtlichen Folgen erscheinen die neuen Ausbürgerungsvorschriften im Ergebnis als moderne Variante der im vorigen Kapitel dargestellten historischen Verbannungspraktiken.⁶¹⁰

Die zweite Gemeinsamkeit betrifft den persönlichen Anwendungsbereich der hier untersuchten Vorschriften. In allen drei Staaten droht die Ausbürgerung infolge terroristischer Aktivitäten nämlich nur bestimmten Subgruppen der eigenen Staatsangehörigen: Während Frankreich den Anwendungsbereich der entsprechenden Regelung auf Mehrstaater, die ihre französische Staatsangehörigkeit nicht *qua* Geburt erworben haben beschränkt, können in Großbritannien grundsätzlich alle Mehrstaater, unabhängig von der Art und Weise wie die Staatsangehörigkeit erlangt wurde, ausgebürgert werden. Die Differenzierung zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsangehörigen je nach Erwerbsart ist allerdings auch dem britischen Recht nicht fremd, denn – wie oben dargelegt – ist die terrorismusbezogene Ausbürgerung im Falle eingebürgerter Personen in bestimmten Konstellationen sogar dann möglich, wenn diese Maßnahme zur Staatenlosigkeit führt. Was Deutschland anbelangt, bestimmt § 28 I Nr. 2 StAG, dass eine Ausbürgerung niemals zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führen darf, dementsprechend fallen nur Mehrstaater in den Anwendungsbereich der Vorschrift.

Diese Beschränkungen des persönlichen Anwendungsbereichs der neuen Ausbürgerungsvorschriften lassen sich in erster Linie als Reaktion auf die – im nächsten Kapitel untersuchten – geänderten völkerrechtlichen

609 Vgl. Macklin, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163 (164); Gibney, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (361); ders., JEMS 46 (2020), 2551 (2552); Cloots, EPL 23 (2017), 57 (59). So bereits Special Rapporteur Kamto, *Expulsion of Aliens*, Rn. 29, UN-Doc. A/CN.4/594; siehe auch den Bericht des Generalsekretärs für den HRC von 2013, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality*, Rn. 26, UN-Doc. A/HRC/25/28.

610 Macklin bezeichnet die terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften daher als „Return of Banishment“, dies., in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163 (163). Ähnlich auch Gibney, der die Ausbürgerung allgemein „not as a historically novel practice, but as simply a form of punitive exile made fit for the modern international nation state system where states jealously guard their borders and nationality is fundamental“ betrachtet, ders., in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (377); vgl. auch ders., JEMS 46 (2020), 2551 (2553); Macklin, in: Howard-Hassmann/Walton-Roberts (Hrsg.), *The Human Right to Citizenship*, S. 223 (231).

Rahmenbedingungen begreifen, die ihrerseits auf die auf die in Kapitel 3 dargestellten historischen Erfahrungen mit zur Staatenlosigkeit führenden Ausbürgerungen zurückgehen. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass mit ihnen auch bestimmte grundsätzliche Zugehörigkeitswertungen verbunden sind. Dabei fällt auf, dass obwohl alle drei Staaten in ihrer jüngeren Geschichte Erfahrungen mit terroristischen Aktivitäten machen mussten – Frankreich durch korsische Nationalisten und die ETA, Großbritannien durch die IRA und ihre Nachfolgeorganisationen, Deutschland durch die RAF, die „Bewegung 2. Juni“ sowie die Revolutionären Zellen – erst der islamistische Terrorismus zum Erlass neuer Ausbürgerungsgesetze führte.⁶¹¹

611 Vgl. Mantu, *Contingent Citizenship*, S. 181 u. 263; Joppke, *Citizenship Studies* 20 (2016), 728 (729 u. 731 f.). Für Joppke ist der grenzüberschreitende Charakter des islamistisch motivierten Terrorismus dabei der wesentliche Unterschied, der den Rückgriff auf die Ausbürgerung erklärt, *ibid.* (732). Dabei verkennt Joppke allerdings – obwohl er die Kontakte der RAF nach Palästina selbst erwähnt (*ibid.*) – die erheblichen internationalen Verflechtungen der deutschen Terrororganisationen, vgl. dazu Wunschik, *Baader-Meinhof international?*, bpb-Dossier vom 31. August 2007. Auch die in Frankreich und Spanien aktive ETA war international vernetzt, vgl. Alonso, *Democracy and Security* 7 (2011), 184 (187 ff.).

Kapitel 5 Völkerrecht

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

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

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

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

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

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

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

A. Universelles Völkerrecht

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

I. Art. 15 AEMR

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

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

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

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

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

Art. 15 AEMR lautet:

I. Everyone has the right to a nationality.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. 1961 Convention on the Reduction of Statelessness

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

1. Entstehung der CRS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Konkrete Vorgaben der CRS im Hinblick auf die Ausbürgerung

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Art. 7 CRS

Aus Art. 7 VI, III CRS ergibt sich ein umfassendes Verbot des *ex lege* Verlusts der Staatsangehörigkeit, sofern dieser zur Staatenlosigkeit⁶⁵¹ des Betroffenen führt.⁶⁵² Art. 7 III CRS sieht lediglich zwei eng umrissene Ausnahmen vor: Die erste Ausnahme betrifft die Zulässigkeit des automatischen Verlusts der Staatsangehörigkeit – trotz eintretender Staatenlosigkeit – im Falle eingebürgerter Personen, die für mindestens sieben aufeinanderfolgende Jahre im Ausland gelebt haben und gegenüber den zuständigen Behörden keinen Willen zur Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit bekundet haben (Art. 7 IV CRS).⁶⁵³ Die zweite Ausnahme bezieht sich auf im Ausland geborene Staatsangehörige, hinsichtlich derer die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit nach Erreichen der Volljährigkeit von einer Wohnsitznahme im Staatsgebiet oder einer Registrierung bei den zuständigen Behörden abhängig gemacht werden kann (Art. 7 V CRS).⁶⁵⁴

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

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

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

651 Die CRS selbst enthält keine eigene Definition der Staatenlosigkeit. Maßgeblich ist daher Art. 1 I der 1954 abgeschlossenen Convention Relating to the Status of Stateless Persons (CSPS), UNTS, Vol. 360, S. 117. Vgl. *van Waas*, *Nationality Matters*, S. 44. Siehe zur Frage, wie drohende Staatenlosigkeit konkret bestimmt werden soll auch UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 80 ff., UN-Doc. HCR/GS/20/05.

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

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

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

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

b. Art. 8 CRS

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

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

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

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

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

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

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

c. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

III. Völkergewohnheitsrechtliche Vorgaben

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Für die Einordnung des Verbots willkürlicher Ausbürgerungen als Regel des Völkergewohnheitsrechts spricht nach alledem zum einen die Tatsache, dass ein solches Verbot sowohl in universellen⁶⁷⁰ als auch regionalen⁶⁷¹ völkerrechtlichen Verträgen verankert ist. Zum anderen ist die gewohnheitsrechtliche Geltung des Verbots willkürlicher Ausbürgerungen über die vertraglichen Erwähnungen hinaus aber auch in der inter-, supra- und nationalen Rechtsprechung – die nach dem oben Gesagten Aufschluss sowohl über die Staatenpraxis als auch die *opinio juris* gibt – anerkannt.⁶⁷²

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

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

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

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

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

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

1. Umfang des gewohnheitsrechtlichen Verbots willkürlicher Ausbürgerungen

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

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

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

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

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

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

a. Die Herbeiführung von Staatenlosigkeit und das Willkürverbot

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

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

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

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

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

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

b. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot

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

Die postulierten Verhältnismäßigkeitsanforderungen finden darüber hinaus auch weder in den *travaux préparatoires* zu Art. 15 AEMR noch in der CRS eine Stütze. Denn in den Ausschussdebatten zu Art. 15 AEMR konnte – wie bereits erwähnt – hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs „arbitrarily“ gerade keine Einigkeit erzielt werden.⁶⁸² Insofern mangelte es von Anbeginn an einer – für Gewohnheitsrecht erforderlichen – gemeinsamen Rechtsüberzeugung, die Grundlage einer derart weitreichenden Auslegung sein könnte. Im Gegenteil: Aus den Ausführungen der amerikanischen Abgesandten *Eleanor Roosevelt* wird deutlich, dass den Verfassern bei der Ausarbeitung von Art. 15 AEMR insbesondere die Willkürmaßnahmen der Nationalsozialisten vor Augen standen.⁶⁸³ Angesichts dessen traten sowohl sie⁶⁸⁴ als auch die britische Delegierte⁶⁸⁵ für eine enge Auslegung des Begriffs „arbitrarily“ ein.

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

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

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

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

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

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

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

c. Verfahrensrechtliche Vorgaben und das Willkürverbot

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

Weiterreichende prozedurale Anforderungen finden sich in einer Entscheidung der EECC⁶⁸⁸ zur Ausbürgerung eritreischer Staatsangehöriger durch Äthiopien im Zuge des Eritreisch-Äthiopischen Krieges. In ihrer Entscheidung schreibt die Kommission – ohne allerdings offenzulegen, wo sie diese Standards herleitet: „Deprivation of nationality is a serious matter with important and lasting consequences for those affected. In principle, it should follow procedures in which affected persons are adequately informed regarding the proceedings, can present their cases to an objective decision maker, and can seek objective outside review.“⁶⁸⁹

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

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

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

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

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

d. Diskriminierende Maßnahmen und das Willkürverbot

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

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

690 Ibid.

691 Ibid., Rn. 72.

692 Ibid., Rn. 73.

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

nur in Art. 1 III der UN-Charta und Art. 2 der AEMR sowie dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 26 ICCPR⁶⁹⁴ eine völkerrechtliche Stütze, sondern kann sich auch auf eine ganze Reihe von speziell auf Staatsangehörigkeitsfragen zugeschnittenen Bestimmungen berufen.

So untersagt Art. 9 CRS – als einzige unabhängig von der Frage drohender Staatenlosigkeit geltende Beschränkung staatlicher Ausbürgerungsbefugnisse in der gesamten Konvention – jedwede *deprivation of nationality*, die an „racial, ethnic, religious or political grounds“ anknüpft. Das Verbot diskriminierender Ausbürgerungen wird zudem auch durch die einflussreiche ICERD bestätigt, deren Art. 5 d iii jegliche Form von Rassendiskriminierung im Hinblick auf „the right to nationality“ verbietet.⁶⁹⁵ Ein Verbot diskriminierender Ausbürgerungsregeln kann darüber hinaus auch aus Art. 9 I CEDAW⁶⁹⁶ abgeleitet werden, dem zufolge Regelungen, die Frauen im Hinblick auf die Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit schlechter stellen, verboten sind. Ausdrücklich untersagt sind gem. Art. 18 I a CRPD zudem Ausbürgerungen, die an eine Behinderung des Betroffenen anknüpfen. Neben diesen völkervertragsrechtlichen Diskriminierungsverboten können sich die Vertreter einer engen Auslegung des gewohnheitsrechtlichen Willkürverbots aber auch auf eine Serie von Resolutionen der UN Commission

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

694 UNTS, Vol. 999, S. 171.

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

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

696 UNTS, Vol. 1249, S. 13.

on Human Rights⁶⁹⁷ bzw. des HRC⁶⁹⁸ berufen, die diskriminierende Ausbürgerungen⁶⁹⁹ als willkürlich qualifizieren.

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

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

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

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

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

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

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

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

Faktisch bedeuten sowohl eine Beschränkung auf Mehrstaater wie auch eine Unterscheidung aufgrund des Erwerbsmodus der Staatsangehörigkeit, dass entsprechende Ausbürgerungsregelungen überwiegend Personen mit Migrationshintergrund betreffen, weil diese statistisch gesehen in der Gruppe der Mehrstaater bzw. nicht-gebürtigen Staatsangehörigen deutlich überrepräsentiert sind.⁷⁰¹ Dieser Umstand führt in den Augen mancher Autoren dazu, dass solche Vorschriften in gefährliche Nähe von Maßnahmen, die indirekt aufgrund ethnischer Kriterien diskriminieren und damit gegen das völkerrechtliche Willkürverbot verstoßen, rücken.⁷⁰² Auf den ersten Blick scheint diese Einschätzung zwar plausibel, tatsächlich verkennt sie aber die völkervertragsrechtlichen Realitäten, die ihr – jedenfalls auf der universellen Ebene⁷⁰³ – entgegenstehen.

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

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

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

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

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

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

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

aa. Der Anwendungsbereich der Konvention

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

712 *Ibid.*, Rn. 93.

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

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

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

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

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

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

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

als „saving clause for maintaining disabilities of naturalised persons“ konzipiert.⁷¹⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bb. Die Auslegung des ICJ

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

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

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

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

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

726 *Ibid.*, Rn. 45.

727 *Ibid.*, Rn. 47 f.

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

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

728 Ibid., Rn. 74 ff.

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

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

731 Ibid., Rn. 86 f.

732 Ibid., Rn. 112.

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

3. Zusammenfassung

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

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

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

IV. Zwischenergebnis

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

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

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

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

V. Ausbürgerung und völkerrechtliche Aufnahmepflicht

Wie in Kapitel 2 dargestellt, ist eine der wichtigsten völkerrechtlichen Konsequenzen⁷³⁴ der Staatsangehörigkeit die Aufnahmepflicht des Heimatstaats. Aus dieser auch gewohnheitsrechtlich anerkannten Verpflichtung folgt dabei einerseits die Pflicht, eigene Staatsangehörige im Falle einer Ausweisung aufzunehmen, andererseits das Verbot, sie ohne dessen Zustimmung in einen Drittstaat auszuweisen.⁷³⁵

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

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

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

735 Siehe Kapitel 2.

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

1. Aus Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten folgende Einschränkungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

aaa. Der Grundsatz vom Fortbestand der Aufnahmepflicht im Völkerrecht

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

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

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

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

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

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

Dass dieses Ergebnis nicht mit dem Völkerrecht vereinbar ist, folgte in den Augen damaliger Kommentatoren schon daraus, dass es dem Heimatstaat in einer auf der prinzipiellen Gleichheit der Staaten fußenden internationalen Ordnung nicht erlaubt sein kann, in die Rechtssphäre eines anderen Staates einzugreifen und diesen durch eine einseitig verfügte Maßnahme einer für diese Ordnung fundamentalen Rechtsposition – nämlich des aus der territorialen Souveränität folgenden Rechts, Fremde in ihren Heimatstaat auszuweisen⁷⁴⁷ – zu entkleiden.⁷⁴⁸

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

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

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

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

747 Siehe dazu oben Kapitel 2.

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

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

den Rechtsordnung wie dem Völkerrecht elementaren Grundprinzip der Unwirksamkeit einseitiger Verfügungen zulasten Dritter.⁷⁵⁰

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

Darüber hinaus kann die Verpflichtung zur Aufnahme ehemaliger, während eines Auslandsaufenthalts ausgebürgerter Staatsangehöriger auch auf den allgemeinen Rechtsgrundsatz⁷⁵⁴ von Treu und Glauben gestützt werden. So hält etwa *Randelzhofer* mit Blick auf die Aufnahmepflicht fest: „It is not possible for a State to shrink completely from that duty by means of denationalization. If denationalization occurs after the individual has abandoned his State and is in the territory of another State the duty of admission persists, because otherwise the other State would be deceived in

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schon ein Blick auf die je nach Staatsangehörigkeit stark variierenden Visumsregeln genügt, um festzustellen, dass die Staaten im internationalen Verkehr keineswegs jeder Staatsangehörigkeit den gleichen Wert beimessen. Ein maßgeblicher Gesichtspunkt für diese unterschiedlichen Regelungen ist dabei die – möglicherweise auch in bi- oder multilateralen Rückübernahmeabkommen erklärte – Bereitschaft des Heimatstaates, ausgewiesene Staatsangehörige jederzeit aus dem Aufenthaltsstaat zurückzunehmen. Hinzukommt, dass gerade in Fällen, in denen es um die Ausbürgerung von in terroristische Aktivitäten verstrickten Personen geht, auch das menschenrechtliche *refoulement*-Verbot, wie es etwa in Art. 3 I CAT⁷⁶⁴ niedergelegt ist, Folgen für den „Wert“ des Ausweisungsrechts des Aufenthaltsstaats zei-

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

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

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

764 UNTS, Vol. 1465, S. 85.

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

ccc. Zusammenfassung

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

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

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

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

cc. Völkerrechtliche Beschränkungen im Hinblick auf die Ausweisung ehemaliger Staatsangehöriger

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob das Völkerrecht dem ehemaligen Heimatstaat auch bezüglich der Ausweisung ausgebürgerter Personen Beschränkungen auferlegt. In der älteren Literatur, die regelmäßig die Konstellation eines ausgebürgerten Monostaaters⁷⁶⁸ vor Augen hatte, wurde diese Frage – anders als die der Wiederaufnahmepflicht – zumeist nur am Rande thematisiert. Im Falle eines ausgebürgerten Monostaaters verstand sich aus Sicht damaliger Autoren nämlich von selbst, dass der ausbürgern- de Staat diesen nicht ohne Weiteres ausweisen kann, denn die Ausbürg- erung als solche bedeutet nicht, dass ein anderer Staat übernahmeverpflich- tet wird.⁷⁶⁹ Diese Position ist in der heutigen Literatur unbestritten, so schreiben etwa *Jennings/Watts*: „States have sometimes deprived persons of their nationality as a prelude to expelling them [...]: since this will not of itself result in their acquiring a new nationality it will not give rise to any obligation on the part of other states to receive the persons concerned on their territory.“⁷⁷⁰ Was ausgebürgerte Monostaater anbelangt ist die Lage daher klar: Mangels eines aufnahmepflichtigen Gegenübers ist die Auswei- sung aus dem ehemaligen Heimatstaat regelmäßig nicht möglich.⁷⁷¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auch *Sanders* Ansatz, demzufolge die Völkerrechtswidrigkeit einer Ausbürgerung zum Zwecke der Ausweisung offenbar durch beliebige zugleich verfolgte, zulässige Ziele gewissermaßen „geheilt“ wird, überzeugt nicht.⁷⁸⁴ Denn im Endeffekt liefe er – entgegen der klaren Intention der ILC⁷⁸⁵ – jedenfalls mit Blick auf Mehrstaater auf eine Legitimierung der Wiedereinführung des völkerrechtlich geächteten Instruments der Verbannung hinaus, weil Staaten nach dieser Konzeption Ausbürgerungen missliebiger Personen beispielsweise aus Gründen der für sich genommen fraglos zuläs-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Aus völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Terrorismusbekämpfung folgende Einschränkungen

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

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

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

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

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

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

792 UNTS, Vol. 1316, S. 205.

793 UNTS, Vol. 2149, S. 256.

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

Hinblick auf eigene Staatsangehörige zu etablieren⁷⁹⁵ und die Auslieferung oder Strafverfolgung von Personen, die im Verdacht stehen, eine der im jeweiligen Vertrag bezeichneten Taten begangen zu haben, zu gewährleisten.⁷⁹⁶ Diese völkervertragsrechtlichen Instrumente werden darüber hinaus durch eine Reihe in jüngerer Zeit verabschiedeter, bindender Resolutionen des Sicherheitsrats ergänzt, die die Staaten ebenfalls dazu verpflichten, terroristische Aktivitäten zu kriminalisieren und die Täter – insbesondere eigene Staatsangehörige – strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.⁷⁹⁷

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

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

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

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

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

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

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

Im universellen Völkerrecht werden die Befugnisse der Staaten mit Blick auf die Ausbürgerung nicht nur durch die oben dargestellten, aus zwischenstaatlichen Verpflichtungen folgenden Einschränkungen begrenzt, sondern daneben auch durch menschenrechtliche Garantien eingehegt. Von besonderer Bedeutung für die vorliegende Untersuchung ist dabei Art. 12 IV ICCPR demzufolge „[n]o one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.“ In den Worten der Mitglieder des mit der Überwachung der Umsetzung des ICCPR betrauten HRCtees⁸⁰⁰ *Neuman, Iwasawa* und *Kälin* ist die vorrangige Funktion dieser Verbürgung „to impose an extremely high barrier against a State’s exile of its own citizens, or blocking of their return.“⁸⁰¹ Um dieser Funktion vollumfänglich gerecht zu werden und offensichtliche Umgehungsmöglichkeiten von vornherein auszuschließen, entschied man sich bei der Abfassung der Norm auf eine Verknüpfung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die oben dargestellten Erwägungen in der Sache *Stewart v. Canada* dienten als Blaupause für General Comment⁸⁰⁸ No. 27, der hinsichtlich des Art. 12 IV ICCPR festhält: „The right of a person to enter his or her own country recognizes the special relationship of a person to that country. [...]

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

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

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

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

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

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

Aus alledem geht klar hervor, dass sich ein Staat seiner Rechtsstellung als „eigenes Land“ i.S.v. Art. 12 IV ICCPR und der damit verbundenen Verpflichtung einer Person die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten nicht ohne weiteres per Ausbürgerung entledigen kann. Denn das durch Art. 12 IV ICCPR geschützte Recht auf Wiedereinreise – und das dadurch implizit ebenfalls geschützte Recht auf Aufenthalt – hängen nicht maßgeblich vom Besitz der Staatsangehörigkeit ab, sondern können sich auch aus sonstigen persönlichen Verknüpfungen mit einem bestimmten Staat ergeben. Soweit also – was bei lebensnaher Betrachtung regelmäßig der Fall sein wird⁸¹¹ – ein ehemaliger Heimatstaat aufgrund unabhängig von der Staatsangehörig-

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

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

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

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

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

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

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

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

Der von Art. 12 IV ICCPR gewährte, allgemeine menschenrechtliche Schutz wird zudem noch durch das *refoulement*-Verbot des Art. 3 I CAT flankiert, das die Verbringung⁸¹⁴ einer Person in einen Staat, in dem ihr – was im Fall der Verstrickung in terroristische Aktivitäten leider auch heute noch nicht unüblich ist – Folter droht, untersagt. Das gleiche gilt für jede Verbringung in einen Staat, die indirekt (sog. *chain refoulement*) zum Weiterschub in einen dritten Staat führt, in welchem dem Betroffenen Folter droht.⁸¹⁵ Das in Art. 3 I CAT statuierte Verbot kennt in personeller Hinsicht keinerlei Beschränkungen und gilt ausnahmslos für jeden Menschen unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder sonstigen Rechtsstellung des Betroffenen.⁸¹⁶ Das Verbot des *refoulement* gilt dabei absolut und ist einer Abwägung mit entgegenstehenden staatlichen Interessen wie etwa dem Schutz der nationalen Sicherheit nicht zugänglich.⁸¹⁷ Es erstreckt sich daher auch auf Personen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit dar-

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

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

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

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

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

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

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

VI. Zusammenfassung

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

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

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

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

B. Regionales Völkerrecht

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

I. ECN

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

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

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

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

1. Art. 7 ECN

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

a. Art. 7 I c ECN

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

⁸²³ Vgl. *ibid.*, Rn. 15 u. 77.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diese These vermag jedoch nicht zu überzeugen, weil bereits die Grundprämisse hinsichtlich der fehlenden normativen Bedeutung des *Explanatory Report* unzutreffend ist. Denn auch wenn der *Explanatory Report* nicht unmittelbar bindend ist, kann ihm doch nicht jegliche Bedeutung für die Auslegung und Anwendung der ECN abgesprochen werden: Der *Explanatory Report* wurde parallel zur ECN ausgehandelt und mit dieser zusammen in der ETS veröffentlicht, insofern muss er als „supplementary means of interpretation“ i.S.v. Art. 32 WVK gewertet werden⁸³⁶ und gewinnt damit eine mittelbar bindende Wirkung.

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

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

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

833 *Ibid.*

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

835 *Ibid.*

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

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

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

b. Art. 7 I d ECN

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

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

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

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

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

841 *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Genau wie im universellen stellt sich auch im regionalen Völkerrecht die Frage, ob Ausbürgerungsregelungen, die nach der Anzahl der Staatsangehörigkeiten oder der Art und Weise ihres Erwerbs differenzieren, mit den jeweils einschlägigen Diskriminierungsverboten vereinbar sind. Hinsichtlich der ECN – die in Art. 5 I ECN ein allgemeines Diskriminierungsverbot⁸⁵¹ statuiert – ergibt sich die Antwort für Regelungen, die zwischen Mono- und Mehrstaatern unterscheiden, bereits aus der Systematik des Art. 7 ECN. Denn Art. 7 I u. III ECN machen den ausnahmsweise zulässigen Erlass von Verlustregelungen grundsätzlich davon abhängig, dass die Entstehung von Staatenlosigkeit ausgeschlossen ist.⁸⁵² Daraus folgt, dass es den Staaten nicht nur nicht verwehrt ist, im Rahmen von Verlustregelungen zwischen Mono- und Mehrstaatern zu unterscheiden, sondern eine solche Differenzierung – wie sie auch § 28 I Nr. 2 StAG vornimmt – von der ECN im Gegenteil gerade gefordert wird.⁸⁵³

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

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

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

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

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

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

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

3. Zwischenergebnis

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

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

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

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

Mehrstaaten – wie sie auch § 28 I Nr. 2 StAG vornimmt – im Rahmen der ECN nicht als unzulässige Ungleichbehandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen anzusehen. Was Ausbürgerungsvorschriften betrifft, die darüber hinaus aufgrund der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit differenzieren, steht die ECN diesen, wie aus Art. 5 II ECN hervorgeht, zwar ablehnend gegenüber, ein bindendes Verbot solcher Unterscheidungen normiert die Konvention indessen nicht. Eine andere Frage ist allerdings, ob derartige Differenzierungen heute noch mit den, wie der folgende Abschnitt zeigt, ebenfalls relevanten Vorgaben der EMRK⁸⁵⁶ in Einklang stehen.

II. EMRK

Die EMRK und ihre Protokolle enthalten – anders als ihr später verabschiedetes inter-amerikanisches Pendant⁸⁵⁷ – kein Recht auf Staatsangehörigkeit.⁸⁵⁸ Ausdrücklich erwähnt wird die Staatsangehörigkeit im Rahmen der Konvention nur in Art. 3 ZP 4 EMRK, der das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger betrifft. Das bedeutet aber nicht, dass die Vorgaben der EMRK für das Staatsangehörigkeitsrecht nicht von Belang sind, denn staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen können je nach Fallgestaltung in den Anwendungsbereich verschiedener Konventionsrechte fallen.⁸⁵⁹ Für die vorliegende Untersuchung sind insoweit insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK), das Verbot der Folter (Art. 3), sowie das bereits erwähnte Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger (Art. 3 ZP 4 EMRK) von Belang.

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

857 Siehe Art. 20 ACHR.

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

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

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

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

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

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

Von dieser restriktiven Linie rückte der – im November 1998 durch das Inkrafttreten des ZP II EMRK⁸⁶³ erheblich gestärkte⁸⁶⁴ – EGMR allerdings in seiner Entscheidung zur Sache *Karashev v. Finland*⁸⁶⁵ aus dem Jahr 1999 entschieden ab⁸⁶⁶ und hielt stattdessen fest: „Although right to a citizenship is not as such guaranteed by the Convention or its Protocols, the Court does not exclude that arbitrary denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual.“⁸⁶⁷ Diese

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

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

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

863 ETS No. 155.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

871 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85.

872 *Ibid.*, Rn. 84.

Mit Blick auf die bis dahin allein entschiedenen Fälle der Versagung bzw. Nichtanerkennung der Staatsangehörigkeit hält der Gerichtshof in *Ramadan fest*: „[T]he Court considers that the loss of citizenship already acquired or born into can have the same (and possibly a bigger) impact on a person's private and family life. It follows that there is no reason to distinguish between the two situations and the same test should therefore apply. Thus, an arbitrary revocation of citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of its impact on the private life of the individual.“⁸⁷³ Auch diese Position hat der EGMR in ständiger Rechtsprechung vielfach bestätigt.⁸⁷⁴

bb. Die Kritik an der Linie des EGMR

Die vorstehend dargestellte Rechtsprechungslinie des EGMR zu Staatsangehörigkeitsfragen, die sich im Anschluss an die Entscheidung *Karashev* entwickelte, ist nicht überall auf Zuspruch gestoßen. So werten *Weber/Hailbronner* das Vorgehen des Gerichtshofs angesichts des Fehlens einer ausdrücklichen Normierung des Rechts auf Staatsangehörigkeit in der EMRK sowie der Ende der 1980er gescheiterten Bemühungen, ein solches Recht in einem eigenen Protokoll zu verankern,⁸⁷⁵ als unzulässige Überschreitung des für den EGMR geltenden „Legitimationsrahmens“.⁸⁷⁶ Daran ändert in den Augen *Weber/Hailbronners* auch die Existenz der ECN nichts, da sich in Anbetracht des geringen Ratifikationsstandes aus dieser ebenso wenig wie aus der Konvention und ihren Protokollen gemeineuropäische Standards im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts ableiten ließen.⁸⁷⁷

873 Ibid., Rn. 85.

874 EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 49; *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 108; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 43; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 43; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 45; *Huseynov v. Azerbaijan (No. 2)*, Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 50.

875 Stattdessen entschied man sich, Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts in der oben bereits untersuchten ECN zu regeln. Siehe zur Entstehung der ECN *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (252 f.).

876 *Weber/Hailbronner*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 471 f.; siehe auch *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, S. 208 ff.

877 *Weber/Hailbronner*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 471 u. 467. Stand 2023 wurde die ECN von 21 Staaten ratifiziert.

aaa. Der evolutive Interpretationsansatz des EGMR

Die maßgeblich auf Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Konvention und ihrer Protokolle abstellende Kritik *Weber/Hailbronn* erkennt den hohen Stellenwert, der dem Prinzip der dynamischen Interpretation bei der Auslegung der EMRK zukommt.⁸⁷⁸ Der EGMR vertritt seit vielen Jahrzehnten in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass die Konvention ein „living instrument“ ist, das im Lichte der gegenwärtigen Gegebenheiten ausgelegt werden muss.⁸⁷⁹

Die Berechtigung, ja sogar Verpflichtung zur evolutiven Auslegung der EMRK, die auch ein Abrücken von etablierten Rechtsprechungslinien bedeuten kann, leitet der Gerichtshof dabei unmittelbar aus dem Hauptzweck der Konvention ab, ein progressives System zum wirksamen Schutz der Menschenrechte zu etablieren.⁸⁸⁰ Eine statische, am Wortlaut, der Genese oder der bisherigen Entscheidungspraxis orientierte Auslegung würde diesen Anforderungen, wie der EGMR in ständiger Rechtsprechung hervorhebt, nicht gerecht, denn „a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement.“⁸⁸¹

Diese Position ist auch in der Literatur auf Zuspruch gestoßen, so schreibt etwa *Bernhardt*: „As far as international organs, like the European Court of Human Rights, have the right and the duty to interpret a treaty

878 Siehe eingehend zur evolutiven Auslegung völkerrechtlicher Verträge *Bernhardt*, German Y.B. Int'l L. 42 (1999), 11 (11 ff.), speziell mit Blick auf die EMRK *ibid.*, (17 ff.); *Schabas*, ECHR, S. 47 ff. Siehe zudem auch *Theil*, EPL 23 (2017), 587 (600 ff.).

879 EGMR, *Tyrer v. The United Kingdom*, Nr. 5856/72, 25. April 1978, Rn. 31; *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41; *Mazurek v. France*, Nr. 34406/97, 1. Februar 2000, Rn. 49; *Kress v. France* (GC), Nr. 39594/98, 7. Juni 2001, Rn. 70; *Goodwin v. The United Kingdom* (GC), Nr. 28957/95, 11. Juli 2002, Rn. 75; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 80; *Bayatyan v. Armenia* (GC), Nr. 23459/03, 7. Juli 2011, Rn. 102.

880 Vgl. EGMR, *Stafford v. The United Kingdom* (GC), Nr. 46295/99, 28. Mai 2002, Rn. 68; *Goodwin v. The United Kingdom* (GC), Nr. 28957/95, 11. Juli 2002, Rn. 74; *Scoppola v. Italy (No. 2)* (GC), Nr. 10249/03, 17. September 2009, Rn. 104; *Bayatyan v. Armenia* (GC), Nr. 23459/03, 7. Juli 2011, Rn. 102.

881 EGMR, *Stafford v. The United Kingdom* (GC), Nr. 46295/99, 28. Mai 2002, Rn. 68; *Goodwin v. The United Kingdom* (GC), Nr. 28957/95, 11. Juli 2002, Rn. 74; *Scoppola v. Italy (No. 2)* (GC), Nr. 10249/03, 17. September 2009, Rn. 104; *Vilho Eskelinen et al. v. Finland* (GC), Nr. 63235/00, 19. April 2007, Rn. 56; *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 153.

with binding force, an evolutive interpretation must be possible since it normally corresponds to the object and purpose of the treaty. Human rights treaties in particular intend an effective and not only theoretical protection of the individual, and this aim can only be reached if the interpretation takes account of changing conditions in State and society.”⁸⁸²

Die Herangehensweise des EGMR wird zudem auch durch die Staatenpraxis gestützt, denn in dem 2018 veröffentlichten Schlusskommuniké der unter dänischem Vorsitz des Committee of Ministers of the Council of Europe einberufenen High Level Conference wird der dynamische Interpretationsansatz des Gerichtshofs von den Mitgliedstaaten der EMRK ausdrücklich gebilligt.⁸⁸³

All dies zeigt, dass die Kritik *Weber/Hailbronners*, die der Rechtsprechung des EGMR vorhält, auf einer „wackeligen Grundlage“ zu stehen, ihrerseits nicht auf einem sonderlich soliden rechtlichen Fundament ruht.

bbb. Die Rolle der ECN bei der Auslegung der Konvention

Was den ebenfalls angezweifelte Erkenntniswert der ECN für die Auslegung der EMRK anbelangt, übersehen *Hailbronner/Weber*, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu dieser Frage eigene Grundsätze entwickelt hat, die sich mit ihren Folgerungen keineswegs decken. Der EGMR misst spezialisierten völkerrechtlichen Instrumenten – eine Kategorie, in die die ECN zweifelsohne fällt – besondere Bedeutung bei der Auslegung

882 *Bernhardt*, German Y.B. Int'l L. 42 (1999), 11 (23). Eingehend zur Berechtigung des EGMR zur dynamischen Interpretation auch *Theil*, EPL 23 (2017), 587 (592 ff. u. 600 ff.). Prägnant auch Richter am IGH *Alvarez*, der mit Blick auf multilaterale Konventionen festhielt: „[T]hey can be compared to ships which leave the yards in which they have been built, and sail away independently, no longer attached to the dockyard. These conventions must be interpreted without regard to the past, and only with regard to the future.“, IGH, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion vom 28. Mai 1951, Dissenting Opinion *Judge Alvarez*, ICJ Rep. 1951, S. 53.

883 „The Court [...] authoritatively interprets the Convention in accordance with relevant norms and principles of public international law, and, in particular, in the light of the Vienna Convention on the Law of Treaties, giving appropriate consideration to present-day conditions.“, *Copenhagen Declaration 2018*, Rn. 26. Verfügbar unter: <https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]. Siehe zur Staatenpraxis mit Blick auf die „living instrument“-Doktrin auch *Theil*, EPL 23 (2017), 587 (594 ff.).

der Konvention zu.⁸⁸⁴ Dabei kommt es, wie der Gerichtshof betont, weder entscheidend darauf an, ob der am Verfahren beteiligte Mitgliedstaat die entsprechenden Instrumente selbst ratifiziert hat, noch darauf, ob diese insgesamt von zahlreichen Staaten ratifiziert worden sind.⁸⁸⁵ Im Vordergrund steht für den EGMR vielmehr, ob ein völkerrechtliches Instrument Ausweis geänderter Anschauungen in einem bestimmten Rechtsbereich ist.⁸⁸⁶ Wobei für den Gerichtshof allein die Tatsache, dass ein völkerrechtlicher Vertrag zu einem bestimmten Thema überhaupt geschlossen wurde, bereits ein deutlicher Indikator für die Existenz einer „clear measure of common ground in this area amongst modern societies“ ist.⁸⁸⁷

Nach diesen Grundsätzen erscheint es – entgegen der Ansicht *Weber/Hailbronn*⁸⁸⁸ – keineswegs verfehlt, sowohl den Abschluss der ECN als auch die materiellen Regelungen dieser Konvention als Ausdruck gewandelter Anschauungen auf dem nach traditionellem Verständnis den Staaten vorbehaltenen Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts zu begreifen und aus diesem Umstand Folgerungen für eine zeitgemäße Auslegung der EMRK zu ziehen.⁸⁸⁹

884 Siehe EGMR, *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 85; *Bayatyan v. Armenia* (GC), Nr. 23459/03, 7. Juli 2011, Rn. 102.

885 EGMR, *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41; *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 78 ff.; *Genovese v. Malta*, Nr. 53124/09, 11. Oktober 2011, Rn. 44. So berief sich die Große Kammer z.B. in *Öneryildiz v. Turkey* auf zwei im Rahmen des Europarats geschlossene Abkommen, die zum einen von der Türkei gar nicht ratifiziert worden waren, zum anderen einen erheblich niedrigeren Ratifikationsstand aufwiesen als die ECN, EGMR, *Öneryildiz v. Turkey* (GC), Nr. 48939/99, 30. November 2004, Rn. 59. Siehe mit Blick auf die Bedeutung der ECN für die Rechtsprechung des EGMR auch *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (79 f.).

886 Der Gerichtshof betont in *Demir and Baykara*, dass eine solche Beurteilung auf Entwicklungen des Völkerrechts oder des nationalen Rechts der Mehrheit der Mitgliedstaaten beruhen kann: “It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies” EGMR, *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), Nr. 34503/97, 12. November 2008, Rn. 86 [Hervorhebung des Verfassers]. Vgl. auch EGMR, *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41.

887 EGMR, *Marckx v. Belgium*, Nr. 6833/74, 13. Juni 1979, Rn. 41.

888 *Weber/Hailbronn*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 471 u. 467.

889 So auch die Position des EGMR, vgl. EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 131 f.

b. Die methodischen Unklarheiten bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 I EMRK

Der EGMR hat für die Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 I EMRK ein eigenes, vom üblichen Dreischritt⁸⁹⁰ abweichendes, zweistufiges Prüfschema entwickelt, das einerseits darauf abstellt, ob eine Ausbürgerung willkürlich erscheint und andererseits die Folgen des Verlusts der Staatsangehörigkeit für den Betroffenen in den Blick nimmt.⁸⁹¹ Die atypische Vorgehensweise des Gerichtshofs geht auf die – wie oben dargelegt für die Prüfung staatsangehörigkeitsrechtlicher Fragen im Lichte des Art. 8 EMRK fundamentale – Entscheidung in der Sache *Karashev* zurück, in der der EGMR hinsichtlich einer Versagung der Staatsangehörigkeit die Fragen „whether the Finnish decisions disclose such arbitrariness, or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention“ zum relevanten Prüfungsmaßstab erklärte.⁸⁹²

aa. Der „klassische“ zweistufige Prüfungsaufbau in Ausbürgerungskonstellationen

In der Entscheidung *Ramadan v. Malta* griff der Gerichtshof die oben genannten Kriterien auf und bestätigte, dass der in *Karashev* entwickelte Prüfungsmaßstab nicht nur für die Versagung der Staatsangehörigkeit, sondern auch für die Ausbürgerung gilt.⁸⁹³ Dabei prüfte der EGMR zunächst, ob das Vorgehen der maltesischen Behörden das Kriterium der Willkür erfüllte, was *in concreto* nicht der Fall war,⁸⁹⁴ bevor er sodann in einem zweiten Schritt die Folgen der Ausbürgerung für den Betroffenen analysierte.⁸⁹⁵

890 Dabei wird überprüft, ob ein Eingriff „in accordance with the law“ erfolgte, einen legitimen Zweck verfolgt und „necessary in a democratic society“ ist, siehe nur EGMR, *K. and T. v. Finland* (GK), Nr. 25702/94, 12. Juli 2001, Rn. 151; *Paradiso and Campanelli v. Italy* (GK), Nr. 25358/12, 24. Januar 2017, Rn. 167; *Strand Lobben v. Norway* (GK), Nr. 37283/13, 10. September 2019, Rn. 202. Siehe dazu auch, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion Lemmens and Ravarani, Rn. 11.

891 Vgl. *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 524; *Prener*, Denationalisation, S. 122; *Gerdes/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022.

892 EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

893 Siehe EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85.

894 Ibid., Rn. 86 ff.

895 Ibid., Rn. 90 ff.

Diese Vorgehensweise, zunächst im ersten Schritt die Willkürlichkeit der Ausbürgerung zu prüfen, um dann im zweiten Schritt – unabhängig davon, ob den zuständigen Stellen im ersten Schritt ein willkürliches Vorgehen attestiert wurde – die Folgen der Maßnahme für den Betroffenen in den Blick zu nehmen, übernahm der Gerichtshof auch in *K2 v. The United Kingdom*, der ersten Entscheidung, die die Ausbürgerung in einer Terrorkonstellation betraf.⁸⁹⁶ Dabei stellte der EGMR klar, dass er für die Bestimmung der „arbitrariness“ einer Ausbürgerung einen stark prozessual geprägten Maßstab heranzieht, indem er an die in *Ramadan* entwickelten Kriterien anknüpft und darauf abstellt „whether the revocation was in accordance with the law; whether it was accompanied by the necessary procedural safeguards, including whether the person deprived of citizenship was allowed the opportunity to challenge the decision before courts affording the relevant guarantees; and whether the authorities acted diligently and swiftly.“⁸⁹⁷ Diese Kriterien zur Bestimmung der Willkür im Kontext der Ausbürgerung hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung vielfach bestätigt.⁸⁹⁸

bb. Die neue Vorgehensweise aus *Alpeyeva* und die nachfolgende Verwirrung um den richtigen Aufbau der zweistufigen Prüfung

In der 2018 ergangenen Entscheidung *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia* rückte der EGMR von seiner bisherigen Vorgehensweise ab und ging plötzlich und ohne weitere Begründung in umgekehrter Reihenfolge vor:⁸⁹⁹ Der Gerichtshof analysierte nunmehr im ersten Schritt die Folgen einer Ausbürgerung⁹⁰⁰ und machte davon abhängig, ob überhaupt ein Eingriff in

896 EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 52 ff.

897 Ibid., Rn. 50. In diesem Zusammenhang hebt der EGMR auch hervor, dass der Maßstab der „arbitrariness“ strikter ist als derjenige der „proportionality“, ibid., Rn. 61. Siehe zum Kriterium der „arbitrariness“ auch *Prener*, Denationalisation, S. 123.

898 EGMR, *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 109; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 63; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 44; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 44; *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Rn. 54; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 46; *Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2), Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 57.

899 EGMR, *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 111 ff.

900 Ibid.

Art. 8 EMRK vorliegt.⁹⁰¹ In einem zweiten Schritt überprüfte er sodann, ob dieser Eingriff in willkürlicher Weise erfolgte.⁹⁰²

Die mit *Alpeyeva* eingeführte neue Vorgehensweise, erst die Folgen und dann die Willkür einer Ausbürgerung zu prüfen, erwies sich rasch als Quell der Verwirrung in der Judikatur des EGMR. Die in der Folge ergangenen Entscheidungen des Gerichtshofs, die sich mit Ausbürgerungen und Art. 8 EMRK befassen, zeichnen sich insofern dadurch aus, dass in schöner Regelmäßigkeit zwischen den beiden Aufbauvarianten der zweistufigen Prüfung variiert wird. So kehrt der EGMR in der nur wenige Monate nach *Alpeyeva* ergangenen Entscheidung *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* schon wieder zum „klassische“ Vorgehen zurück und prüft erst die Willkür der Ausbürgerungsmaßnahme und sodann die Folgen derselben.⁹⁰³ Die im folgenden Jahr gefällte Entscheidung *Ahmadov* greift demgegenüber wieder die neue, in *Alpeyeva* verwendete Vorgehensweise auf, erst die Folgen der Ausbürgerung und dann die Frage der Willkür zu prüfen.⁹⁰⁴ In der kurz darauf ergangenen Entscheidung *Ghoumid* wird dann allerdings wieder der „klassische“ Aufbau gewählt.⁹⁰⁵

In *Usmanov* spricht der Gerichtshof die Existenz unterschiedlicher Ansätze bei der Prüfung der Versagung oder Aberkennung der Staatsangehörigkeit am Maßstab des Art. 8 EMRK erstmals ausdrücklich an, um sich sodann bewusst – ohne diese Wahl jedoch zu begründen – für den zweistufigen Aufbau nach Maßgabe von *Alpeyeva* zu entscheiden.⁹⁰⁶ Soweit sich die Mehrheit in *Usmanov* von ihrem offenen Bekenntnis zu diesem methodischen Vorgehen eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung des EGMR in Ausbürgerungssachen erhofft haben sollte, wurde diese Erwartung enttäuscht: So entschied sich der Gerichtshof in *Hashemi* zwar für den neuen

901 Ibid., Rn. 115.

902 Ibid., Rn. 116 ff.

903 EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 64 ff.

904 EGMR, *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 45 ff.

905 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 44 ff.

906 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Rn. 53 u. 58. Das Vorgehen der Mehrheit ablehnend Richter *Lemmens* und *Ravarani*, *ibid.*, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 1 ff. *Lemmens* und *Ravarani* betonen, dass der Fall *Usmanov* die Gelegenheit geboten hätte, die Verwirrung um die richtige Vorgehensweise bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK zu beseitigen, die Mehrheit diese Chance allerdings vertan hätte, mit dem Ergebnis „that the confusion is now even greater than before“, *ibid.*, Rn. 3. Dazu sogleich.

Prüfungsaufbau,⁹⁰⁷ kehrte allerdings wenig später in *Johansen* und *Laraba* abermals zum „klassischen“ Aufbauschema zurück,⁹⁰⁸ um sodann in *Huseynov* doch wieder den neuen Aufbau zu wählen.⁹⁰⁹ Insofern besteht unter den Spruchkörpern des EGMR offensichtlich nach wie vor kein Konsens über die richtige Vorgehensweise.

cc. Die Kritik am zweistufigen Prüfungsaufbau

Über die gerichtsinternen Diskrepanzen hinsichtlich des korrekten Aufbaus der zweistufigen Prüfung ist eine andere – im Grunde vorgelagerte – Frage völlig in den Hintergrund getreten: Nämlich die, ob der atypische zweistufige Aufbau, den der Gerichtshof bei der Prüfung von Versagung und Aberkennung der Staatsangehörigkeit am Maßstab des Art. 8 EMRK wählt, nicht als solcher ein rechtlicher Irrweg ist.

Schon in der wegweisenden Entscheidung *Karashev*, in der die zweistufige Prüfung erstmals auftaucht, bleibt unklar, weshalb der EGMR sich für diesen Aufbau, der maßgeblich auf die „arbitrariness“ abstellt, entscheidet.⁹¹⁰ Trotzdem wird der gleiche Maßstab in *Ramadan* und den nachfolgenden Entscheidungen zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit unkritisch auf Ausbürgerungskonstellationen übertragen,⁹¹¹ obwohl die Beseitigung einer bereits innegehabten Rechtsposition im Vergleich zur Verweigerung der Zuerkennung derselben regelmäßig einen intensiveren Eingriff darstellt und insofern einiges für einen strengeres Prüfprogramm spricht.⁹¹²

907 EGMR, *Hashemi et al. v. Azerbaijan*, Nr. 1480/16, 13. Januar 2022, Rn. 47.

908 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 45 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 15 ff.

909 EGMR, *Huseynov v. Azerbaijan* (No. 2), Nr. 1/16, 13. Juli 2023, Rn. 51.

910 Vgl. EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

911 Siehe EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85; *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 49; *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 108; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 43.

912 Siehe dazu *Gibney*, *The Journal of Politics* 75 (2013), 646 (656). Der EGMR stellt die regelmäßig höhere Eingriffsintensität der Ausbürgerung im Vergleich zur Versagung der Staatsangehörigkeit nicht in Abrede. So heißt es schon in *Ramadan*, dass der „loss of citizenship already acquired or born into can have the same (and possibly a bigger) impact on a person's private and family life.“, EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 85. In den folgenden Entscheidungen bestätigt der Gerichtshof diese Einschätzung immer wieder und

Der methodische Sonderweg, den der EGMR – ohne dies zu begründen – bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK einschlägt, ist daher wenig überraschend sowohl in der Literatur⁹¹³ als auch innerhalb des Gerichtshofs⁹¹⁴ auf Ablehnung gestoßen.

Diese beruht zum einen darauf, dass das Abweichen vom üblichen dreistufigen Prüfungsaufbau⁹¹⁵ bereits für sich genommen Verwirrung stiftet, die durch die oben aufgezeigten unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der zweistufigen Prüfung noch zusätzlich verstärkt wird.⁹¹⁶ Angesichts dessen schließen die Richter *Lemmens* und *Ravarani* in ihrem Sondervotum zur Sache *Usmanov* ihre Darstellung der ständig wechselnden Herangehensweise des Gerichtshofs bei der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK mit der nüchternen Bemerkung: „Such a lack of coherence is prejudicial to legal certainty.“⁹¹⁷

Zum anderen wird kritisiert, dass der Ansatz des Gerichtshofs, der maßgeblich auf die „arbitrariness“ – ein Kriterium, das im Wortlaut von Art. 8 II EMRK keine Stütze findet – abstellt, dazu führt, dass im Falle der Ausbürgerung ein geringerer Schutzstandard gewährt wird als in allen anderen Konstellationen, die unter Art. 8 EMRK fallen.⁹¹⁸

schreibt mit Blick auf die Übertragung der zur Versagung der Staatsangehörigkeit entwickelten Grundsätze auf Ausbürgerungskonstellationen: „[T]he Court has accepted that the same principles must apply to the revocation of citizenship already obtained, since this might lead to a similar – if not greater – interference with the individual’s right to respect for family and private life.“, siehe EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 49; *Alpeyeva and Dzhalaganiya v. Russia*, Nr. 7549/09 u. 33330/11, 12. Juni 2018, Rn. 108; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62; *Ahmadov v. Azerbaijan*, Nr. 32538/10, 30. Januar 2020, Rn. 43 [Hervorhebungen des Verfassers].

913 Vgl. v. Rütte, *Citizenship*, S. 167 f.; *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 524.

914 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 3 ff.

915 Siehe zum „klassischen“ Aufbau, wonach es für die Prüfung eines Eingriffs im Rahmen von Art. 8 EMRK grundsätzlich darauf ankommt, ob dieser „in accordance with the law“ erfolgt ist, ein „legitimate aim“ verfolgt und „necessary in a democratic society“ ist nur EGMR, *K. and T. v. Finland* (GK), Nr. 25702/94, 12. Juli 2001, Rn. 151; *Paradiso and Campanelli v. Italy* (GK), Nr. 25358/12, 24. Januar 2017, Rn. 167; *Strand Lobben v. Norway* (GK), Nr. 37283/13, 10. September 2019, Rn. 202.

916 Vgl. EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 3 ff. Siehe auch *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 524 f.

917 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 9.

918 Vgl. v. Rütte, *Citizenship*, S. 167 f. In ihrem Sondervotum halten Richter *Lemmens* und *Ravarani* mit Blick auf die Abweichung vom üblichen dreistufigen Prüfungsauf-

Dies gilt insbesondere mit Blick auf die in *Alpeyeva* eingeführte – und von der Mehrheit in *Usmanov* ausdrücklich befürwortete – neue Vorgehensweise, sämtliche Folgen einer Ausbürgerung allein hinsichtlich der Frage, ob überhaupt ein Eingriff in Art. 8 EMRK vorliegt, zu berücksichtigen, um sodann im zweiten Schritt anhand des, wie oben dargelegt, in diesem Kontext auf prozessuale Aspekte abzielenden Kriteriums der „arbitrariness“ zu prüfen, ob der Ablauf des Ausbürgerungsverfahrens gravierende Mängel aufwies. Anders als bei der „klassischen“ zweistufigen Vorgehensweise, die neben der Frage der „arbitrariness“ auch die Folgen der Ausbürgerung berücksichtigt und damit immerhin eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ermöglicht,⁹¹⁹ läuft der in *Alpeyeva* und *Usmanov* gewählte Ansatz, der eine Folgenabwägung gerade nicht vorsieht, insoweit auf eine weitgehend auf Verfahrensfragen beschränkte Kontrolle des staatlichen Handelns gegenüber dem Betroffenen hinaus.⁹²⁰

Angesichts all dieser Verwerfungen kommen Richter *Lemmens* und *Ravarani* in ihrem Sondervotum zu dem Schluss, dass in dieser „sensitive area of growing importance“ erheblicher Bedarf „for a more coherent approach, in line with generally applicable principles to Article 8 of the Convention“ besteht.⁹²¹

bau fest: „For unexplained reasons, however, these principles are not applied in cases concerning denial or revocation of citizenship. For that rather limited category of cases, the Court has thus far followed lines of reasoning that significantly derogate from the methodology that is followed in all other cases.“, EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion, Rn. 3.

919 Siehe zu diesem Aspekt EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 8. Vgl. auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (335). Ein anschauliches Beispiel findet sich in EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 49 ff.

920 Vgl. auch *Reyntjens*, die dazu festhält: „[B]y removing the consequences from the consideration of the ‘violation stage’, the Court seems to have removed as well the need to balance those consequences against the reasons invoked by the government to annul an individual’s citizenship. Instead, the Court ‘outsources’ this exercise entirely to the domestic authorities, limiting itself to the question whether the latter has performed this exercise in a satisfactory manner.“, *dies.*, *Usmanov v. Russia: A Confusing Turn in the Right Direction?*, Strasbourg Observers-Blog vom 22. Januar 2021. Trotz dieser Einschätzung hegte *Reyntjens* noch die Hoffnung, dass eine umfassende Abwägung immerhin auf der nationalen Ebene stattfinden könnte und eventuelle Defizite vom EGMR aufgefangen werden würden, *ibid.* Dass diese Hoffnung, für die schon damals wenig Anlass bestand, sich nicht erfüllt hat, verdeutlicht der folgende Abschnitt.

921 EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 9.

Die konsequenteste, auch von *Lemmens* und *Ravarani* befürwortete, Lösung des Problems bestünde darin, dass der Gerichtshof den mit *Karashev* eingeschlagenen Sonderweg verlässt und bei der Prüfung der Versagung oder Aberkennung der Staatsangehörigkeit am Maßstab des Art. 8 EMRK schlicht genau dasselbe – aus Art. 8 II EMRK abgeleitete – Prüfungsschema anwendet wie in allen anderen Konstellationen, die Art. 8 EMRK betreffen.⁹²² Sollte der EGMR trotz aller Kritik weiterhin am zweistufigen Aufbau festhalten, wäre der „klassische“ Ansatz vorzuziehen, zunächst die „arbitrariness“ einer Ausbürgerung zu prüfen, um sodann unabhängig davon auch deren Folgen zu untersuchen, da dieser Aufbau – anders als der von der Mehrheit in *Usmanov* propagierte – immerhin eine über die Prüfung von Verfahrensfragen anhand der zur „arbitrariness“ entwickelten Kriterien hinausgehende materielle Abwägung zwischen den Interessen des Staates und denen des Betroffenen ermöglicht, die angesichts der regelmäßig gravierenden Auswirkungen der Maßnahme auf die Identität und die sozialen Bezüge des Einzelnen geboten erscheint.

Allerdings sollte man sich von einer allein auf die Methodik beschränkten Neuausrichtung der Prüfung von Ausbürgerungen am Maßstab des Art. 8 EMRK nicht zu viel erhoffen, denn wie der folgende Abschnitt zeigt, verfolgt der Gerichtshof hier gerade in Terrorkonstellationen eine sehr großzügige Linie und ist selbst in den nach „klassischer“ Struktur entschiedenen Fällen, in denen also auch die Folgen der Ausbürgerung für den Betroffenen berücksichtigt wurden, bisher in keinem einzigen Fall zu dem Ergebnis gekommen, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit unverhältnismäßig war.

922 Siehe EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 11. Zustimmung *Prener*, Denationalisation, S. 133. *Lemmens* und *Ravarani* wollen die „consequence-based approach“ letztlich nur im Hinblick auf die Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 8 EMRK beibehalten, da sie den in *Genovese* begründeten Ansatz, Fragen der Staatsangehörigkeit als solche der sozialen Identität des Betroffenen zu begreifen, im Falle fehlender Bindungen zum Heimatstaat für zu weit halten, vgl. EGMR, *Usmanov v. Russia*, Nr. 43936/18, 22. Dezember 2020, Concurring Opinion *Lemmens* and *Ravarani*, Rn. 10.

c. Die staatenfreundliche Linie des EGMR bei der Prüfung terrorismusbezogener Ausbürgerungen

Für die Untersuchung der Schwere der Folgen einer Ausbürgerung hat der EGMR – anders als bei der Ausweisung – bislang kein festes Prüfprogramm entwickelt, gleichwohl geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass in diesem Zusammenhang im Wesentlichen drei Aspekte in den Blick genommen werden:⁹²³

Der erste Gesichtspunkt, der in den Entscheidungen des EGMR immer wieder auftaucht, ist die Frage, ob die Ausbürgerung zur Staatenlosigkeit des Betroffenen führt.⁹²⁴ In *Ghoumid* hält der Gerichtshof insoweit mit Blick auf mehrere wegen terroristischer Aktivitäten verurteilte und später ausgebürgerte Personen fest: „The Court also notes that the applicants all have another nationality, a fact to which it attaches some importance.“⁹²⁵ Allerdings ist dieser Faktor in der Abwägung nicht unbedingt ausschlaggebend, da der EGMR, wie aus *Ramadan* hervorgeht, prinzipiell bereit ist, selbst die Entstehung von Staatenlosigkeit zu tolerieren.⁹²⁶

Der zweite Aspekt, auf den der Gerichtshof ein besonderes Augenmerk legt, betrifft die Frage, ob die Aberkennung der Staatsangehörigkeit die Ausweisung des Betroffenen nach sich zieht.⁹²⁷ Eng damit verbunden ist der dritte Aspekt, der die Auswirkungen der Ausbürgerung auf das Privat- und Familienleben des Betroffenen betrifft.⁹²⁸

In dieser Hinsicht ist der EGMR im Lauf der Zeit sukzessive erheblich großzügiger geworden. Wurde in *Ramadan* bei der Bewertung der Schwere der Folgen der Aberkennung der Staatsangehörigkeit dem Umstand, dass dem Ausgebürgerten keine Ausweisung drohte und er daher sein Privat- und Familienleben weitgehend ungehindert fortführen konnte noch große

923 Vgl. dazu EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 52 ff.

924 Siehe EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 62; *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 69; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 56 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 21.

925 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 50.

926 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 92 u. 56.

927 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 90 u. 56; *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 49. Siehe im Kontext der Versagung der Staatsangehörigkeit bereits EGMR, *Karashev v. Finland*, Nr. 31414/96, 12. Januar 1999.

928 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 90; *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 62.

Bedeutung beigemessen,⁹²⁹ so liest sich *K2 v. The United Kingdom* schon ganz anders: In einer zweiteiligen Prüfung kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass weder die Ausbürgerung des des Terrorismus verdächtigten Betroffenen während eines Auslandsaufenthaltes noch die aufenthaltsrechtliche Folge des Ausschlusses vom Gebiet des ehemaligen Heimatstaates Großbritannien mit Art. 8 EMRK unvereinbar seien, da der Betroffene freiwillig ausgeweist sei und seine Familie ihn in seinem zweiten Heimatstaat Sudan besuchen oder sogar dorthin umziehen könne.⁹³⁰

Wenige Jahre später übertrug der EGMR diese permissive Linie schließlich auch auf Ausbürgerungen, die die Ausweisung des Betroffenen überhaupt erst ermöglichten, und gab damit die in *Ramadan* vertretene Position, dem Fortbestand des Aufenthalts bei der Beurteilung der Folgen einer Ausbürgerung hohes Gewicht beizumessen, letztlich endgültig auf.⁹³¹

So hebt der Gerichtshof in *Ghoumid et al. v. France* zwar noch hervor, dass ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Folgen der Ausbürgerung im konkreten Fall sei, dass sie nicht unmittelbar zur Ausweisung der Betroffenen geführt habe und die Maßnahme daher weniger ihr Privat- und Familienleben betreffe, sondern sich auf den Verlust eines Elements ihrer Identität beschränke, der angesichts ihrer Verwicklung in terroristische Aktivitäten jedoch verhältnismäßig sei.⁹³² Gleichzeitig räumt der EGMR allerdings ein, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit darüber hinaus auch den weiteren Aufenthalt der Betroffenen in Frankreich in Frage stellt, indem sie diese zu Ausländern stempelt.⁹³³ Dagegen stünden ihnen aber gesonderte Rechtsbehelfe zur Verfügung.⁹³⁴

In den beiden Entscheidungen *Johansen* und *Laraba*, die ebenfalls die Aberkennung der Staatsangehörigkeit aufgrund der Verwicklung in terro-

929 EGMR, *Ramadan v. Malta*, Nr. 76136/12, 21. Juni 2016, Rn. 90.

930 EGMR, *K2 v. The United Kingdom*, Nr. 42387/13, 7. Februar 2017, Rn. 62 ff. u. 65 ff.

931 Siehe nur EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*, Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 70 ff.; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 54 u. 61 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 22 ff.

932 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 49 ff. Die Bereitschaft des EGMR, selbst fragwürdigste staatliche Praktiken in diesem Bereich zu billigen, zeigt sich auch darin, dass der Gerichtshof die viele Jahre nach der zugrunde liegenden Verurteilung wegen terroristischer Aktivitäten erfolgte Ausbürgerung „in the particular circumstances of the present case“ für mit dem „diligently and promptly“-Standard vereinbar hält, *ibid.* Rn. 45. Kritisch zu *Ghoumid* auch *Prener*, *Denationalisation*, S. 129 ff.; *Lepoutre*, *Ghoumid and others v. France*, EUI-Blog vom 05. August 2020.

933 *Ibid.*, Rn. 49.

934 *Ibid.*, Rn. 42 u. 50.

ristische Aktivitäten betrafen, geht der EGMR schließlich noch deutlich weiter und erklärt sogar Ausbürgerungen, die unmittelbar mit einer Ausweisung sowie der Verhängung eines lebenslangen Wiedereinreiseverbots einhergehen,⁹³⁵ für mit Art. 8 EMRK vereinbar.⁹³⁶ Dabei lässt sich der Gerichtshof angesichts des hohen Gewichts, das er der Terrorismusbekämpfung beimisst,⁹³⁷ auch nicht davon beirren, dass die Betroffenen in Dänemark geboren waren und starke private und familiäre Bindungen zu diesem Land, aber nur schwache Bindungen zu ihrem jeweiligen zweiten Heimatstaat hatten.⁹³⁸

Die Zusammenschau der zur Ausbürgerung von Terroristen ergangenen Entscheidungen verdeutlicht, dass der EGMR den Staaten hier bislang einen enorm weiten Handlungsspielraum zugesteht und die Aberkennung der Staatsangehörigkeit in diesen Konstellationen selbst bei schwersten Folgen für das Privat- und Familienleben des Einzelnen für mit Art. 8 EMRK vereinbar hält.⁹³⁹

Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Gerichtshof, wie die Entscheidungen *Said Abdul Salam Mubarak*, *Johansen* und *Laraba* zeigen, die Ausbürgerung und Ausweisung – auch wenn beide Hand in Hand gehen – als völlig separate Maßnahmen prüft.⁹⁴⁰ Dieser Ansatz verstellt jedoch den Blick darauf, dass zwischen beiden Maßnahmen ein äußerst

935 Siehe dazu EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 16 u. 80; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 5 f. u. 32.

936 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 44 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 15 ff.

937 Siehe EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 70 u. 84; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 26 u. 34. Vgl. zu diesem Aspekt m.w.N. auch EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 50.

938 Siehe EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 63 ff., 77 f. u. 80 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 23 u. 30 ff. Insofern unterscheiden sich *Johansen* und *Laraba* von der zuvor ergangenen Entscheidung *Said Abdul Salam Mubarak*, da der Betroffene hier in seinem zweiten Heimatstaat aufgewachsen war und deutlich schwächere private und familiäre Verbindungen zu Dänemark hatte, vgl. EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*; Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 70 u. 75 ff. Kritisch zu *Johansen v. Denmark* bereits *Gerdes/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022.

939 Kritisch dazu auch *Prener*, Denationalisation, S. 136 u. 215.

940 Siehe zu diesem Prüfungsaufbau EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*; Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 62 ff. u. 72 ff.; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 44 ff. u. 72 ff.; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 15 ff. u. 28 ff. Unzutreffend insofern *Prener*, der behauptet, der EGMR berücksichtige die Ausweisung im Rahmen der Prüfung der Ausbürgerung, *ders.*, Denationalisation, S. 124.

enger Zusammenhang besteht, da die Ausbürgerung die Ausweisung in diesen Fällen überhaupt erst ermöglicht. Diesen engen Konnex blendet der Gerichtshof völlig aus, wenn er die auf die Ausbürgerung folgende Ausweisung anhand derselben Kriterien wie die Aberkennung der Staatsangehörigkeit prüft,⁹⁴¹ den Betroffenen dabei aber als „normalen“ Ausländer betrachtet.

Das fragwürdige Resultat dieser Vorgehensweise veranschaulichen die Erwägungen des EGMR in *Johansen*: Obwohl der Gerichtshof einräumt, dass der Betroffene als Staatsangehöriger vor seiner Ausbürgerung gem. Art. 3 I ZP 4 EMRK nicht ausgewiesen werden durfte, hält er eine Ausweisung nach der Aberkennung der Staatsangehörigkeit – sofern die Vorgaben des Art. 8 II EMRK eingehalten werden – für völlig unproblematisch.⁹⁴² Die sich eigentlich aufdrängende Frage, ob es wirklich ohne weiteres mit Art. 3 ZP 4 EMRK vereinbar ist, eine Person zunächst ihrer Staatsangehörigkeit zu entkleiden, um sie sodann ausweisen zu können, stellt sich der EGMR bedauerlicherweise nicht.⁹⁴³

Die getrennte Prüfung führt darüber hinaus dazu, dass die vom Gerichtshof im Rahmen der Ausweisungsprüfung vorgenommene Abwägung zwischen den Interessen des Staates und denen des Einzelnen, am zugrundeliegenden Sachverhalt vorbeigeht und insoweit misslingt. Denn aus der strikten Trennung der eng miteinander verbundenen Maßnahmen der Ausbürgerung und Ausweisung ergibt sich in diesen Fällen eine starke Vorprägung der im Hinblick auf die Ausweisung vorzunehmenden Abwägung, die sich bereits in der bezeichnenden Wortwahl des EGMR zeigt, der den frisch ausgebürgerten Betroffenen in *Johansen* als „settled migrant, who had been born in Denmark and had lawfully spent his whole childhood and youth in the host country“ bezeichnet,⁹⁴⁴ obwohl es sich bei Herrn Johansen keineswegs um einen Migranten handelte, sondern um einen in Dänemark geborenen ehemaligen Staatsangehörigen, der seit seiner Geburt

941 Siehe EGMR, *Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark*; Nr. 74411/16, 22. Januar 2019, Rn. 77; *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 77; *Laraba v. Denmark*, Nr. 26781/19, 22. März 2022, Rn. 30.

942 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 72.

943 Vgl. hierzu *Gerdes/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022. Eingehend dazu unten.

944 EGMR, *Johansen v. Denmark*, Nr. 27801/19, 01. Februar 2022, Rn. 76.

die dänische Staatsangehörigkeit besaß und fast sein gesamtes Leben in Dänemark verbracht hatte.⁹⁴⁵

d. Zusammenfassung

Die jüngere Judikatur des EGMR zur Frage der Vereinbarkeit von Ausbürgerungen mit Art. 8 EMRK erweckt den Eindruck, als habe der Gerichtshof Angst vor der eigenen Courage bekommen: Nachdem der EGMR seit Ende der 1990er Jahre in einer Reihe von Urteilen den Schutz des Individuums im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit erheblich gestärkt hat, verfolgt er diese Linie in der Rechtsprechung zur Ausbürgerung von Terroristen nicht konsequent weiter, sondern räumt den Staaten in diesen Fällen stattdessen einen enorm weiten Handlungsspielraum ein, der – betrachtet man Entscheidungen wie *Ghoumid* oder *Johansen* – nahezu grenzenlos erscheint. Zwar mag es dem Gerichtshof hier – wie auch in anderen souveränitätssensiblen Bereichen – darum gehen, einem *backlash* der Mitgliedstaaten gegen eine in ihrer Wahrnehmung übergreifige Rechtsprechung durch eine bis an den Rand des vertretbaren (und bisweilen darüber hinausgehende) besonders restriktive Auslegung eigentlich etablierter Rechte zuvorzukommen, langfristig betrachtet steht aber zu befürchten, dass der EGMR der Sache der Menschenrechte mit derlei juristischen Verrenkungen einen Bärendienst erweist und auch die eigene Autorität untergräbt.

Um den aus menschenrechtlicher Sicht unbefriedigenden *status quo* zu überwinden, sollte der Gerichtshof insofern zum einen endlich den mit *Karashev* eingeschlagenen methodischen Sonderweg verlassen und bei der Prüfung von Fragen der Staatsangehörigkeit – insbesondere der Ausbürgerung – am Maßstab des Art. 8 EMRK den sonst üblichen dreistufigen Prüfungsaufbau wählen, der eine eingehende Untersuchung der Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen vorsieht. Zum anderen sollte der EGMR der in Terrorkonstellationen regelmäßig engen Verknüpfung von Ausbürgerung und Ausweisung bzw. Wiedereinreiseverbot mehr Beachtung schenken, die sowohl im Hinblick auf die Zulässigkeit der Kopplung der Maßnahmen als auch im Hinblick auf die massiven Auswirkungen auf das Privat- und Familienleben des Einzelnen, weitaus problematischer erscheint, als der Gerichtshof bislang anerkennt.

945 Vgl. *ibid.*, Rn. 5. Siehe dazu auch *Gerdas/Hartwig*, Anything Goes?, VerfBlog vom 12. April 2022.

Die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs, die darauf hinausläuft, dass die Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus mit staatsangehörigkeitsrechtlichen Mitteln weitgehende Handlungsfreiheit genießen, betrifft jedoch nicht nur die Prüfung des Art. 8 EMRK, sondern findet ihre Parallele auch in den im folgenden Abschnitt dargestellten Erwägungen des EGMR zur Rechtsnatur der Ausbürgerung, die erhebliche Auswirkungen auf den verfahrensrechtlichen Schutz des Individuums haben.

2. Die Ausbürgerung von Terroristen im Lichte des Art. 6 EMRK

a. Die Konzeption der Ausbürgerung von Terroristen als Administrativmaßnahme

Im Unterschied zu ihren historischen Vorläufern, deren Strafcharakter allgemein anerkannt ist,⁹⁴⁶ sind viele der modernen Vorschriften zur Ausbürgerung von Terroristen als rein verwaltungsrechtliche Maßnahmen ausgeflaggt.⁹⁴⁷ Diese Charakterisierung hat aus Sicht der Staaten den Vorzug, dass sie sich missliebiger Personen ohne Strafverfahren – und damit auch ohne Rücksicht auf strafverfahrensrechtliche Garantien – entledigen kön-

946 Siehe für die Ausbürgerungsmaßnahmen des 19. sowie der ersten Hälfte des 20. Jhdts. nur *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL, Rn. 4; *Preuss*, Geo. L. J. 23 (1935), 250 (252f., 264 u. 274). Vgl. auch *Coca Vila*, der die Ausbürgerung als “classic punishment in the history of (criminal) law” bezeichnet, *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (150). Eingehend zu den Vorläufern der heutigen Ausbürgerungsregelungen Kapitel 3.

947 Kritisch zu diesem *Labeling Jaghai/van Waas*, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism, S. 153 (160); *Prener*, Denationalisation, S. 4; Special Rapporteur *Ní Aoláin*, The Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism with a Particular Application to North-East Syria, 1 (4), verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Final-Report-Deprivation-Citizenship.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]; siehe auch die deutlichen Worte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, PACE, Resolution 2263, 25. Januar 2019, Rn. 5. Eingehend auch der „Report of the United Nations High Commissioner of Human Rights“ vom 07. August 2024, UN-Doc. A/HRC/57/29, Rn. 3 ff. Die Ausbürgerung reiht sich damit in einen in jüngerer Zeit immer breiter werdenden Kanon formal als administrativ etikettierter Maßnahmen ein, gegen die – trotz hoher Eingriffsintensität – häufig nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen, vgl. dazu *Bachmaier*, in: Sieber (Hrsg.), Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime, S. 299 (301f.).

nen:⁹⁴⁸ So können Ausbürgerungen nach dieser Konzeption, wie etwa in Großbritannien, durch die Exekutive erfolgen oder gar, wie im Falle des § 28 I Nr. 2 StAG, automatisch eintreten, ohne dass eine vorherige gerichtliche Kontrolle stattfindet.

Auf den ersten Blick scheint dies durchaus mit der bisherigen Rechtsprechung des EGMR vereinbar zu sein, denn der Gerichtshof hat in einer Reihe von Urteilen die Auffassung vertreten, dass Art. 6 I EMRK auf staatliche Maßnahmen, die die Staatsangehörigkeit – und damit auch deren Aberkennung – betreffen, nicht anwendbar ist.⁹⁴⁹ Bei näherer Betrachtung stellt sich allerdings die Frage, ob diese Wertung ohne Weiteres auf die Ausbürgerung von Terroristen, bei der eine besondere Nähe zu strafrechtlich relevantem Verhalten offenkundig ist, übertragbar ist und die staatliche Charakterisierung der Maßnahme hier tatsächlich der entscheidende Gesichtspunkt für die Bestimmung der einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Vorgaben sein kann. Denn wie schon *Chief Justice Warren* in der Entscheidung *Trop v. Dulles*, in der es um die ebenfalls formal nicht als Strafe qualifizierte Ausbürgerung eines wegen Fahnenflucht verurteilten Soldaten ging, treffend schrieb: „How simple would be the task of constitutional adjudication and of law generally if specific problems could be solved by inspection of the labels pasted on them!“⁹⁵⁰

948 Vgl. *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), *Citizenship*, S. 358 (373); siehe auch *Joppke*, *Citizenship Studies* 20 (2016), 728 (734 f.); *Jaghaj/van Waas*, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, S. 153 (160). So räumte etwa *Lord Filkin* als Vertreter der britischen Regierung in der parlamentarischen Debatte zur Erweiterung der Ausbürgerungsbefugnisse im Jahr 2002 offen ein: „[W]e do not believe that liability to deprivation should arise only following a conviction. For example, there may be situations where the evidence of seriously prejudicial conduct would not be admissible in criminal proceedings. The protection of ‘vital interests’ which the deprivation provisions would allow would extend wider than that afforded by the criminal law.“, *ders.*, *Lords Hansard*, Vol. 639, 09. Oktober 2002, c. 281. Kritisch zu dieser Begründungsstrategie *Mantu*, *Contingent Citizenship*, S. 187; *Prenner*, *Denationalisation*, S. 174 f. Siehe auch „Report of the United Nations High Commissioner of Human Rights“ vom 07. August 2024, UN-Doc. A/HRC/57/29, Rn. 7, 16 u. 18.

949 Siehe nur EGMR, *Naumov v. Albania*, Nr. 10513/03, 04. Januar 2005; *Borisov v. Lithuania*, Nr. 9958/04, 14. Juni 2011, Rn. 116; *Al Hamdani v. Bosnia and Herzegovina*, Nr. 31098/10, 07. Februar 2012, Rn. 72. So früher bereits die EKMR, *X v. Austria*, Nr. 5212/71, 05. Oktober 1972; *S. v. Switzerland*, Nr. 13325/87, 09. Juli 1988. Vgl. m.w.N. auch *Zimmermann/Landefeld*, ZAR 34 (2014), 97 (98).

950 U.S. Supreme Court, *Trop v. Dulles* (1958), 356 U.S. 86 (94).

b. Die Ausbürgerung von Terroristen als strafrechtliche Maßnahme i.S.v.
Art. 6 I EMRK

Die besonderen Verfahrensanforderungen, die Art. 6 EMRK im strafrechtlichen Bereich vorsieht, sind kein Selbstzweck, sondern tragen dem Umstand Rechnung, dass staatlich verfügte Strafmaßnahmen besonders intensiv in die Rechtssphäre des Einzelnen eingreifen.⁹⁵¹ Es liegt auf der Hand, dass die Garantien des Art. 6 III EMRK – wie auch das in Art. 6 I EMRK verbürgte Recht auf ein faires Verfahren insgesamt – leicht zu umgehen und damit weitgehend wertlos wären, wenn es den Staaten anheimgestellt wäre, mithilfe der Klassifikation einer bestimmten Maßnahme im nationalen Recht frei über die einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Standards zu disponieren.⁹⁵²

aa. Die autonome Auslegung durch den EGMR

Um der Gefahr der Umgehung zu begegnen und so die effektive Umsetzung der Konventionsrechte zu gewährleisten, nimmt der EGMR bei der Bestimmung, ob staatliches Handeln die Entscheidung über eine „strafrechtliche Anklage“ betrifft und damit in den Anwendungsbereich des Art. 6 I EMRK fällt, eine autonome Auslegung vor, die neben der formalen Klassifikation im nationalen Recht maßgeblich auf materielle Aspekte abstellt.⁹⁵³ In seiner

951 Die besondere Bedeutung, die dem Schutz des Individuums gerade in Strafsachen zugemessen wird, spiegelt sich schon darin wider, dass Art. 6 III EMRK mit Blick auf Strafverfahren eine Reihe zusätzlicher Verbürgungen enthält, die deutlich über die allgemeinen, auch in Zivilsachen einschlägigen Vorgaben des Art. 6 I EMRK hinausgehen. Siehe eingehend zu diesen *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 137 ff.; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 203 ff.

952 Siehe nur *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 25. Der EGMR hielt dazu in der Grundsatzentscheidung *Engel et al. v. The Netherlands* fest: „If the Contracting States were able at their discretion to classify an offence as disciplinary instead of criminal, or to prosecute the author of a ‚mixed‘ offence on the disciplinary rather than on the criminal plane, the operation of the fundamental clauses of Articles 6 and 7 would be subordinated to their sovereign will. A latitude extending thus far might lead to results incompatible with the purpose and object of the Convention.“ EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 81.

953 Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 20 f.; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-

Leitentscheidung *Engel et al. v. The Netherlands* hat der Gerichtshof drei Kriterien herausgearbeitet, anhand derer er bestimmt, ob eine staatliche Maßnahme „strafrechtlichen“ Charakter i.S.v. Art. 6 I EMRK hat:⁹⁵⁴ Erstens die Klassifikation im nationalen Recht, zweitens die Natur des zu ahnenden Gesetzesverstosses und drittens die Art und Schwere der angedrohten Sanktion.⁹⁵⁵

Das erste Kriterium, die formale Einordnung im nationalen Recht, ist dabei lediglich der Ausgangspunkt der Analyse des Gerichtshofs und ist für sich genommen nicht entscheidend.⁹⁵⁶ Von größerer Bedeutung ist demgegenüber das zweite Kriterium, das die Natur des Gesetzesverstosses betrifft.⁹⁵⁷ Der Gerichtshof berücksichtigt dabei in erster Linie, ob dem in Rede stehende Tatbestand im Zusammenspiel mit der vorgesehenen Sanktion eine abschreckende und punitive Funktion zukommt.⁹⁵⁸ Indizien für den strafrechtlichen Charakter eines Gesetzverstosses können sich neben den angedrohten Rechtsfolgen auch aus dem sachlichen⁹⁵⁹ und persönli-

Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 23; *Coca Vila*, CLP 14 (2020), 149 (153); siehe auch *Harris/O'Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 380; *Reid*, ECHR, Rn. 6–004; *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 25 f.

954 EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 82.

955 Ibid. Die drei sog. *Engel*-Kriterien hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung immer wieder bestätigt, siehe nur EGMR, *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (GC), Nr. 39665/98, 09. Oktober 2003, Rn. 82; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 30; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 53; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* (GC), Nr. 55391/13, 06. November 2018, Rn. 122; *Mihalache v. Romania* (GC), Nr. 54012/10, 08. Juli 2019, Rn. 54.

956 Siehe nur EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 82; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 37. Vgl. auch *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 22; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 24; *Reid*, ECHR, Rn. 6–005.

957 Vgl. EGMR, *Engel et al. v. The Netherlands*, Nr. 5100/71, 08. Juni 1976, Rn. 82; *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (GC), Nr. 39665/98, 09. Oktober 2003, Rn. 91; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 38.

958 Meyer, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 26; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25; *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 23.

959 *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 24. Dabei spricht der Umstand, dass eine Vorschrift dem Schutz von Rechtsgütern, wie etwa der öffentlichen Ordnung, dient, die normalerweise durch das Strafrecht geschützt werden, für einen strafrechtlichen

chen Anwendungsbereich⁹⁶⁰ oder der engen Verbindung bzw. Ähnlichkeit mit Straftatbeständen ergeben⁹⁶¹. Für das dritte Kriterium, die Art und Schwere der angedrohten Sanktion, kommt es auf die abstrakte Strafdrohung und nicht auf die *in concreto* verhängte Strafe an; die Schwere der angedrohten Rechtsfolge bemisst sich daher regelmäßig nach der gesetzlich vorgesehenen Maximalsanktion.⁹⁶² Die beiden letztgenannten *Engel*-Kriterien gelten alternativ und können daher jeweils für sich genommen schon die Anwendbarkeit des Art. 6 I EMRK begründen, allerdings kann, wenn eine separate Würdigung zu keinem eindeutigen Ergebnis führt, auch eine kumulative Gesamtbetrachtung vorgenommen werden.⁹⁶³

Den Begriff der „Anklage“ legt der Gerichtshof ebenfalls autonom aus und stellt dabei – wie auch bei der Bestimmung des strafrechtlichen Charakters – maßgeblich auf materielle Kriterien ab; eine formale Anklageerhebung ist demnach nicht erforderlich, es genügt, dass sich für den Betroffenen aus dem behördlichen Handeln einerseits ergibt, dass er einer Straftat verdächtigt wird und er andererseits dadurch in seiner Rechtsstellung erheblich beeinträchtigt worden ist.⁹⁶⁴

Charakter, vgl. EGMR, *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 55; *Maresti v. Croatia*, Nr. 55759/07, 25. Juni 2009, Rn. 59.

960 *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 24. Insoweit stellt der EGMR darauf ab, ob sich eine Regelung an die Allgemeinheit oder an eine bestimmte Personengruppe mit besonderem Status, z.B. Soldaten oder Beamte, richtet; ist letzteres der Fall, ist dies ein Indiz für einen rein disziplinarrechtlichen Charakter, vgl. *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 26.

961 Siehe m.w.N. *Reid*, ECHR, Rn. 6–006.

962 *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 25; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 26; *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 27.

963 Siehe nur EGMR, *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (GC), Nr. 39665/98, 09. Oktober 2003, Rn. 86; *Jussila v. Finland* (GC), Nr. 73053/01, 23. November 2006, Rn. 31; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 53; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* (GC), Nr. 55391/13, 06. November 2018, Rn. 122; *Mihalache v. Romania* (GC), Nr. 54012/10, 08. Juli 2019, Rn. 54; siehe dazu auch *Meyer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 24; *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25.

964 Vgl. *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 6 EMRK, Rn. 41 f.; *Grabenwarter/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1, Kap. 14, Rn. 28; *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, ECHR, S. 382 f. Siehe zur ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nur EGMR, *Deewer v. Belgium*,

bb. Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften im Licht der *Engel*-Kriterien

Wendet man die soeben dargestellten *Engel*-Kriterien auf die Ausbürgerung von Terroristen an, wird rasch deutlich, dass lediglich das erste – wie oben dargelegt aber ohnehin nicht ausschlaggebende, weil nur als Ausgangspunkt der Analyse dienende – Kriterium der Klassifikation im nationalen Recht gegen den strafrechtlichen Charakter der Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK spricht. Die bedeutsameren Kriterien zwei und drei, die die Natur des zu ahndenden Gesetzesverstosses sowie die Art und Schwere der angeordneten Sanktion betreffen, deuten hingegen schon für sich genommen – und erst recht kumulativ – darauf, dass die Ausbürgerung von Terroristen trotz formaler Klassifikation als verwaltungsrechtliche Maßnahme in den Anwendungsbereich des Art. 6 I EMRK fällt.

So ist bereits mit Blick auf das zweite *Engel*-Kriterium, die Natur des Gesetzesverstosses, an das die staatliche Maßnahme anknüpft, offenkundig, dass die Ausbürgerung von Personen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt sind oder waren, auf das engste mit der Verwirklichung von Straftatbeständen durch diese Personen verknüpft ist.⁹⁶⁵ Dies tritt nirgendwo deutlicher zutage als bei der deutschen Ausbürgerungsvorschrift des § 28 I Nr. 2 StAG, deren Tatbestand im Grunde schlicht strafbare Handlungen i.S.v. §§ 129a, 129b StGB umschreibt.⁹⁶⁶ Da eine Ausbürgerung nach § 28 I Nr. 2 StAG insofern nicht nur die Rechtsstellung des Betroffenen erheblich beeinträchtigt, sondern zugleich implizit voraussetzt, dass ihm die Begehung von Straftaten zur Last gelegt wird, sind auch die oben aufgezeigten materiellen Kriterien, anhand derer der EGMR das Vorliegen einer „Anklage“ i.S.v. Art. 6 I EMRK prüft, zweifelsfrei erfüllt. In der Zusammenschau spricht daher viel dafür, dass die Ausbürgerung von Terroristen bereits aufgrund des zweiten *Engel*-Kriteriums für sich genommen als „strafrecht-

Nr. 6903/75, 27. Februar 1980, Rn. 44 u. 46; *Eckle v. Germany*, Nr. 8130/78, 15. Juli 1982, Rn. 73; *Ibrahim et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 50541/08, 13. September 2016, Rn. 249; *Simeonovi v. Bulgaria* (GC), Nr. 21980/04, 12. Mai 2017, Rn. 110.

965 Vgl. *Coca Vila*, CLP 14 (2020), 149 (154); *ders.*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1040); *Prenner*, Denationalisation, S. 160. Dies liegt auch daran, dass die Staaten, wie oben dargelegt, völkerrechtlich dazu verpflichtet sind, zahlreiche Formen der terroristischen Betätigung unter Strafe zu stellen.

966 Siehe *Gericke*, MüKO-StGB, § 28 StAG, Rn. 1; *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1040).

liche“ Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK zu klassifizieren ist, die sämtliche strafverfahrensrechtliche Garantien des Art. 6 EMRK auslöst.⁹⁶⁷

Dieser Befund wird noch durch das dritte *Engel*-Kriterium, die Art und Schwere der Sanktion, untermauert: Denn für den punitiven Charakter der Ausbürgerung spricht nicht nur das deutliche gesellschaftliche Unwerturteil, ein klassisches Merkmal von Kriminalstrafen,⁹⁶⁸ das mit dieser einhergeht – der Betroffene wird aufgrund seiner Taten für ungeeignet erklärt, weiterhin Teil des Staatsvolks zu sein;⁹⁶⁹ sondern die Aberkennung der Staatsangehörigkeit hat auch derart gravierende Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Betroffenen, der neben seinen politischen Rechten auch das mit der Staatsangehörigkeit verknüpfte unbedingte Recht auf Aufenthalt und Wiedereinreise verliert, dass ihr in liberalen demokratischen Gesellschaften mit Blick auf die Eingriffsintensität allenfalls Freiheitsstrafen gleichkommen.⁹⁷⁰ Gemessen am Maßstab der *Engel*-Kriterien ist die Ausbürgerung daher als strafrechtliche Maßnahme i.S.v. Art. 6 I EMRK zu qualifizieren.

Diese Einordnung ergibt sich jedoch nicht nur aus den *Engel*-Kriterien, sondern kann sich zudem auf gewichtige Stimmen in der völkerrechtlichen Literatur berufen.⁹⁷¹ Sie spiegelt sich auch in der die Ausbürgerung von

967 So auch *Prener*, Denationalisation, S.160. Wie oben dargelegt, genügt es für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 6 I EMRK bereits, wenn das zweite *Engel*-Kriterium erfüllt ist, da die Kriterien zwei und drei nicht kumulativ gelten, vgl. nur *Harrendorf/König/Voigt*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 6 EMRK, Rn. 25.

968 So auch die Position des BVerfG, das das „Unwerturteil“ bzw. die „missbilligende hoheitliche Reaktion“ als Kernelement der Kriminalstrafe sieht, siehe nur BVerfGE 22, 49 (80); 25, 269 (286); 27, 18 (29 u. 33); 43, 101 (105); 90, 145 (172); 105, 135 (153); 109, 133 (168); zuletzt bestätigt in BVerfG, 2 BvR 900/22, Urteil vom 31. Oktober 2023, Rn. 98.

969 *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S.1035 (1041); *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (154); vgl. auch *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (13). Eine solche Form der Ausgrenzung aus demokratietheoretischer Perspektive ablehnend *Möllers*, Demokratie, S. 25 f.; *Gärditz*, VVDStRL 72 (2013), 49 (128, Fn. 263).

970 Vgl. *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S.1035 (1041); *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (152 u. 154 f.); *Prener*, S.161. *Coca Vila* und *Prener* gehen sogar noch einen Schritt weiter und stellen den „bürgerlichen Tod“, den die Ausbürgerung bedeutet, in den Kontext der Todesstrafe, siehe *Coca Vila*, CLP 14 (2020), 149 (154 f.); *Prener*, Denationalisation, S. 58 u. 161.

971 Vgl. dazu *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/2, S. 81; *Jennings/Watts*, Oppenheim’s International Law, Vol. I, S.887. Siehe auch „Report of the United Nations High Commissioner of Human Rights“ vom 07. August 2024, UN-Doc. A/HRC/57/29, Rn. 16, 26 u. 35.

Terroristen betreffenden Resolution 2263 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE)⁹⁷² wider, die im Hinblick auf das in diesem Kontext einzuhaltende Verfahren fordert: „Any deprivation of nationality for terrorist activities shall be decided or reviewed by a criminal court, with full respect for all procedural guarantees“⁹⁷³

Darüber hinaus findet die Klassifikation der Ausbürgerung als Strafe auch in der Rechtsvergleichung Bestätigung. Insoweit kann einerseits auf das berühmte Diktum *Chief Justice Warrens* verwiesen werden, der mit Blick auf die Rechtsnatur der Ausbürgerung bereits 1958 in *Trop v. Dulles* festhielt: „It is a form of punishment more primitive than torture, for it destroys for the individual the political existence that was centuries in the development. The punishment strips the citizen of his status in the national and international political community. His very existence is at the sufferance of the country in which he happens to find himself.“⁹⁷⁴

Weiterhin sind zwei erst kürzlich ergangene Entscheidungen des High Court of Australia zur Ausbürgerung von Terroristen zu erwähnen:⁹⁷⁵ Das höchste australische Gericht urteilte in diesen, dass die beiden terroristusbezogenen Ausbürgerungsregelungen des australischen Staatsangehörigkeitsrechts – die eine ermöglichte es dem Innenminister unter bestimmten Umständen Personen aufgrund verschiedener, mit terroristischen Aktivitäten verknüpfter Verhaltensweisen auszubürgern,⁹⁷⁶ Voraussetzung der

972 PACE, Resolution 2263, 25. Januar 2019.

973 Ibid., Rn. 7.

974 U.S. Supreme Court, *Trop v. Dulles* (1958), 356 U.S. 86 (101). Siehe zudem die Entscheidung des U.S. Supreme Courts in *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, die die automatische Ausbürgerung aufgrund von „draft evasion“ – und damit eine dem deutschen § 28 I Nr. 2 StAG besonders ähnliche Materie – betraf. Der Supreme Court stellte in seinem Urteil klar, dass es sich dabei eindeutig um eine Strafe handelt, die allenfalls unter Einhaltung sämtlicher strafverfahrensrechtlicher Garantien verhängt werden kann, siehe U.S. Supreme Court, *Kennedy v. Mendoza-Martinez* (1963), 372 U.S. 144 (167 ff.).

975 High Court of Australia, *Alexander v. Minister for Home Affairs*, Nr. S103/2021, 08. Juni 2022; *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023.

976 Ursprünglich war der sog. „conduct-based“ Verlust der australischen Staatsangehörigkeit als automatischer Verlustgrund ausgestaltet und entsprach daher regelungstechnisch der deutschen Vorschrift des § 28 I Nr. 2 StAG; diese Konzeption wurde jedoch bezeichnenderweise aufgrund der fehlenden Möglichkeit die Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen und des mangelnden prozeduralen Schutzes scharf kritisiert und schließlich aufgegeben, vgl. *Pillai*, *Judicial agreements*, AusPubLaw-Blog vom 21. September 2022; siehe eingehend zur Regelungsstruktur des alten Verlustgrunds und der Kritik daran AusHRC, *Review of citizenship loss*

anderen war die Verurteilung wegen terroristischer Straftaten⁹⁷⁷ – jeweils verfassungswidrig und nichtig sind.⁹⁷⁸ Ausschlaggebender Faktor war in beiden Entscheidungen, dass der High Court of Australia Ausbürgerungen, die an terroristische Aktivitäten des Betroffenen anknüpfen, als Strafen qualifiziert,⁹⁷⁹ was wiederum bedeutet, dass Vorschriften, die die Aberkennung der Staatsangehörigkeit in diesen Fällen in die Hände des Innenministers legen, eine unzulässige Verschiebung der „exclusively judicial function of punishing criminal guilt“ hin zur Exekutive darstellen.⁹⁸⁰

provisions in the Australian Citizenship Act 2007 (Cth), 14. Juni 2019, Rn. 26 ff. u. 118 ff, verfügbar unter: <https://humanrights.gov.au/our-work/legal/submission/review-citizenship-loss-provisions-australian-citizenship-act-2007-cth>; [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

977 Siehe zu den Voraussetzungen der beiden terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften nur die Zusammenfassung des High Court of Australia, *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023, Rn. 10 ff.

978 High Court of Australia, *Alexander v. Minister for Home Affairs*, Nr. S103/2021, 08. Juni 2022; *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023.

979 In der insoweit maßgeblichen Entscheidung *Alexander*, die die Ausbürgerung aufgrund eines mit terroristischen Aktivitäten verknüpften Verhaltens betraf, stellt die die Entscheidung tragende Mehrheit der Richter für die Bestimmung des Strafcharakters der Ausbürgerung auf materielle Kriterien ab, die denjenigen des EGMR frappierend ähneln: Neben Art und Schwere der Rechtsfolgen kommt es demnach entscheidend auf den mit der Ausbürgerung verfolgten Zweck an. In Anbetracht der gravierenden Folgen der Ausbürgerung, einer Maßnahme, die die Richtermehrheit als Äquivalent der historisch als Strafe angesehenen Verbannung betrachtet und dem der Ausbürgerung zugrunde liegenden – für Strafen charakteristischen – Zweck ein Unwerturteil mit Blick auf das Verhalten des Betroffenen auszusprechen, kann aus Sicht der Richtermehrheit kein Zweifel am Strafcharakter dieser Maßnahme bestehen, siehe dazu nur die Zusammenfassung des High Court of Australia, *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023, Rn. 21 ff. Eingehend zum *reasoning* der einzelnen Richter auch *Foster/Aharfi*, die hervorheben, dass die Mehrheit in *Alexander* für die Bestimmung des Strafcharakters auf „substance over form“ abstellt, *dies.*, UNSW Law Journal Forum No. 6 (2023), 1 (4 ff.). In der später gefällten Entscheidung *Benbrika*, die eine Ausbürgerung aufgrund einer Verurteilung wegen terroristischer Straftaten betraf, stellte die Regierung den punitiven Charakter der Ausbürgerung selbst nicht mehr in Abrede, vgl. High Court of Australia, *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023, Rn. 27.

980 High Court of Australia, *Alexander v. Minister for Home Affairs*, Nr. S103/2021, 08. Juni 2022; *Benbrika v. Minister for Home Affairs*, Nr. M90/2022, 01. November 2023. Eingehend zu den beiden Entscheidungen *Hammond/Thwaites*, Citizenship stripping, AusPubLaw-Blog vom 08. Dezember 2023; siehe zur wegweisenden Entscheidung *Alexander* auch *Pillai*, Judicial agreements, AusPubLaw-Blog vom 21. September 2022; *Foster/Aharfi*, UNSW Law Journal Forum No. 6 (2023), 1 (2 ff.).

Die Ausbürgerung von Terroristen ist nach alledem – trotz ihrer Einordnung im nationalen Recht – keine verwaltungsrechtliche, sondern eine verkappte strafrechtliche Maßnahme.⁹⁸¹ Als solche löst sie die strafverfahrensrechtlichen Garantien des Art. 6 EMRK aus, was bedeutet, dass sie nicht ohne ein vorheriges – diesen Garantien entsprechendes – Gerichtsverfahren erfolgen darf. Mit diesen Vorgaben sind weder Ausbürgerungsvorschriften, die eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit durch die Exekutive vorsehen, noch solche, die wie § 28 I Nr. 2 StAG eine automatische Ausbürgerung normieren, vereinbar.

c. Die staatenfreundliche Linie des EGMR in *Ghoumid et al. v. France*

Die oben mit Blick auf Art. 8 I EMRK bereits aufgezeigte extrem großzügige Rechtsprechungslinie des EGMR, die den Staaten – unter nahezu vollständiger Aufgabe der durch den Gerichtshof selbst für die Aberkennung der Staatsangehörigkeit entwickelten Kriterien – weitgehende Handlungsfreiheit bei der Ausbürgerung von Terroristen zugesteht, setzt sich bedauerlicherweise auch in der Entscheidungspraxis zur Rechtsnatur der Ausbürgerung fort.

So kam der Gerichtshof in der vielfach kritisierten⁹⁸² Entscheidung *Ghoumid*, in der er neben einer Verletzung von Art. 8 I EMRK auch einen

981 Vgl. *Coca Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti, S. 1035 (1040); *ders.*, CLP 14 (2020), 149 (153). Für eine Wertung als strafrechtliche Maßnahme auch *Prener*, Denationalisation, S. 163; *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (13). A.a. *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, S. 169 f.; *Hailbronner*, in: Bauböck (Hrsg.), Debating Transformations of National Citizenship, S. 197 (199), deren Ansatz jedoch auf eine rein formalistische Betrachtungsweise hinausläuft, nach der die Klassifikation im nationalen Recht – entgegen der ständigen Rechtsprechung des EGMR zur Anwendbarkeit von Art. 6 I EMRK – im Ergebnis doch das maßgebliche Kriterium ist. Es überrascht daher nicht, dass die beiden Autoren in ihrem Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht die Relevanz des ersten *Engel*-Kriteriums betonen, das sich auf die formale Einordnung bezieht, obwohl der EGMR selbst diesem Kriterium nur untergeordnete Bedeutung beimisst, vgl. *Weber/Hailbronner*, Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 474. Einen anderen Weg beschreitet *Tripkovic*, die die Ausbürgerung zwar nicht als strafrechtliche Maßnahme, sondern als „*sui generis* citizenship sanction“ begreift, gleichwohl aber die Durchführung eines Strafverfahrens für erforderlich hält, *dies.*, BJC 61 (2021), 1044 (1059).

982 Siehe *Lepoutre*, *Ghoumid and others v. France*, EUJ-Blog vom 05. August 2020; *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (338 ff.); *Prener*, Denationalisation, S. 163 ff.

Verstoß gegen das *ne bis in idem*-Verbot des Art. 4 ZP 7 EMRK⁹⁸³ prüfte, zu dem Ergebnis, dass die Ausbürgerung von Terroristen am Maßstab der nicht nur für Art. 6 EMRK, sondern auch für das *ne bis in idem*-Verbot einschlägigen *Engel*-Kriterien⁹⁸⁴ gemessen keine Strafe i.S.d. Konvention sei und daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 4 ZP 7 EMRK falle.⁹⁸⁵

Dabei hebt der Gerichtshof in seiner Entscheidung im Hinblick auf das erste *Engel*-Kriterium, die Einordnung im nationalen Recht, zunächst hervor, dass die Ausbürgerung im französischen Recht keine Strafe, sondern, wie auch der *Conseil d'État* betone, lediglich eine Administrativsanktion sei.⁹⁸⁶ Die gegenteilige Auffassung des *Conseil constitutionnel*, wonach die Ausbürgerung sehr wohl Strafcharakter hat,⁹⁸⁷ wird demgegenüber mit keinem Wort erwähnt. Was die Natur der Maßnahme als zweites *Engel*-Kriterium anbelangt, schließt der EGMR sich in *Ghoumid* ohne viel Aufhebens der Position der französischen Regierung an und schreibt, die Aberkennung der Staatsangehörigkeit als Reaktion auf terroristische Aktivitäten diene lediglich als „solemn acknowledgment“ der zerstörten Verbindung zum (ehemaligen) Heimatstaat.⁹⁸⁸ Dass für die Ausbürgerung von Terroristen nach französischem Recht zunächst eine strafrechtliche Verurteilung erforderlich ist und die Maßnahme insofern auf das engste mit strafrechtlichen Maßnahmen verwoben ist, spielt in den Betrachtungen des Gerichtshofs keine Rolle.

Die fragwürdigen und – man kann sich des Eindrucks nicht erwehren – vom Ergebnis her gedachten Ausführungen⁹⁸⁹ des EGMR kulminieren schließlich bei der Prüfung des dritten *Engel*-Kriteriums, der Art und Schwere der Sanktion, in der Erwägung, dass die Ausbürgerung zwar zweifelsohne eine sehr gravierende Maßnahme sei, die Schwere der Maßnahme jedoch dadurch relativiert werde, dass sie sich gegen terroristische Aktivitä-

983 ETS No. 117. Das siebte Zusatzprotokoll ist von Deutschland bisher nicht ratifiziert worden.

984 Ständige Rechtsprechung des EGMR, siehe nur EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 68; *Zolotukhin v. Russia* (GC), Nr. 14939/03, 10. Februar 2009, Rn. 52 f.; *A and B v. Norway* (GC), Nr. 24130/11, 15. November 2016, Rn. 107.

985 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 73.

986 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 70.

987 Vgl. *Conseil constitutionnel*, Décision Nr. 2014–439 QPC, 23. Januar 2015, Rn. 17 ff.

988 EGMR, *Ghoumid et al. v. France*, Nr. 52273/16, 25. Juni 2020, Rn. 71.

989 So auch *Lepoutres* Einschätzung, *ders.*, *Ghoumid and others v. France*, EUI-Blog vom 05. August 2020.

ten richte, die ihrerseits die Grundlagen der Demokratie unterminierten.⁹⁹⁰ Die Argumentation des Gerichtshofs läuft, wie *Lepoutre* pointiert festhält, darauf hinaus, dass „nationality revocation is certainly a severe measure, but when put into perspective with an attack on democracy, the severity evaporates.“⁹⁹¹ Dieser Ansatz kann nicht überzeugen, denn die Gewichtung des Fehlverhaltens, an das eine bestimmte Maßnahme anknüpft, ist nicht für die Frage, ob diese aufgrund ihrer Art und Schwere Strafcharakter hat, sondern allenfalls für die separat zu betrachtende Frage, ob das staatliche Vorgehen – ganz unabhängig von seiner Rechtsnatur – verhältnismäßig ist, von Belang.

Die Wertung des EGMR in *Ghoumid*, die ersichtlich von dem Bestreben getragen ist, den Staaten bei der Terrorismusbekämpfung einen weiten Handlungsspielraum einzuräumen, erscheint insofern insgesamt verfehlt. Es bleibt zu hoffen, dass der Gerichtshof seine Position in zukünftigen Entscheidungen revidiert und den Strafcharakter der Ausbürgerung anerkennt, um so zu gewährleisten, dass den Betroffenen ein verfahrensrechtlicher Schutz zuteilwird, der der enorm hohen Eingriffsintensität dieser Maßnahme entspricht.

3. Vereinbarkeit der Unterscheidung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen mit Art. 14 EMRK iVm. Art. 8 EMRK

Die oben bereits mit Blick auf das universelle Völkerrecht sowie die ECN untersuchte Frage, inwieweit terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die nach Zahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Erwerbsart differenzieren eine unzulässige Diskriminierung darstellen, stellt sich auch im Rahmen der EMRK.

Das insoweit maßgebliche Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK ist akzessorischer Natur und gilt daher nur hinsichtlich der durch die Konvention verbrieften Rechte und Freiheiten; für die Anwendbarkeit von Art. 14 EMRK genügt es allerdings, dass ein Sachverhalt in den Anwendungsbe-
reich einer Vorschrift der Konvention fällt, eine Verletzung derselben ist hingegen nicht erforderlich.⁹⁹² Da die Aberkennung der Staatsangehörig-

⁹⁹⁰ Ibid., Rn. 72.

⁹⁹¹ *Lepoutre*, *Ghoumid and others v. France*, EUI-Blog vom 05. August 2020.

⁹⁹² Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *Sahin v. Germany* (GC), Nr. 30943/96, 08. Juli 2003, Rn. 85; *E.B. v. France* (GC), Nr. 43546/02, 22. Januar 2008, Rn. 47; *Vallianatos et al. v. Greece* (GC), Nr. 29381/09, 07. November 2013, Rn. 72; *Biao v.*

keit – wie oben aufgezeigt – in den Anwendungsbereich des Art. 8 I EMRK fällt, ist diese Eingangsvoraussetzung zweifelsfrei erfüllt.⁹⁹³

Art. 14 EMRK setzt weiterhin voraus, dass die von einer staatlichen Maßnahme oder Regelung Betroffenen sich in einer vergleichbaren oder rechtserheblich ähnlichen Situation befinden und unterschiedlich behandelt werden.⁹⁹⁴ Dies ist sowohl bei terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaaten differenzieren, als auch bei Regelungen, die zwischen Staatsangehörigen *qua* Geburt und solchen, die ihre Staatsangehörigkeit erst später erworben haben, unterscheiden, der Fall, denn beide Varianten bedeuten, dass innerhalb der Oberkategorie der Staatsangehörigen für bestimmte Untergruppen bei gleichem Verhalten unterschiedliche Rechtsfolgen vorgesehen sind. Dem steht auch nicht entgegen, dass Monostaatern – anders als Mehrstaaten – im Fall der Ausbürgerung die Staatenlosigkeit droht, denn der EGMR verlangt nicht, dass die Vergleichsgruppen in einer identischen Lage sind, sondern lässt es genügen, wenn sie sich in einer „relevantly similar situation“ befinden,⁹⁹⁵ zumal ggf. vorhandene Unterschiede bei der Bewertung, ob eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt ist, berücksichtigt werden können⁹⁹⁶. Gemessen daran befinden sich Mono- und Mehrstaater zweifelsohne in einer „relevantly similar situation“, denn beiden droht im Falle der Ausbürgerung nicht nur der Verlust ihres Aufenthalts- und Wahlrechts, sondern auch

Denmark (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 88. Siehe dazu auch *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 5 ff.; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 4 f.

993 Siehe dazu auch *Prener*, Denationalisation, S. 139 f.; *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (76).

994 *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 9; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 8; *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 9. Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 175; *Burden v. The United Kingdom* (GC), Nr. 13378/05, 29. April 2008, Rn. 60; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 89.

995 EGMR, *Clift v. The United Kingdom*, Nr. 7205/07, 13. Juli 2010, Rn. 66; siehe zudem *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 9; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 8; eingehend auch *Sauer*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 24 f.

996 Vgl. EGMR, *Rasmussen v. Denmark*, Nr. 8777/79, 28. November 1984, Rn. 37. Der Gerichtshof ist in seiner jüngeren Rechtsprechung sehr zurückhaltend, die Vergleichbarkeit von Sachverhalten – die, wie *Sauer* betont, letztlich eine Wertungsfrage ist – abzulehnen, da ein solcher Befund bedeutet, dass für eine differenzierte Betrachtung auf der Ebene der Rechtfertigung kein Raum mehr bleibt, *ders.*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 24 f.

Eingriffe in ihr Privat- und Familienleben sowie ihre mit der Staatsangehörigkeit verbundene soziale Identität.⁹⁹⁷

Art. 14 EMRK untersagt allerdings nicht jegliche differenzierende Behandlung verschiedener Personengruppen, sondern nur Ungleichbehandlungen, die einer sachlichen und vernünftigen Rechtfertigung entbehren.⁹⁹⁸ Im Folgenden soll daher untersucht werden, inwieweit Differenzierungen anhand der Zahl der Staatsangehörigkeiten bzw. der Art und Weise des Erwerbs derselben, wie sie viele terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften vorsehen, auf sachlich rechtfertigende Gründe gestützt werden können.

a. Unterscheidungen aufgrund der Zahl der Staatsangehörigkeiten

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung zu Art. 14 EMRK immer wieder betont, dass den Staaten im Hinblick auf die Frage, inwieweit Unterschiede in einer ansonsten gleichen Lage eine Ungleichbehandlung verschiedener Personengruppen rechtfertigen, eine gewisse „margin of appreciation“ zusteht, deren Umfang von den Umständen, der Regelungsmaterie und den Hintergründen des konkreten Falls abhängt.⁹⁹⁹ Ein weiterer Ermessensspielraum wird den Staaten insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeräumt,¹⁰⁰⁰ demgegenüber können Unterschiede, die auf die

997 So auch *Prener*, Denationalisation, S. 140.

998 *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 9; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 11; *Peukert*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK, Artikel 14 EMRK, Rn. 7. Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *Pretty v. The United Kingdom*, Nr. 2346/02, 29. April 2002, Rn. 88; *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 175; *Burden v. The United Kingdom* (GC), Nr. 13378/05, 29. April 2008, Rn. 60; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 90.

999 EGMR, *Stec et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 65731/01, 12. April 2006, Rn. 51 f.; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 93. Siehe auch *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 11; *Grabenwarter*, ECHR, Art. 14 ECHR, Rn. 13.

1000 EGMR, *Stec et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 65731/01, 12. April 2006, Rn. 52; *Burden v. The United Kingdom* (GC), Nr. 13378/05, 29. April 2008, Rn. 60; *Carson et al. v. The United Kingdom* (GC), Nr. 42184/05, 16. März 2010, Rn. 61; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 93. Eingehend zu Szenarien, in denen der EGMR den Staaten einen weiten Ermessensspielraum zuge-

Staatsangehörigkeit abstellen, nur durch „very weighty reasons“ gerechtfertigt werden.¹⁰⁰¹

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaaten – und damit aufgrund der Existenz mindestens einer weiteren Staatsangehörigkeit – differenzieren, sind daher nur dann mit Art. 14 EMRK kompatibel, wenn besonders gewichtige Gründe für diese Unterscheidung ins Feld geführt werden können.

Der Grund, weshalb viele Staaten – darunter auch Deutschland – den persönlichen Anwendungsbereich ihrer terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften auf Mehrstaater beschränken, liegt darin, dass diese im Gegensatz zu Monostaatern durch die Ausbürgerung nicht staatenlos werden. Die Unterscheidung dient insofern dazu, der oben dargestellten völkerrechtlichen Verpflichtung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit gerecht zu werden.¹⁰⁰² Wie bereits aufgezeigt, sind Unterscheidungen zwischen Mono- und Mehrstaaten weder durch die CRS noch durch die für die Auslegung der EMRK besonders relevante ECN untersagt. Aus der ECN geht ganz im Gegenteil hervor, dass Signatarstaaten völkerrechtlich sogar dazu verpflichtet sind, den Anwendungsbereich von Ausbürgerungsvorschriften (mit Ausnahme der Konstellation des Einbürgerungsbetrugs) auf Mehrstaater zu begrenzen. Die im Rahmen vieler terrorismusbezogener Ausbürgerungsregelungen vorgenommene Unterscheidung zwischen Mono- und Mehrstaaten beruht daher auf dem zweifelsohne besonders gewichtigen Grund, die Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zu gewährleisten.¹⁰⁰³

Der von *Boeckstein/de Groot* vorgebrachte Einwand, Eingriffe in menschenrechtliche Garantien könnten nicht durch die Erfüllung sonstiger völkerrechtlicher Pflichten gerechtfertigt werden, da es den Staaten sonst offenstünde, sich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen durch den

steht *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 12.

1001 EGMR, *Gaygusuz v. Austria*, Nr. 17371/90, 16. September 1996, Rn. 42; *Koua Poirrez v. France*, Nr. 40892/98, 30. September 2003, Rn. 46; *Andrejeva v. Latvia* (GC), Nr. 55707/00, 18. Februar 2009, Rn. 87; *Ponomaryovi v. Bulgaria*, Nr. 5335/05, 21. Juni 2011, Rn. 52; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 93. Eingehend zu Szenarien, in denen der EGMR den Staaten nur einen engen Ermessensspielraum zugesteht *Lehner*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 14 EMRK, Rn. 13.

1002 So auch *Prener*, Denationalisation, S. 137.

1003 Für eine völkerrechtliche Gebotenheit dieser Differenzierung auch *Walter/Nedellcu*, F-W 93 (2020), 325 (342); *Joppke*, Citizenship Studies 20 (2016), 728 (746).

Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu entziehen,¹⁰⁰⁴ überzeugt in dieser Pauschalität nicht. Dies mag zwar unter bestimmten Umständen für den Abschluss bilateraler Verträge gelten – *Boeckstein/de Groot* beziehen sich auf den Fall *Soering*,¹⁰⁰⁵ in dem es unter anderem um die Abwägung der aus einem Auslieferungsabkommen zwischen den USA und Großbritannien erwachsenden Pflicht zur Auslieferung mit den Garantien des Art. 3 EMRK ging.¹⁰⁰⁶ Diese Wertung lässt sich aber nicht auf multilaterale Konventionen übertragen, die wie die CRS und die ECN den völkerrechtlichen Rahmen in einem bestimmten Rechtsbereich überhaupt erst abstecken.¹⁰⁰⁷ Aus den beiden – für die Regelung der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht zentralen – Konventionen geht, wie bereits dargelegt, insoweit klar hervor, dass Unterscheidungen, die Staaten im Hinblick auf die Ausbürgerung zwischen Mono- und Mehrstaaten treffen, keine unzulässige Diskriminierung sind.

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die wie § 28 I Nr. 2 StAG zwischen Mono- und Mehrstaaten differenzieren sind insofern durch die völkerrechtliche Pflicht zur Vermeidung von Staatenlosigkeit sachlich gerechtfertigt und daher nicht als Verstoß gegen Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 I EMRK zu werten.¹⁰⁰⁸

b. Unterscheidungen aufgrund der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit

Deutlich problematischer als die soeben untersuchten Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Mono- und Mehrstaaten unterscheiden, erscheinen solche, die zusätzlich oder ausschließlich nach der Art und Weise des Erwerbs der Staatsangehörigkeit differenzieren. Insbesondere stellt sich die Frage, ob derartige Regelungen nicht auf eine unzulässige indirekte Diskriminierung¹⁰⁰⁹ aufgrund der ethnischen Herkunft hinauslaufen. Denn

1004 *Boeckstein/de Groot*, *Citizenship Studies* 23 (2019), 320 (326).

1005 *Ibid.*

1006 *EGMR, Soering v. The United Kingdom*, Nr. 14038/88, 07. Juli 1989. Eingehend zu dieser Entscheidung *Breitenmoser/Wilms*, *Mich. J. Int'l L.* 11 (1990), 845 (845 ff.).

1007 So auch *Prener*, *Denationalisation*, S. 146.

1008 *Walter/Nedelcu*, *F-W* 93 (2020), 325 (342); *Joppke*, *Citizenship Studies* 20 (2016), 728 (746). Zurückhaltender aber letztlich zustimmend auch *Prener*, *Denationalisation*, S. 145 f. u. 153; *Cloots*, *EPL* 23 (2017), 57 (77 f. u. 80).

1009 Eine nach Art. 14 EMRK ebenfalls untersagte sog. indirekte Diskriminierung kann vorliegen, wenn eine Regelung oder Maßnahme zwar neutral formuliert ist, sich aber praktisch überwiegend auf eine bestimmte Personengruppe nachtei-

terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen Staatsangehörigen *qua* Geburt und solchen, die die Staatsangehörigkeit erst später erworben haben unterscheiden, werden angesichts der großen Bedeutung, die der Herkunft bei der originären Verleihung der Staatsangehörigkeit nach wie vor zukommt, unweigerlich ganz überwiegend Personen betreffen, deren „ethnic origin“ sich von dem der Mehrheitsbevölkerung im ausbürgernden Staat unterscheidet.

Die große Kammer des EGMR hat in der insoweit maßgeblichen Leitentscheidung *Biao v. Denmark* klargestellt, dass eine dänische Regelung des Familiennachzugs, die Personen begünstigte, die seit 28 Jahren im Besitz der dänischen Staatsangehörigkeit waren, im Ergebnis auf eine indirekte Diskriminierung eingebürgerter Staatsangehöriger und damit auf eine indirekte Diskriminierung von Personen anderer ethnischer Herkunft als der dänischen hinauslief.¹⁰¹⁰ Da eine Ungleichbehandlung, die maßgeblich auf der ethnischen Herkunft beruht, nach Auffassung des EGMR eine Form der rassistischen Diskriminierung darstellt und als solche in modernen demokratischen Gesellschaften nicht gerechtfertigt werden kann,¹⁰¹¹ befand der Gerichtshof, dass die dänische Regierung „compelling or very weighty reasons unrelated to ethnic origin“ vorbringen muss, um die unterschiedliche Behandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen zu rechtfertigen.¹⁰¹²

lig auswirkt; eine Diskriminierung muss dabei nicht beabsichtigt sein. Ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, siehe nur EGMR, *Hugh Jordan v. The United Kingdom*, Nr. 24746/94, 04. Mai 2001, Rn. 154; *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 175 u. 184; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 103.

1010 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 111 ff. Dabei unterstrich der Gerichtshof, dass der Umstand, dass die Regelung in bestimmten Konstellationen auch Personen anderer ethnischer Herkunft als der dänischen begünstigt, nichts daran zu ändern vermag, dass die Grundkonzeption ganz überwiegend eingebürgerte und damit regelmäßig fremdstämmige Staatsangehörige benachteiligt und diese insofern – trotz des vermeintlich neutralen Anknüpfungspunkts des 28-jährigen Besitzes der dänischen Staatsangehörigkeit – indirekt diskriminiert, *ibid.*, Rn. 113. Siehe zu diesem Aspekt auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (341).

1011 Ständige Rechtsprechung, siehe nur EGMR, *D.H. et al. v. The Czech Republic* (GC), Nr. 57325/00, 13. November 2007, Rn. 176; *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 94.

1012 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 114. Kritisch dazu das Sondervotum des Richters *Pinto de Albuquerque*, dem zufolge die dänische Regelung ersichtlich auf eine Benachteiligung eingebürgerter Dänen aufgrund ethnischer Kriterien abzielt, was einen nicht rechtfertigbaren Verstoß gegen Art. 14

Dabei betonte der EGMR, dass „general biased assumptions or prevailing social prejudice“ grundsätzlich keine taugliche Grundlage für eine differenzierende Behandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen sind.¹⁰¹³ Unterscheidungen in diesem Bereich sind angesichts des gegenwärtigen Stands des Völkerrechts, wie er sich insbesondere in Art. 5 II ECN widerspiegelt, der zwar kein absolutes Verbot einer unterschiedlichen Behandlung gebürtiger und sonstiger Staatsangehöriger enthält, gleichwohl aber für die Bedeutung völkerrechtlicher Bestrebungen steht, die auf die Beseitigung solcher Praktiken abzielen, nach Auffassung des Gerichtshofs allenfalls unter äußerst engen Voraussetzungen zulässig.¹⁰¹⁴ Diesen strengen Vorgaben wurde die aus dem dänischen Recht folgende (indirekte) Benachteiligung eingebürgerter und damit regelmäßig fremdstämmiger Staatsangehöriger nicht gerecht, weshalb der EGMR einen Verstoß gegen Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK annahm.¹⁰¹⁵

Aus den in *Biao* zu Art. 14 EMRK entwickelten Grundsätzen folgt, dass terrorismusbezogene Ausbürgerungsregelungen, die – nicht nur indirekt, sondern sogar unmittelbar – zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen differenzieren, nur dann zulässig sind, wenn sie durch „compelling or very weighty reasons unrelated to ethnic origin“ gerechtfertigt werden können.¹⁰¹⁶

Dies ist jedoch nicht der Fall: Eine solche Ungleichbehandlung ist weder für die Terrorismusbekämpfung noch für den Schutz der nationalen Sicherheit erforderlich – im Gegenteil, beide Anliegen könnten sogar besser durch Regelungen verwirklicht werden, die auch gebürtige Staatsangehörige in ihren Anwendungsbereich einbeziehen.¹⁰¹⁷ Anders als bei der oben bereits erörterten Unterscheidung zwischen Mono- und Mehrstaatern gibt es auch keine völkerrechtlichen Verpflichtungen, die für eine derartige

EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK bedeutet, EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Separate Opinion *Pinto de Albuquerque*, Rn. 8 ff.; 20 u. 34.

1013 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 126.

1014 Vgl. *ibid.*, Rn. 131 f. Siehe dazu auch das Sondervotum des Richters *Pinto de Albuquerque*, *ibid.*, Separate Opinion *Pinto de Albuquerque*, Rn. 22.

1015 *Ibid.*, Rn. 138 f.

1016 So im Ergebnis auch *Walter/Nedelcu*, die aber mit wenig überzeugenden Argumenten davon ausgehen, dass die Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, *dies.*, F-W 93 (2020), 325 (342). Dazu sogleich.

1017 Vgl. *Prener*, Denationalisation, S. 146 f. Dies verkennen *Walter/Nedelcu*, die die Ungleichbehandlung gebürtiger und sonstiger Staatsangehöriger durch das Anliegen einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus gerechtfertigt sehen, *dies.*, F-W 93 (2020), 325 (342).

Differenzierung sprechen.¹⁰¹⁸ Art. 5 II ECN ist vielmehr Ausweis der Bedeutung gerade gegenläufiger Bestrebungen im europäischen Völkerrecht, Ungleichbehandlungen zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen zu beseitigen.¹⁰¹⁹ Die den nach der Art des Staatsangehörigkeitserwerbs differenzierenden terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften häufig zumindest implizit zugrunde liegende pauschale Annahme, Personen, die ihre Staatsangehörigkeit erst nach Geburt erworben haben, seien schlechter in die Werteordnung eines Staates integriert als gebürtige Staatsangehörige, reicht – wie im Fall *Biao* dargelegt¹⁰²⁰ – nicht aus, um eine Benachteiligung der Ersteren zu rechtfertigen.¹⁰²¹

Da plausible Rechtfertigungsgründe, die den strengen Vorgaben des Gerichtshofs in diesem Bereich genügen, insofern nicht ersichtlich sind, verstoßen terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die zwischen gebürtigen und sonstigen Staatsangehörigen differenzieren, gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK.¹⁰²²

4. Das Ziel der Ausweisung bzw. Fernhaltung ausgebürgerter Personen

Genau wie im universellen, stellt sich auch im regionalen Völkerrecht die Frage nach der Zulässigkeit von Ausbürgerungsvorschriften, die im Ergebnis primär darauf abzielen, die Betroffenen vom eigenen Territorium fernzuhalten. Wie der folgende Abschnitt zeigt, werden die Befugnisse der Staaten in diesem Bereich im Rechtskreis des Europarats durch Art. 3 ZP 4 EMRK sowie Art. 3 EMRK erheblich eingeschränkt.

1018 Vgl. *Prener*, der die Verpflichtung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit aber offenbar für ein allein menschenrechtlich begründets Gebot hält, *ders.*, Denationalisation, S. 146. Die Pflicht, Staatenlosigkeit zu vermeiden, dient jedoch nicht nur dem Schutz des Einzelnen, sondern – wie oben dargestellt – auch den Interessen der Staatengemeinschaft. Siehe dazu auch *Fripp*, JIANL 28 (2014), 367 (369).

1019 Vgl. EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 131 f. Siehe zudem das Sondervotum des Richters *Pinto de Albuquerque*, *ibid.*, Separate Opinion *Pinto de Albuquerque*, Rn. 22.

1020 EGMR, *Biao v. Denmark* (GC), Nr. 38590/10, 24. Mai 2016, Rn. 126.

1021 Vgl. *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (78 f.).

1022 *Cloots*, EPL 23 (2017), 57 (80); so mit Blick auf die in Sec. 40 (4A) BNA 1981 normierte Ausbürgerungsvorschrift auch *Kerr*, JIANL 32 (2018), 103 (132).

a. Art. 3 ZP 4 EMRK

aa. Grundsätzliches zu Art. 3 ZP 4 EMRK

Art. 3 ZP 4 EMRK – die einzige Vorschrift der EMRK, die sich ausdrücklich auf die Staatsangehörigkeit bezieht – enthält zwei unterschiedliche Verbürgungen: Zum einen dürfen Staatsangehörige nicht ausgewiesen¹⁰²³ werden (Art. 3 I ZP 4 EMRK), zum anderen darf ihnen das Recht auf Einreise in das Territorium des Staats, dessen Angehörige sie sind, nicht entzogen werden (Art. 3 II ZP 4 EMRK).

Aus den *travaux préparatoires* geht dabei klar hervor, dass das Verbot der Verbannung bzw. Exilierung eigener Staatsangehöriger auf das Art. 3 ZP 4 EMRK abzielt, im europäischen Völkerrecht absolut gelten sollte und man deshalb bewusst auf die Verwendung des Adjektivs „arbitrary“, das im zeitgleich erarbeiteten Entwurf zu Art. 12 IV ICCPR verwendet wurde, verzichten wollte.¹⁰²⁴ Der absolute Charakter¹⁰²⁵ der in Art. 3 ZP 4

1023 Der im englischen Original verwendete Begriff „expulsion“ ist dabei, wie der *Explanatory Report* betont, nicht im technischen, sondern im landläufigen Sinne als „to drive away from a place“ zu verstehen, *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the ECHR*, Rn. 21.

1024 Collected Edition of the „Travaux Préparatoires“ of Protocol No. 4 to the Convention, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, S. 113 u. 129. Siehe dazu auch EGMR, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 126, 248 u. 260. Deutlich auch das Sondervotum der Richter *Pavli* und *Schembri Orland*, *ibid.*, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3. Eingehend zur Ausarbeitung des Art. 3 ZP 4 *Schabas*, ECHR, S. 1068 ff.

1025 Aus dem *Explanatory Report* gehen jedoch gewisse Einschränkungen des Anwendungsbereichs hervor: Unter den Verfassern des Art. 3 ZP 4 EMRK bestand Einigkeit, dass die Vorschrift weder vor Auslieferung noch vor der Pflicht Militärdienst im Ausland abzuleisten schützt, *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the ECHR*, Rn. 21 u. 28. Siehe dazu auch *Grabenwarter*, ECHR, P4–3, Rn. 3 u. 6. Interessant sind zudem Vorbehalte, die Österreich und Italien jeweils einlegten, um Mitglieder ihrer ehemaligen Herrscherhäuser weiterhin vom eigenen Territorium fernhalten zu können. Der österreichische Vorbehalt wurde von der EKMR für wirksam befunden; ein den italienischen Vorbehalt betreffendes Verfahren kam nach Änderung des italienischen Rechts und Rücknahme des Vorbehalts nicht mehr zur Entscheidung. Da in Österreich mittlerweile alle relevanten Mitglieder des Hauses Habsburg-Lothringen den Verzicht auf ihre Herrschaftsansprüche erklärt haben, hat sich die gesamte Thematik erledigt. Siehe zum Ganzen: *Giegericht*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 2, Kap. 26, Rn. 157; *Schabas*, ECHR, S. 1073; *Brandl*, in: Pabel/Schmahl (Hrsg.), IntKommEMRK, Art. 3 ZP 4 EMRK, Rn. 30 f.

EMRK enthaltenen Verbote wird vom EGMR in ständiger Rechtsprechung anerkannt.¹⁰²⁶

Allerdings kommen die Garantien des Art. 3 ZP 4 EMRK ausweislich des Wortlauts nur „Staatsangehörigen“ zugute, wobei sich der Kreis der „Staatsangehörigen“ grundsätzlich nach nationalem Recht bestimmt.¹⁰²⁷ Auf den ersten Blick besehen, eröffnet diese Konzeption – hier zeigen sich deutliche Parallelen zum oben bereits erörterten universellen Völkerrecht – den Staaten die Möglichkeit mithilfe der Ausbürgerung über die Anwendbarkeit der Verbürgungen des Art. 3 ZP 4 EMRK zu disponieren.¹⁰²⁸

bb. Die Gefahr der Umgehung des Art. 3 ZP 4 EMRK mithilfe der Ausbürgerung

Die Gefahr einer Umgehung der Garantien des Art. 3 ZP 4 EMRK wurde bereits bei der Ausarbeitung des Vierten Zusatzprotokolls gesehen, weshalb zwischenzeitlich eine Ergänzung der Regelung um ein ausdrückliches Verbot der Ausbürgerung zum Zwecke der Ausweisung diskutiert wurde.¹⁰²⁹ Letztlich entschied man sich zwar gegen die Aufnahme eines solchen Verbots, dies war aber – wie aus dem *Explanatory Report* hervorgeht – in erster Linie auf praktische Erwägungen und nicht auf eine grundsätzliche Ablehnung des Verbots der Ausbürgerung zum Zwecke der Ausweisung zurückzuführen:¹⁰³⁰ „Although the principle which inspired the proposal was approved of by the Committee, the majority of the experts thought it was inadvisable in Article 3 to touch on the delicate question of the legitimacy of measures depriving individuals of nationality. It was also noted that it would be very difficult to prove, when a State deprived a national of his nationality and expelled him immediately afterwards, whether or not the

1026 Siehe nur EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77; *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 126, 210, 248 u. 252.

1027 So hielt der EGMR in *Slivenko* fest: „[F]or the purposes of Article 3 of Protocol No. 4 the applicant’s ‘nationality’ must be determined, in principle, by reference to the national law.“, EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77.

1028 Vgl. *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (332); *Grabenwarter*, ECHR, P4–3, Rn. 2.

1029 *Explanatory Report to Protocol No. 4 to the ECHR*, Rn. 23.

1030 So auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (333).

deprivation of nationality had been ordered with the intention of expelling the person concerned.“¹⁰³¹

Dass die Staaten nicht völlig frei sind, selbst über die Anwendbarkeit von Art. 3 ZP 4 EMRK zu bestimmen, legt indes schon eine genauere Betrachtung der *Slivenko*-Entscheidung nahe. Denn der Gerichtshof hält das nationale Staatsangehörigkeitsrecht nur „in principle“ für den maßgeblichen Gesichtspunkt bei der Bestimmung der „Staatsangehörigen“ i.S.v. Art. 3 ZP 4 EMRK.¹⁰³² Die Formulierung indiziert, dass der EGMR sich mit Blick auf den persönlichen Anwendungsbereich des Art. 3 ZP 4 EMRK zwar grundsätzlich an den Staatsangehörigkeitsregelungen der Mitgliedstaaten orientiert, sich aber nicht unter allen Umständen an diese gebunden sieht.¹⁰³³

Was dies konkret bedeutet, zeigt die weitere Rechtsprechung zu Art. 3 ZP 4 EMRK. Schon 1969 hat die EKMR darauf hingewiesen, dass eine Versagung der Staatsangehörigkeit mit dem Ziel, die Ausweisung des Betroffenen zu ermöglichen – trotz fehlender Staatsangehörigkeit – in den Anwendungsbereich des Art. 3 ZP 4 EMRK fallen kann.¹⁰³⁴ Der EGMR hat inzwischen mehrfach bestätigt, dass für die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zum Zwecke der Ausweisung nichts anderes gilt: Auch eine Ausbürgerung, die die Ausweisung des Betroffenen zum Ziel hat, kann daher in den Anwendungsbereich des Art. 3 ZP 4 EMRK fallen.¹⁰³⁵

Von besonderem Interesse für die vorliegende Untersuchung ist zudem eine Entscheidung des Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina (HRCBH)¹⁰³⁶ aus dem Jahr 2002, die die Ausbürgerung und anschließende Ausweisung – im konkreten Fall in Form der Übergabe an das US-Militär, das die Betroffenen sodann nach Guantanamo verbrachte –

1031 Ibid.

1032 EGMR, *Slivenko et al. v. Latvia* (GC), Nr. 48321/99, 23. Januar 2002, Rn. 77.

1033 Siehe dazu auch *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (257); *von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), *EMRK*, Art. 3 ZP 4 EMRK, Rn. 3.

1034 EKMR, *X. v. Federal Republic of Germany*, Nr. 3745/68, 15. Dezember 1969. Aus Sicht der Kommission begründet ein Kausalzusammenhang zwischen der Versagung der Staatsangehörigkeit und der Ausweisung den Verdacht, dass erstere allein der Ermöglichung der Ausweisung dient, *ibid.*

1035 EGMR, *Naumov v. Albania*, Nr. 10513/03, 04. Januar 2005, Rn. 5; *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 249.

1036 Das auf Basis des Abkommens von Dayton etablierte HRCBH war ein hybrides (national-internationales) Menschenrechtstribunal, das Menschenrechtsverstöße anhand der EMRK und ihrer Protokolle sowie ausgewählter internationaler Abkommen untersuchen sollte. Eingehend zum HRCBH *Dewulf*, HRCBH, MPEPIL, Rn. 1 ff.

mehrerer in terroristische Aktivitäten verwickelter Personen betraf.¹⁰³⁷ Mit Blick auf Art. 3 ZP 4 EMRK stellte das Tribunal unmissverständlich klar: „[I]f States could simply withdraw the citizenship of one of their citizens in order to expel him without being in violation of Article 3 of Protocol No. 4 to the Convention, then the protection of the right enshrined in that provision would be rendered illusory and meaningless. A measure of national authorities, which has as its sole object the evasion of an obligation, is equivalent to a violation of that provision.“¹⁰³⁸ Im konkreten Fall sprach aus Sicht des HRCBH alles dafür, dass die Ausbürgerungen zum Zweck der Ausweisung stattgefunden hatten, was gleichbedeutend mit einer Verletzung des Art. 3 ZP 4 EMRK gewesen wäre; da das Tribunal aber ohnehin bereits eine Verletzung von Art. 1 ZP 7 EMRK festgestellt hatte, sah es aus prozessualen Gründen von einer endgültigen Entscheidung zu diesem Punkt ab.¹⁰³⁹

Das HRCBH ist mit seinen Erwägungen zu Art. 3 ZP 4 EMRK nicht allein. Im Gegenteil, auch in der völkerrechtlichen Literatur ist allgemein anerkannt, dass ein Staat die Vorgaben des Art. 3 ZP 4 EMRK nicht mithilfe der Ausbürgerung umgehen darf.¹⁰⁴⁰ Manche Autoren betrachten insofern allerdings nur die willkürliche Aberkennung der Staatsangehörigkeit mit dem Ziel der Ausweisung des Betroffenen als unzulässige Umgehung von Art. 3 ZP 4 EMRK.¹⁰⁴¹ Dabei verkennen sie jedoch den – auch vom EGMR

1037 HRCBH, *Boudellaa et al. v. Bosnia and Herzegovina*, Nr. CH/02/8679, 11. Oktober 2002. Siehe zum faktischen Hintergrund *ibid.*, Rn. 1.

1038 *Ibid.*, Rn. 192. Diese Schlussfolgerung folgt aus Sicht des HRCBH implizit auch aus dem Missbrauchsverbot des Art. 17 EMRK, *ibid.*

1039 *Ibid.*, Rn. 198.

1040 Siehe nur *Giegerich*, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 2, Kap. 26, Rn. 99; *Jagerskiold*, in: Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, S. 166 (183); *Henckaerts*, *Mass Expulsion*, S. 87; *Kadelbach*, in: Ehlers/Germelmann (Hrsg.), *EuGR*, § 10.1, Rn. 20; *Ersbøll*, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249 (258).

1041 *Grabenwarter*, *ECHR*, P4–3, Rn. 2; *ders./Pabel*, *EMRK*, § 21, Rn. 84; *von Oettingen*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), *EMRK*, Art. 3 ZP 4 EMRK, Rn. 3. In diese Richtung wohl auch *Koppensteiner*, *SPRW* (2015), 187 (188 ff.). In *H.F. v. France* las auch der EGMR ein Erfordernis willkürlichen Handelns in Art. 3 II ZP 4 EMRK hinein, *EGMR*, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 261, 263 u. 272 ff. Dabei ging es allerdings nur um aus Art. 3 II ZP 4 EMRK erwachsende „positive obligations“ zur Rückholung eigener Staatsangehöriger, ein allgemeines Willkürerfordernis lässt sich daraus nicht ableiten. Die Heranziehung des Kriteriums der Willkür angesichts der aus den *travaux* klar ersichtlichen Intention, jegliche Form der Verbannung zu verbieten, selbst in dieser

angesichts der deutlichen Sprache der *travaux préparatoires* anerkannten – absoluten Charakter der in Art. 3 ZP 4 EMRK statuierten Verbote.¹⁰⁴²

Richter *Pavli* und *Schembri Orland* halten insoweit treffend fest: „It is clear from the drafting history of the relevant Convention provision that the drafters did not look favourably on preserving the ability of States to exile their own nationals, opting instead for a prohibition phrased in unqualified terms and a clear departure from a dark historical practice they wished to leave behind. [...] A mere duty to prevent arbitrariness – allowing in other words for some form of *non-arbitrary exile* – sits poorly with the nearly absolute ban on the modern exile of nationals. In fact, the *travaux préparatoires* of Article 3 make it clear that the drafters of the Fourth Protocol made a deliberate decision to delete from its second paragraph the word ‘arbitrary’, which appeared at the time in the corresponding provision of the draft International Covenant [sic.] on Civil and Political Rights. The omission was meant to confirm the ‘absolute and unconditional condemnation of exile’ within ‘the homogenous circle of the Council of Europe’.¹⁰⁴³

Vor diesem Hintergrund ist jede Ausbürgerung, die primär auf die Ermöglichung der Ausweisung bzw. Fernhaltung des Betroffenen abzielt – unabhängig von der Frage der Willkür – als unzulässige Umgehung des Art. 3 ZP 4 EMRK zu werten. An diesem Befund vermag – entgegen der Auffassung *Koppensteiners* – der Umstand, dass die Aberkennung der Staatsangehörigkeit neben der Ausweisung oder Fernhaltung möglicherweise auch für sich genommen zulässige Ziele wie etwa den Schutz der nationalen Sicherheit oder die Abschreckung von Straftätern verfolgt, nichts zu ändern.¹⁰⁴⁴ Denn mit dem Sinn und Zweck des Art. 3 ZP 4 EMRK, der auf ein absolutes Verbot der Verbannung bzw. Exilierung eigener Staatsangehöriger abzielt, wäre es offenkundig nicht vereinbar, wenn Staaten jederzeit Gründe vorschieben könnten, die es ihnen im Ergebnis ermöglichten, missliebige

Sonderkonstellation ablehnend Richter *Pavli* und *Schembri Orland*, *ibid.*, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3.

1042 Collected Edition of the „Travaux Préparatoires” of Protocol No. 4 to the Convention, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, S. 113 u. 129. Siehe auch EGMR, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Rn. 126, 248 u. 260. Deutlich zudem das Sondervotum der Richter *Pavli* und *Schembri Orland*, *ibid.*, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3.

1043 EGMR, *H.F. et al. v. France* (GC), Nr. 24384/19, 14. September 2022, Separate Opinion *Pavli* and *Schembri Orland*, Rn. 3.

1044 *Koppensteiner*, SPRW (2015), 187 (190).

Personen vom eigenen Territorium fernzuhalten – und die damit genau den historischen Praktiken entsprächen, gegen die sich Art. 3 ZP 4 EMRK richtet.¹⁰⁴⁵

Terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften, die – wie die deutsche Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG – darauf abzielen, die Ausweisung bzw. Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Staatsgebiet zu ermöglichen, sind nach alledem nicht mit Art. 3 ZP 4 EMRK vereinbar.¹⁰⁴⁶ Da Art. 3 ZP 4 EMRK aber nicht den Bestand der nationalen Staatsangehörigkeit selbst, sondern das Aufenthalts- bzw. Einreiserecht schützt, bedeutet dieser Verstoß nicht etwa, dass die Staatsangehörigkeit des Ausgebürgerten „wiederauflebt“, sondern nur, dass er – trotz fehlender Staatsangehörigkeit – ein aus der Konvention erwachsendes Recht auf Einreise und Aufenthalt im ehemaligen Heimatstaat hat.¹⁰⁴⁷ Das wiederum bedeutet allerdings, dass der mit der Ausbürgerung primär verfolgte Zweck, den Betroffenen vom eigenen Staatsgebiet fernzuhalten, nicht erreicht werden kann.

b. Art. 3 EMRK

Der von Art. 3 ZP 4 EMRK gewährte, allgemeine menschenrechtliche Schutz vor Ausweisung bzw. Fernhaltung vom Territorium des (ehemaligen) Heimatstaates wird zudem noch durch das aus Art. 3 EMRK folgende *refoulement*-Verbot flankiert, das die Ausweisung in einen Staat, in welchem dem Betroffenen – was gerade in Terrorkonstellationen auch heutzutage leider nicht unüblich ist – Folter bzw. eine unmenschliche oder ernied-

1045 Schließlich spielten gerade die von *Koppensteiner* angeführten Ziele des Schutzes der nationalen Sicherheit und der Abschreckung von Straftätern bei der von Richter *Pavli* und *Schembri Orland* als „dark historical practice“ bezeichneten Verbannung eigener Staatsangehöriger eine große Rolle.

1046 So mit Blick auf § 28 I Nr. 2 StAG auch *Walter/Nedelcu*, F-W 93 (2020), 325 (334). A.a. *Hailbronner*, wonach der Verlust der Staatsangehörigkeit stets zugleich die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte berühre und § 28 I Nr. 2 StAG insofern wie alle Verlustregelungen lediglich den Ausschluss aus der politischen Gemeinschaft bezwecke, *ders.*, in: *Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, Teil II, B., § 28 StAG, Rn. 22. *Hailbronner* erkennt dabei jedoch, dass andere Verlustregelungen im Gegensatz zu § 28 I Nr. 2 StAG eben gerade nicht auf das völkerrechtlich unzulässige Ziel der Verhinderung der Wiedereinreise abzielen, sondern andere Zwecke verfolgen.

1047 Vgl. *Koppensteiner*, SPRW (2015), 187 (189).

rigende Strafe oder Behandlung droht,¹⁰⁴⁸ untersagt.¹⁰⁴⁹ Verboten ist dabei, ebenso wie im universellen Völkerrecht, auch das sog. *chain-refoulement* im Zuge dessen der Betroffene nicht direkt, sondern über eine Zwischenstation in einen Staat verbracht wird, in dem ihm eine konventionswidrige Behandlung droht.¹⁰⁵⁰ Das aus Art. 3 EMRK erwachsende *refoulement*-Verbot ist nicht auf eine bestimmte Personengruppe beschränkt, sondern gilt für jedermann, dementsprechend hat eine Ausbürgerung des Betroffenen keine Auswirkungen auf das Verbot.¹⁰⁵¹

Das Verbot des Art. 3 EMRK kennt keine Ausnahmen und gilt absolut, eine gegen Art. 3 EMRK verstoßende Behandlung ist daher selbst dann unzulässig, wenn die nationale Sicherheit gefährdet ist oder der Betroffene schwere Verfehlungen begangen hat.¹⁰⁵²

Dies gilt, wie der EGMR mehrfach ausdrücklich hervorgehoben hat, auch im Fall der Ausweisung von Terroristen: Sofern dem Betroffenen im Zielstaat eine konventionswidrige Behandlung droht, ist eine Ausweisung durch Art. 3 EMRK verboten; insoweit betont der Gerichtshof, dass angesichts des absoluten Charakters des *refoulement*-Verbots auch in Terrorkonstellationen kein Raum für eine Abwägung zwischen der vom Betroffenen ausgehenden Gefahr für die nationale Sicherheit und dem Risiko, ihn

1048 Siehe zur Herangehensweise des Gerichtshofs bei der Prüfung der drohenden Gefahr verbotener Behandlung und zum Konzept der Folter bzw. unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung EGMR, *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 128 ff.

1049 Der EGMR erkennt in ständiger Rechtsprechung an, dass aus Art. 3 EMRK ein Verbot der Ausweisung in Staaten, in denen dem Betroffenen Folter bzw. eine unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht, erwächst, siehe nur EGMR, *Soering v. The United Kingdom*, Nr. 14038/88, 07. Juli 1989, Rn. 90 f.; *Chahal v. The United Kingdom* (GC), Nr. 22414/93, 15. November 1996, Rn. 74; *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 125. Vgl. auch *Lehnert*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK, Art. 3 EMRK, Rn. 65.

1050 EGMR, *T.I. v. The United Kingdom*, Nr. 43844/98, 07. März 2000; *M.S.S. v. Belgium and Greece* (GC), Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Rn. 342; *Hirsi Jamaa v. Italy* (GC), Nr. 27765/09, 23. Februar 2012, Rn. 146. Siehe zudem *Kretzmer*, *Torture, Prohibition of*, MPEPIL, Rn. 39. Eingehend dazu auch *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 109 ff.

1051 Vgl. *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*, S. 36 f.

1052 Siehe nur EGMR, *Chahal v. The United Kingdom* (GC), Nr. 22414/93, 15. November 1996, Rn. 79; *Ramirez Sanchez v. France* (GC), Nr. 59450/00, 04. Juli 2006, Rn. 115 f.; *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 127 u. 137 f.

durch eine Ausweisung einer konventionswidrigen Behandlung auszusetzen, bleibt.¹⁰⁵³

Für die vorliegende Untersuchung folgt aus alledem, dass, soweit einer wegen terroristischer Aktivitäten ausgebürgerten Person in ihrem verbleibenden Heimatstaat eine gegen Art. 3 EMRK verstoßende Behandlung oder die Überstellung in einen Drittstaat, in dem dies der Fall ist, droht, eine Ausweisung dorthin ausgeschlossen ist.¹⁰⁵⁴ Insofern wird der staatliche Handlungsspielraum bei der Entfernung ausgebürgerter Personen vom eigenen Staatsgebiet nicht nur durch Art. 3 ZP 4 EMRK, sondern auch durch Art. 3 EMRK begrenzt.

5. Zusammenfassung

Das europäische Völkervertragsrecht enthält zahlreiche, zum Teil deutlich über die Vorgaben des universellen Völkerrechts hinausgehende, Bestimmungen, die den Handlungsspielraum der Staaten im Hinblick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungen einschränken.

So statuiert die ECN nicht nur ein weitgehendes Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit, sondern stellt zudem auch hohe tatbestandliche Anforderungen an die nur ausnahmsweise zulässige Aberkennung der Staatsangehörigkeit zum Schutz staatlicher Interessen.

Die EMRK wiederum verbrieft zwar weder ein Recht auf Staatsangehörigkeit noch enthält sie ausdrückliche Vorgaben zur Ausbürgerung, gleichwohl ergeben sich aus ihren Garantien, insbesondere derjenigen des Art. 8 EMRK, wie der EGMR in ständiger Rechtsprechung anerkennt, gewisse Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums.

Allerdings hat sich der Gerichtshof in seiner jüngeren Rechtsprechung zu Terrorkonstellationen sehr großzügig gezeigt und die Ausbürgerung von Terroristen – mit zum Teil fragwürdigen Argumenten – in allen bisher entschiedenen Fällen für mit den von ihm selbst entwickelten Vorgaben zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit vereinbar erklärt. Ähnliches gilt

1053 EGMR, *Chahal v. The United Kingdom* (GC), Nr. 22414/93, 15. November 1996, Rn. 80 f.; *Saadi v. Italy* (GC), Nr. 37201/06, 28. Februar 2008, Rn. 137 ff. Siehe auch Kretzmer, Torture, Prohibition of, MPEIL, Rn. 38; Reid, ECHR, Rn. 63–008. Eingehend zum Umgang des EGMR mit staatlichen Versuchen, den absoluten Charakter des *refoulement*-Verbots in Terrorkonstellationen zu relativieren Hamdan, The Principle of Non-Refoulement, S. 31 ff.

1054 Für ein konkretes Beispiel aus der Rechtsprechung des EGMR siehe EGMR, *Daoudi v. France*, Nr. 19576/08, 03. Dezember 2009.

für die Frage, inwieweit die Ausbürgerung von Terroristen als Strafe i.S.d. Art. 6 EMRK zu klassifizieren ist und damit Verfahrensgarantien auslöst, denen Vorschriften, die wie § 28 I Nr. 2 StAG eine Ausbürgerung ohne vorheriges Strafverfahren vorsehen, nicht genügen. Auch hier zeigt sich, dass der EGMR in Terrorkonstellationen dazu neigt, den Staaten einen sehr weiten Spielraum zuzubilligen und dementsprechend, wie oben dargestellt, zurückhaltend ist, den jeweiligen Sachverhalt anhand der von ihm selbst entwickelten Kriterien zur Bestimmung des Strafcharakters einer Maßnahme eingehend zu prüfen.

Der staatliche Handlungsspielraum wird aber im europäischen Völkerrecht, wie auch auf universeller Ebene, nicht nur durch Vorgaben, die die Aberkennung der Staatsangehörigkeit unmittelbar betreffen, sondern auch durch solche, die das mit der Ausbürgerung verbundene Kernanliegen der Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Territorium anbelangen, erheblich eingeschränkt. Insofern schiebt Art. 3 ZP 4 EMRK (ggf. noch flankiert durch Art. 3 EMRK) staatlichen Bestrebungen, sich in terroristische Aktivitäten verwickelter Personen mithilfe der Ausbürgerung zu entledigen, einen Riegel vor.

C. Fazit

Im modernen Völkerrecht kann mit Blick auf die Regelung der Staatsangehörigkeit von einem *domaine réservé*, in dem die Staaten quasi nach Belieben verfahren können, keine Rede mehr sein. Zwar kommt der staatlichen Souveränität in diesem Bereich immer noch große Bedeutung zu, weshalb auf universeller Ebene Bestimmungen, die unmittelbar staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungsbefugnisse betreffen, auch heute noch relativ rar sind. Aus dem hohen Stellenwert der Souveränität folgt allerdings zugleich, dass das Völkerrecht staatlichem Handeln schon seit langem immer dann Grenzen setzt, wenn die Belange anderer Staaten betroffen sind. Daher ist der staatliche Handlungsspielraum – insbesondere was die Ausbürgerung zum Zwecke der Fernhaltung oder Ausweisung missliebiger Personen und damit das Kernanliegen terrorismusbezogener Ausbürgerungsvorschriften anbelangt – mittlerweile erheblich eingeschränkt.

Ein ähnliches Bild bietet sich im regionalen Völkerrecht, das allerdings, wie oben eingehend dargelegt, auch im Hinblick auf die Ausbürgerung selbst schon deutlich strengere Vorgaben enthält, mit denen die in Kapitel 4 vorgestellten terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften zumindest

teilweise nicht vereinbar sind. Denn auch auf regionaler Ebene schiebt das Völkerrecht staatlichen Bestrebungen, sich mithilfe von Ausbürgerungen, die auf die Fernhaltung oder Ausweisung missliebiger Personen abzielen und damit im Ergebnis den in Kapitel 3 dargestellten historischen Verbanungspraktiken entsprechen, einen Riegel vor.

Insofern stehen aus völkerrechtlicher Sicht insbesondere die Regeln, die die Sicherung der Ordnungsfunktion der Staatsangehörigkeit im zwischenstaatlichen Verkehr gewährleisten sollen, sowie die menschenrechtlichen Garantien, die das Recht des Einzelnen auf Aufenthalt im und Einreise in den (ehemaligen) Heimatstaat schützen, terrorismusbezogenen Ausbürgerungsregelungen entgegen. Denn sie führen dazu, dass entsprechende Ausbürgerungsvorschriften – selbst wenn der Gesetzgeber das Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit und die in diesem Kapitel dargestellten verfahrensrechtlichen und tatbestandlichen Voraussetzungen beachtet, die sich aus dem Völkerrecht ergeben – ihren eigentlichen Hauptzweck, nämlich die Fernhaltung ausgebürgerter Terroristen vom eigenen Staatsgebiet, nicht erfüllen können.

Kapitel 6 Unionsrecht

Neben dem Völkerrecht können sich auch aus dem Europarecht Einschränkungen des staatlichen Handlungsspielraums im Bereich der Ausbürgerung ergeben.

Wie in Kapitel 2 bereits dargelegt, vermittelt die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der EU gem. Art. 9 S. 2 EUV bzw. Art. 20 I S. 2 AEUV zugleich die Unionsbürgerschaft.¹⁰⁵⁵ Diese Konstruktion bedingt, dass für den Verlust und Erwerb der Unionsbürgerschaft grundsätzlich das nationale Recht maßgeblich ist: Die Unionsbürgerschaft wird mit dem Erhalt der ersten Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats automatisch miterworben und geht umgekehrt mit dem Verlust der letzten Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verloren.¹⁰⁵⁶

Der derivative Charakter der Unionsbürgerschaft bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen, die sich auf den Bestand der Unionsbürgerschaft auswirken, völlig frei sind. Bereits kurz nach Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht hob der EuGH in seiner Entscheidung zur Sache *Micheletti* vom 7. Juli 1992 hervor, dass die Festlegung der Voraussetzungen des Erwerbs und Verlusts der Staatsangehörigkeit nach internationalem Recht zwar prinzipiell in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese von ihrer Zuständigkeit aber „unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts Gebrauch zu machen“ haben.¹⁰⁵⁷ In der Folgezeit war

1055 Die Unionsbürgerschaft tritt dabei gem. Art. 9 S. 3 EUV bzw. Art. 20 I S. 3 AEUV zur nationalen Staatsangehörigkeit ausdrücklich nur hinzu und ersetzt diese nicht.

1056 *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 58; *ders.*, Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 9, Rn. 26. Der EuGH hält dazu fest: „Der Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist jedoch [...] eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass eine Person den Unionsbürgerstatus erlangen und behalten und sämtliche damit verbundenen Rechte in Anspruch nehmen kann. Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats hat somit für die betroffene Person den automatischen Verlust ihres Unionsbürgerstatus zur Folge.“, EuGH, C-673/20 – *Préfet du Gers*, ECLI:EU:C:2022:449, Rn. 57.

1057 EuGH, C-369/90 – *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10. Die Position des EuGH zeichnete sich bereits in der vor Einführung der Unionsbürgerschaft ergangenen Entscheidung *Gullung* ab, in der der Gerichtshof betonte, dass die Mitgliedstaaten von ihren Befugnissen im Bereich staatsangehörigkeitsrechtlicher Angelegenheiten mit Blick auf Staatsangehörige mehrerer Mitgliedstaaten nicht

allerdings zunächst weitgehend unklar, welche konkreten Vorgaben sich aus dem Gebot zur Beachtung des Unionsrechts für die Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts ergeben.¹⁰⁵⁸ In *Schönbergers* Augen war der Verweis auf das Unionsrecht daher anfangs nicht mehr als eine „interpretationsoffene Leerformel“¹⁰⁵⁹. Inzwischen hat der EuGH, wie der folgende Abschnitt zeigt, aber in einer Reihe von Entscheidungen konkretisiert,¹⁰⁶⁰ welche Vorgaben sich aus dem Unionsrecht für mitgliedstaatliche Maßnahmen ergeben, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen. Insofern kann jedenfalls im Hinblick auf nationale Regelungen, die zum Verlust der Staatsangehörigkeit und damit mittelbar auch zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, von einer „Leerformel“ keine Rede mehr sein.

A. Die Rechtsprechungslinie des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft

Nach der *Micheletti*-Entscheidung sollte es knapp zwanzig Jahre dauern, bis der EuGH sich schließlich im Jahr 2010 in der Sache *Rottmann*¹⁰⁶¹ erstmals eingehender mit den europarechtlichen Vorgaben für mitgliedstaatliche Maßnahmen, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, befasste. Seither – insbesondere in den letzten Jahren – hatte der Gerichtshof immer wieder Gelegenheit, die in *Rottmann* aufgestellten Grundsätze mit Blick auf verschiedenste Verlustkonstellationen weiterzuentwickeln.

I. Die Entscheidung *Rottmann*

Ausgangspunkt der Rechtsprechungslinie des EuGH zu den Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht für staatliche Maßnahmen ergeben,

in einer Weise Gebrauch machen dürfen, die die europarechtlich vorgesehenen Freiheiten unterminiert, EuGH, C-292/86 – *Gullung*, ECLI:EU:C:1988:15, Rn. 11 ff. Siehe dazu *Schmahl*, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (342 f.).

1058 Vgl. *Schönberger*, Unionsbürger, S. 283.

1059 *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 41.

1060 Der Präsident des EuGH *Koen Lenaerts* bezeichnet die Vorgehensweise des Gerichtshofs im Bereich der Unionsbürgerschaft als “‘stone-by-stone’ approach”, *ders.*, International Comparative Jurisprudence 1 (2015), 1 (1 ff.); siehe auch *Gatta*, European Papers 9 (2024), 131 (133).

1061 EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104.

die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen, ist die Entscheidung *Rottmann*. In *Rottmann* ging es um einen ursprünglich österreichischen Staatsangehörigen, der seine Ausgangsstaatsangehörigkeit durch eine Einbürgerung in Deutschland verloren hatte. Kurz nach Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit erfuhren die zuständigen Behörden allerdings, dass der Betroffene im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens ein gegen ihn in Österreich anhängiges Ermittlungsverfahren verschwiegen hatte. Daraufhin wurde die Einbürgerung von den deutschen Behörden rückwirkend zurückgenommen. Dem Betroffenen drohte mit dem Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit daher nicht nur der Verlust der Unionsbürgerschaft, sondern sogar die Staatenlosigkeit.¹⁰⁶²

In seiner Entscheidung verweist der EuGH zwar zunächst auf seine ständige Rechtsprechung, der zufolge die „Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt.“¹⁰⁶³ Sodann unterstreicht der Gerichtshof aber, dass der Umstand, dass ein Rechtsgebiet in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, nicht ausschließt, dass diese „in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹⁰⁶⁴ Was die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Rücknahme einer Einbürgerung, die zugleich zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, anbelangt, „liegt auf der Hand, dass [diese] ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.“¹⁰⁶⁵ Denn dem Betroffenen wird mit der Unionsbürgerschaft der Status entzogen, der dazu bestimmt ist, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“¹⁰⁶⁶, infolgedessen verliert er auch alle mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechte.¹⁰⁶⁷

1062 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund des Falles nur EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 22 ff.

1063 Ibid., Rn. 39 m.w.N.

1064 Ibid., Rn. 41.

1065 Ibid., Rn. 42.

1066 Ibid., Rn. 43. Die Beschreibung der Unionsbürgerschaft als „grundlegende[r] Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten“ findet sich erstmals in der Entscheidung *Grzelczyk*, EuGH, C-184/99 – *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, Rn. 31. Mittlerweile verwendet der EuGH sie in ständiger Rechtsprechung, siehe nur EuGH, C-413/99 – *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493, Rn. 82; C-34/09 – *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, Rn. 41; C-82/16 – *K.A.*, ECLI:EU:C:2018:308, Rn. 47.

1067 Ibid., Rn. 43 f.

Insofern haben die Mitgliedstaaten – hier greift der EuGH seine Feststellung in der Sache *Micheletti* auf¹⁰⁶⁸ – bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten in staatsangehörigkeitsrechtlichen Angelegenheiten, sofern diese den Bestand der Unionsbürgerschaft betreffen, das Unionsrecht zu beachten.¹⁰⁶⁹ Der Gerichtshof stellt jedoch sogleich klar, dass die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung grundsätzlich auch dann mit dem Unionsrecht vereinbar ist, wenn dies zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt.¹⁰⁷⁰ Besondere Bedeutung misst der EuGH insoweit den einschlägigen völkerrechtlichen Vorschriften in Gestalt von Art. 8 II CRS und Art. 7 I u. III ECN bei, die – wie im vorigen Kapitel aufgezeigt – in Fällen des Einbürgerungsbetrugs die Ausbürgerung selbst dann gestatten, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird.¹⁰⁷¹

Allerdings fordert der Gerichtshof in solchen Fällen – und hier buchstabiert er erstmals konkrete Anforderungen für mitgliedstaatliche Maßnahmen aus, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führen – eine über die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach nationalem Recht hinausgehende Prüfung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der staatlichen Maßnahme.¹⁰⁷² Dabei ist aus Sicht des EuGH insbesondere zu prüfen, welche Auswirkungen der Verlust des Unionsbürgerstatus auf den Betroffenen und seine Familie hat, ob dieser im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes gerechtfertigt erscheint, wieviel Zeit seit dem Verstoß vergangen ist und ob der Betroffene die Möglichkeit hat, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit zurückzuerlangen.¹⁰⁷³

Die enorme Relevanz, die die Entscheidung *Rottmann* für den traditionell im Wesentlichen den einzelnen Staaten vorbehaltenen Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts hat, ist der Literatur nicht entgangen. Denn im Ergebnis bedeuten die Ausführungen des Gerichtshofs, dass die Mitgliedstaaten in Konstellationen, in denen der Verlust der Unionsbürgerschaft droht, nicht mehr nach Belieben walten können, sondern gewisse unionsrechtliche Beschränkungen beachten müssen.¹⁰⁷⁴ Die Konzeption des

1068 EuGH, C-369/90 – *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295, Rn. 10.

1069 Vgl. EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 45.

1070 Ibid., Rn. 51 ff.

1071 Vgl. ibid., Rn. 52.

1072 Ibid., Rn. 55.

1073 Ibid., Rn. 56.

1074 Siehe eingehend zu dieser Entscheidung und ihrer Bedeutung nur *Kahl*, JURA 33 (2011), 364 (366 f.); *Jessurun d'Oliveira/de Groot/Seling*, European Constitutional Law Review 7 (2011), 138 (138 ff.); *Schmahl*, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (343 ff.).

EuGH läuft nämlich darauf hinaus, dass in Fällen, in denen der Bestand der Unionsbürgerschaft in Rede steht, neben der ohnehin nach nationalem Recht mit Blick auf den Staatsangehörigkeitsverlust erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung gegebenenfalls eine weitere Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden muss, die den Verlust der Unionsbürgerschaft und mit dieser verknüpfter Rechte in den Blick nimmt.¹⁰⁷⁵

II. Die Entscheidung *Tjebbes u.a.*

In seinem am 12. März 2019 ergangenen Urteil in der Sache *Tjebbes u.a.*¹⁰⁷⁶ greift der EuGH die zuvor in *Rottmann* aufgestellten Grundsätze auf und konkretisiert die Anforderungen, die sich aus dem Unionsrecht für staatsangehörigkeitsrechtliche Verlustregelungen der Mitgliedstaaten ergeben, weiter.

Die Entscheidung betraf im Kern eine Regelung des niederländischen Staatsangehörigkeitsrechts, die den Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes für Staatsangehörige vorsah, die zehn Jahre ununterbrochen außerhalb der EU gelebt und in dieser Zeit weder eine Bestätigung ihrer niederländischen Staatsangehörigkeit veranlasst noch einen Reisepass oder Personalausweis beantragt hatten.¹⁰⁷⁷

Der Gerichtshof wiederholt zunächst seine bereits aus *Micheletti* und *Rottmann* bekannte Position, dass die Festlegung der Voraussetzungen des Verlusts der Staatsangehörigkeit völkerrechtlich besehen zwar grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese Tatsache aber nicht ausschließt, dass die Mitgliedstaaten „in Situationen, die unter das

1075 Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 45; so bereits Jessurun d'Oliveira in seiner gemeinsam mit de Groot und Seling veröffentlichten Besprechung der *Rottmann*-Entscheidung, *ders./de Groot/Seling*, European Constitutional Law Review 7 (2011), 138 (144). Das BVerwG spricht in seiner im Anschluss an die *Rottmann*-Entscheidung zu eben jenem Fall ergangenen Urteil mit Blick auf den aufgrund des Wegfalls der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit eintretenden Verlusts der Unionsbürgerschaft von einem „überschießenden Rechtsverlust“, BVerwG, NVwZ 30 (2011), 760 (762, Rn. 23). Siehe dazu auch Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345).

1076 EuGH, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189.

1077 Siehe zu den Bestimmungen des niederländischen Staatsangehörigkeitsrechts und dem tatsächlichen Hintergrund der Ausgangsfälle nur EuGH, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 9 ff.

Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹⁰⁷⁸ Sodann knüpft der EuGH an seine in *Rottmann* getroffenen Feststellungen an und streicht heraus, dass die Situation von Personen, die lediglich die Staatsangehörigkeit eines einzigen Mitgliedstaats besitzen und die daher durch den Verlust dieser Staatsangehörigkeit zugleich ihren Unionsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte verlieren, „ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht“ fällt.¹⁰⁷⁹

Der Gerichtshof hält Regelungen wie die niederländischen, wie insbesondere die völkerrechtlichen Bestimmungen zum Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund mehrjähriger Abwesenheit zeigten,¹⁰⁸⁰ zwar nicht für grundsätzlich unzulässig,¹⁰⁸¹ fordert aber – in Anknüpfung an *Rottmann* – in diesen Fällen von den jeweils zuständigen nationalen Stellen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Blick auf die Auswirkungen des Verlusts auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und gegebenenfalls seiner Angehörigen.¹⁰⁸²

Die eigentliche Bedeutung der *Tjebbes*-Entscheidung liegt aber nicht in diesen, bereits aus vorherigen Urteilen bekannten grundsätzlichen Erwägungen zur Auswirkung des Unionsrechts auf mitgliedstaatliche Befugnisse im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts, sondern in der nun folgenden Konkretisierung der unionsrechtlichen Vorgaben für die durchzuführende Verhältnismäßigkeitsprüfung. Der EuGH stellt nämlich klar, dass ein *ex lege* erfolgender Staatsangehörigkeitsverlust, der zugleich zum Wegfall der Unionsbürgerschaft führt, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, „wenn die relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu keinem Zeitpunkt eine Einzelfallprüfung der Folgen dieses Verlusts für die Situation der Betroffenen aus unionsrechtlicher Sicht erlaubten.“¹⁰⁸³ In diesen Fällen müssen die jeweils zuständigen nationalen Stellen aus Sicht des Gerichtshofs daher in der Lage sein, zumindest inzident die Folgen des Staatsangehörigkeitsverlusts für den Einzelnen und seine Familie zu prüfen und die Staatsangehörigkeit gegebenenfalls rückwirkend wiederherzustellen.¹⁰⁸⁴

1078 Ibid., Rn. 30.

1079 Ibid., Rn. 32.

1080 Ibid., Rn. 37.

1081 Siehe *ibid.*, Rn. 33 ff.

1082 Ibid., Rn. 40.

1083 Ibid., Rn. 41.

1084 Ibid., Rn. 42 u. 44.

Was den Inhalt der vorzunehmenden Einzelfallprüfung anbelangt, fordert der EuGH die zuständigen nationalen Stellen einerseits dazu auf, sicherzustellen, dass ein Staatsangehörigkeitsverlust mit den Grundrechten der Charta, insbesondere dem Recht auf Achtung des Familienlebens gem. Art. 7 GrCH, in Einklang steht, andererseits zu berücksichtigen, welche aufenthaltsrechtlichen Folgen der Betroffene und seine Angehörigen aufgrund eines Verlusts zu gewärtigen hätten.¹⁰⁸⁵

Die vom Gerichtshof in der *Tjebbes*-Entscheidung geforderte Einzelfallprüfung war zugleich eine klare Absage an die von Generalanwalt *Mengozi* in seinen Schlussanträgen vertretene Auffassung, der zufolge auch bei einem zum Verlust der Unionsbürgerschaft führenden Wegfall der Staatsangehörigkeit keine individualisierte, sondern lediglich eine abstrakte bzw. typisierte unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich sei.¹⁰⁸⁶ Im Ergebnis bedeutet die Konzeption des Gerichtshofs daher, dass nationale Regelungen, die einen Wegfall der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes vorsehen, in Fällen in denen dadurch zugleich auch die Unionsbürgerschaft verloren geht, allenfalls unter sehr engen Voraussetzungen zulässig sind.¹⁰⁸⁷

Zwar wurde nach dem *Tjebbes*-Urteil in Teilen der Literatur zunächst bezweifelt, dass die Vorgaben des EuGH auch auf andere Fälle als den der Entscheidung zugrunde liegenden *ex lege*-Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund mehrjähriger Abwesenheit – wie etwa die kraft Gesetzes erfolgende Ausbürgerung von Terroristen nach § 28 I Nr. 2 StAG – übertragbar

1085 Ibid., Rn. 45 f. Insofern weist *Kau* zu Recht darauf hin, dass insbesondere der hohe Stellenwert, den der EuGH den aufenthaltsrechtlichen Folgen des Verlusts der Unionsbürgerschaft durch den Wegfall der Staatsangehörigkeit im Rahmen der vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsprüfung beimisst, den nationalen Handlungsspielraum erheblich einschränkt, *ders.*, in: Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, S. 199 (279, Rn. 135).

1086 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts *Mengozi*, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, Rn. 60 ff. Siehe dazu *van Eijken*, *EuConst* 15 (2019), 714 (719 ff. u. 723 f.). Auch das BVerwG hielt es in einer vor *Tjebbes* ergangenen Entscheidung zum Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund einer Vaterschaftsanfechtung zunächst für ausreichend, die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht auf den konkreten Einzelfall, sondern auf das zugrundeliegende Gesetz selbst zu beziehen, BVerwG, Urteil vom 19. April 2018, Az. 1 C 1.17, Rn. 61.

1087 In den Augen *Swiders* läuft die Konzeption des EuGH faktisch auf ein Verbot des *ex lege* Verlusts der Staatsangehörigkeit bei dadurch eintretendem Verlust der Unionsbürgerschaft hinaus, *dies.*, *CMLR* 57 (2020), 1163 (1181). Vgl. auch *Kokott*, *Sachs*, Art. 16 GG, Rn. 23.

seien.¹⁰⁸⁸ Diese, schon damals nicht allseits geteilten,¹⁰⁸⁹ Zweifel wurden allerdings spätestens durch die im Folgenden dargestellten Entscheidungen endgültig ausgeräumt.

III. Die Entscheidung *Wiener Landesregierung*

Ein erster Hinweis, dass die in *Tjebbes u.a.* aufgestellten Grundsätze nicht nur für den Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund mehrjähriger Abwesenheit vom Hoheitsgebiet des Heimatstaates bzw. dem Gebiet der EU, sondern auch für andere Konstellationen gelten, findet sich im 2022 ergangenen Urteil *JY v. Wiener Landesregierung*¹⁰⁹⁰. Die Entscheidung betraf eine ehemals estnische Staatsangehörige, die ihre Ursprungsstaatsangehörigkeit angesichts einer Einbürgerungszusicherung durch Österreich, die den Erwerb der österreichischen Staatsangehörigkeit vom Nachweis der Aufgabe der estnischen abhängig machte, aufgegeben hatte. Diese Zusicherung wurde jedoch später aufgrund mehrerer straßenverkehrsrechtlicher Verwaltungsübertretungen widerrufen. Konkret ging es dabei unter anderem um einen Verstoß gegen die Pflicht zur Anbringung einer Begutachtungsplakette sowie zwei Fahrten in alkoholisiertem Zustand.¹⁰⁹¹

In seiner Entscheidung hebt der EuGH zunächst hervor, dass die Betroffene im konkreten Fall ihre Ursprungsstaatsangehörigkeit zwar auf eigenen Antrag hin verloren hatte, dass aber in Fällen, in denen die Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit Voraussetzung für den Erwerb einer neuen ist, nicht von einer freiwilligen Aufgabe der mit der Ursprungsstaatsangehörigkeit verknüpften Unionsbürgerschaft ausgegangen werden könne.¹⁰⁹² Sodann wiederholt der Gerichtshof seine aus *Rottmann* und *Tjebbes* bekannte Formel, der zufolge die „Festlegung der Voraussetzungen für den

1088 Vgl. *Thym*, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (424); *ders.*, A.-Drs. 19(4)315 D, S. 14 ff.; *Weber*, ZAR 39 (2019), 209 (217); *ders.*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, § 28 StAG, Rn. 31 u. 43; *Gnatzy*, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 22. Siehe auch *Berlit*, ZAR 40 (2020), 407 (411).

1089 Siehe nur *Wittmann*, der bereits in seiner schriftlichen Stellungnahme für den Ausschuss für Inneres und Heimat davor warnte, die Vorgaben des EuGH nur auf die konkret entschiedene Konstellation zu beziehen, *ders.*, A.-Drs. 19(4)315 G, S. 13. Vgl. auch die Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags vom 29. Mai 2019, WD-Aktueller Begriff Europa, Nr. 04/19, S. 2.

1090 EuGH, C-118/20 – *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34.

1091 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund *ibid.*, Rn. 13 ff.

1092 *Ibid.*, Rn. 35 f.

Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt“, diese aber in „Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹⁰⁹³

Es überrascht angesichts der mit *Rottmann* und *Tjebbes* begründeten Rechtsprechungslinie wenig, dass der EuGH auch den Widerruf einer Einbürgerungszusicherung im Falle eines damit verbundenen endgültigen Verlusts der Unionsbürgerschaft nur dann für zulässig hält, wenn dieser auf legitimen Gründen fußt und verhältnismäßig ist.¹⁰⁹⁴ Der Gerichtshof hält Regelungen, die wie die dem Verfahren zugrundeliegende österreichische Vorschrift die Vermeidung von Mehrstaatigkeit bezwecken und daneben die Einordnung in die Rechtsordnung des einbürgernden Staates gewährleisten sollen, nicht für prinzipiell unzulässig.¹⁰⁹⁵ Allerdings kommt ein Widerruf der Einbürgerungszusicherung nur dann in Betracht, wenn mit Blick auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und gegebenenfalls seiner Angehörigen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.¹⁰⁹⁶ Dabei ist auf die individuelle Situation des Betroffenen abzustellen und neben den Auswirkungen des Widerrufs der Einbürgerungszusicherung auf das Familien- und Berufsleben insbesondere auch die Schwere des zum Widerruf führenden Rechtsverstoßes zu berücksichtigen.¹⁰⁹⁷

Was zum Verlust der Unionsbürgerschaft führende Entscheidungen, die mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit begründet werden, anbelangt, hebt der Gerichtshof hervor, dass hier eine enge Auslegung zu erfolgen hat.¹⁰⁹⁸ Eine hinreichend schwerwiegende Störung der öffentlichen Ordnung kommt daher als Rechtfertigung für eine Maßnahme, die zum Verlust der Unionsbürgerschaft führt, nur dann in Betracht, wenn „außer der Störung der sozialen Ordnung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.“¹⁰⁹⁹ Ebenso strenge Anforderungen gelten auch für den Schutz der öffentlichen Sicherheit, die begrifflich „sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaates umfasst, so dass die Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie die Ge-

1093 Ibid., Rn. 37.

1094 Ibid., Rn. 51.

1095 Ibid., Rn. 53 ff.

1096 Ibid., Rn. 58.

1097 Ibid. 59 ff.

1098 Ibid., Rn. 68.

1099 Ibid., Rn. 69.

fährdung des Überlebens der Bevölkerung ebenso wie die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen“ diese berühren können.¹¹⁰⁰

Die von der Betroffenen im Ausgangsverfahren begangenen Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung blieben hinter diesen Anforderungen weit zurück und genügten dem EuGH daher nicht, um einen zum Verlust der Unionsbürgerschaft führenden Widerruf der Einbürgerungszusicherung zu rechtfertigen.¹¹⁰¹

IV. Die Entscheidungen *X v. Udlændinge- og Integrationsministeriet* und *S.Ö. u.a. v. Stadt Duisburg*

Die im Vorigen dargestellte Rechtsprechungslinie hat der EuGH gerade erst jüngst in den Entscheidungen *Udlændinge- og Integrationsministeriet*¹¹⁰² und *Stadt Duisburg*¹¹⁰³ abermals bestätigt.

In der Entscheidung *Udlændinge- og Integrationsministeriet* vom 5. September 2023 ging es um eine dänisch-amerikanische Mehrstaaterin, die ihre seit Geburt bestehende dänische Staatsangehörigkeit mit Vollendung des 22. Lebensjahrs aufgrund einer Regelung des dänischen Staatsangehörigkeitsgesetzes kraft Gesetzes verloren hatte. Die dänischen Behörden stellten sich auf den Standpunkt, dass die Betroffene keine hinreichend enge Bindung zu Dänemark vorweisen könne und eine ausnahmsweise Genehmigung der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit schon deswegen

1100 Ibid.

1101 Ibid., Rn. 70 ff. Dass einem solchen Vorgehen die Unverhältnismäßigkeit geradezu auf die Stirn geschrieben steht, betonte schon Generalanwalt Mengozzi in seinen Schlussanträgen in der Sache *Tjebbes*: „So würde sich in einem extremen – und, wie ich hoffe, rein hypothetischen – Fall, in dem das Recht eines Mitgliedstaats die Rücknahme der Einbürgerung eines Einzelnen mit der Folge des Verlusts der Unionsbürgerschaft wegen einer Übertretung der Regeln der Straßenverkehrsordnung vorschreibe, die Unverhältnismäßigkeit dieser Maßnahme an dem Missverhältnis zwischen der geringen Schwere des Rechtsverstoßes und der dramatischen Folge des Verlusts des Unionsbürgerstatus zeigen.“, Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi, C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, Rn. 88.

1102 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626.

1103 EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345.

nicht in Betracht käme, weil die Betroffene die nach dänischem Recht für den Antrag auf Beibehaltung geltende Frist versäumt habe.¹¹⁰⁴

Die am 25. April 2024 ergangene Entscheidung *Stadt Duisburg* betraf eine Reihe deutscher Verfahren, in denen es um ursprünglich türkische Staatsangehörige ging, die im Zuge des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit zunächst aus der türkischen Staatsangehörigkeit entlassen worden waren, diese aber jeweils später wiedererworben hatten. Aus Sicht der deutschen Behörden führte der Wiedererwerb der türkischen Staatsangehörigkeit nach §§ 17 I Nr. 2; 25 I S. 1 StAG a.F. kraft Gesetzes zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.¹¹⁰⁵

In beiden Entscheidungen greift der EuGH seine ständige Rechtsprechung auf, der zufolge „die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt, die Tatsache, dass für ein Rechtsgebiet die Mitgliedstaaten zuständig sind, [aber nicht ausschließt], dass die betreffenden nationalen Vorschriften in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen.“¹¹⁰⁶ Sodann hebt der Gerichtshof erneut hervor, dass die Situation von Unionsbürgern, die lediglich die Staatsangehörigkeit „eines einzigen Mitgliedstaats besitzen und die durch den Verlust dieser Staatsangehörigkeit auch mit dem Verlust des durch Art. 20 AEUV verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte konfrontiert werden, [...] ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht [fällt].“¹¹⁰⁷ „Infolgedessen“, schreibt der Gerichtshof weiter, „haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.“¹¹⁰⁸

Im Rahmen der insofern erforderlichen unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung sind dabei insbesondere die Auswirkungen des Verlusts der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit und des damit einhergehenden

1104 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund der Entscheidung EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 10 ff.

1105 Siehe zum tatsächlichen Hintergrund der Entscheidung EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 10 ff.

1106 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 28; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 34.

1107 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 30; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 36.

1108 Ibid.

Verlusts der Unionsbürgerschaft auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und ggf. seiner Angehörigen zu berücksichtigen.¹¹⁰⁹

Der Gerichtshof bestätigt in beiden Entscheidungen seine bereits in der Rechtssache *Tjebbes* vertretene Auffassung, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Einzelfallprüfung gebietet, im Rahmen derer die zuständigen nationalen Stellen nicht nur eine individualisierte Prüfung der Auswirkungen des Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen durchzuführen haben, sondern darüber hinaus auch in der Lage sein müssen, die Beibehaltung bzw. rückwirkende Wiedererlangung der Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.¹¹¹⁰

Mit Blick auf den nach deutschem Recht bis Juni 2024 vorgesehenen automatischen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer ausländischen hält der EuGH fest, dass das Vorabgenehmigungsverfahren zur Beantragung der Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 II StAG a.F. zwar grundsätzlich den unionsrechtlichen Anforderungen genügt.¹¹¹¹ Gleichzeitig betont der Gerichtshof allerdings, dass dieses Verfahren so ausgestaltet sein muss, dass es den Betroffenen auch tatsächlich einen effektiven Zugang zu den Beibehaltungsregelungen gewährt.¹¹¹²

Im Ergebnis bestätigt der EuGH damit, dass nationale Regelungen die einen rein automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen, nicht

1109 Vgl. EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 38; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 42. Dabei sind nach der Rechtsprechung des EuGH insbesondere die Auswirkungen auf das Familien- und Berufsleben des Betroffenen im Zusammenhang mit den einschlägigen Verbürgungen der Grundrechtecharta in den Blick zu nehmen, EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 54 f.; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 50 f.

1110 EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 39 f.; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 43 f. Dabei stellte der EuGH klar, dass diesen Anforderungen nicht Genüge getan ist, wenn das nationale Recht lediglich die Möglichkeit der Wiedereinbürgerung vorsieht und zwar selbst dann, wenn diese unter erleichterten Voraussetzungen erfolgt, EuGH, C-689/21 – *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, Rn. 57. Im Falle defizitärer Verfahren zur Prüfung von Beibehaltungsanträgen muss zudem sichergestellt sein, dass eine inzidente Einzelfallprüfung und ggf. rückwirkende Wiederherstellung der Staatsangehörigkeit auch im Zuge der Beantragung von Reise- oder sonstigen Dokumenten, die die Staatsangehörigkeit bescheinigen, möglich ist, EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 62.

1111 EuGH, C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 46 u. 55.

1112 Ibid., Rn. 47, 56 ff. u. 65.

mit dem Unionsrecht vereinbar sind, wenn durch die Anwendung solcher Regelungen der Fortbestand der Unionsbürgerschaft gefährdet wird.¹¹¹³

B. Die Rechtsprechung des EuGH als Verstoß gegen die europarechtliche Kompetenzordnung?

Die Rechtsprechung des EuGH ist in Teilen der Literatur auf erheblichen Widerspruch gestoßen. Dem Gerichtshof wird dabei insbesondere vorgeworfen, dass er die Kompetenzordnung zwischen Mitgliedstaaten und Union – wie sie etwa in der Erklärung Nr. 2 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht zum Ausdruck komme¹¹¹⁴ – missachte, wenn er den Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts, für das diese allein zuständig seien, Beschränkungen auferlege.¹¹¹⁵

Diese Fundamentalkritik erscheint jedoch deutlich überzogen: Der EuGH stellt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Staatsangehörigkeitsrecht ausdrücklich nicht in Abrede, sondern stellt lediglich fest, dass diese bei der Ausübung der ihnen zukommenden Kompetenzen – soweit

1113 Vgl. *Gatta*, European Papers 9 (2024), 131 (142). Siehe auch *Kokott*, Sachs, Art. 16 GG, Rn. 23; *Kau*, in: Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, S. 199 (280, Rn. 137). Etwas anderes gilt jedoch, wie der Gerichtshof mit Blick auf den sog. Brexit entschieden hat, für die Sonderkonstellation des automatischen Verlusts der Unionsbürgerschaft aufgrund des Austritts eines Mitgliedstaats aus der Union, EuGH, C-673/20 – *Préfet du Gers*, ECLI:EU:C:2022:449, Rn. 59 u. 62. Siehe dazu *Dolgowski/Traudt*, Post-BREXIT headaches, Jean Monnet Saar-Blog vom 26. September 2023. Vgl. auch *Khan/Schäffer*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 21 AEUV, Rn. 11; eingehend *Neier*, Kernbestandsschutz, S. 87 ff.

1114 Dieser Erklärung zufolge wird „die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt“, ABl. 1992, C 191/98. Den Aspekt der Missachtung dieser Erklärung durch die Rechtsprechung des EuGH hervorhebend *Weber*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 478; *ders.*, JZ 74 (2019), 449 (451).

1115 Siehe dazu *Weber*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, G., Rn. 478 ff.; *ders.*, in: Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum, § 3, Rn. 78 f.; *ders.*, JZ 74 (2019), 449 (451 u. 454); *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil I, H., Rn. 504; *Gnatzy*, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 22; *Plappert*, EuR 55 (2020), 364 (372 f.); *Jessurun d'Oliveira/de Groot/Seling*, European Constitutional Law Review 7 (2011), 138 (147 ff.). Eine vorsichtige Kritik mit Blick auf *Rottmann* findet sich bereits bei *Tewocht*, ZAR 30 (2010), 143 (144 f.).

dadurch unionsrechtlich verliehene und geschützte Rechtspositionen betroffen sind – das Unionsrecht zu beachten haben.¹¹¹⁶

Insoweit betritt der Gerichtshof allerdings keineswegs juristisches „Neuland“, sondern vertritt eine Position, die sowohl im Völker- als auch im Europarecht anerkannt ist. So können sich aus völkerrechtlichen Verträgen selbstverständlich Beschränkungen von in die nationalstaatliche Zuständigkeit fallenden Befugnissen ergeben, ohne dass damit eine Verschiebung der Kompetenzen als solcher auf die internationale Ebene verbunden wäre.¹¹¹⁷ Dieser Gedanke spiegelt sich letztlich auch in Art. 1 der 1930 Hague Convention und Art. 3 der ECN wider, die beide die Zuständigkeit der Staaten für das Staatsangehörigkeitsrecht unterstreichen, zugleich aber betonen, dass nationale Bestimmungen nur insoweit von anderen Staaten anzuerkennen sind, als sie mit den völkerrechtlichen Regeln in diesem Bereich in Einklang stehen.¹¹¹⁸

Ähnlich sieht es im Europarecht aus. Denn auch hier gibt es Bereiche, wie etwa das Bildungs- und Gesundheitswesen oder die Strafrechtspflege die weitgehend den Mitgliedstaaten vorbehalten sind. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, in diesen Bereichen nach Belieben – und damit auch entgegen unionsrechtlicher Vorgaben – zu walten.¹¹¹⁹ An der grundsätzlichen Kompetenzverteilung ändert sich hierdurch freilich nichts. Von einem radikalen Eingriff in das unionsrechtliche Kompetenzgefüge, das mit der Rechtsprechung des EuGH zum Verlust der Unionsbürgerschaft verbunden wäre, kann insofern keine Rede sein. Ausgerechnet *Weber*, der sich mittlerweile zu einem scharfen Kritiker dieser Rechtsprechung gewandelt hat, hielt in einer früheren Veröffentlichung mit Blick auf diese Gemengelage selbst treffend fest: „Das reine Kompetenzargument verkennt, dass die Mitgliedstaaten auch durch die Ausübung der bei ihnen

1116 EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 48.

1117 Siehe *de Witte*, in: Garben/Govaere (Hrsg.), *The Division of Competences*, S. 59 (62).

1118 Art. 1 der 1930 Hague Convention lautet: „It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality.“ Art. 3 ECN ist quasi gleichlautend.

1119 *Davies*, in: Shaw (Hrsg.) *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/62, S. 5 (6). Eingehend dazu *de Witte*, in: Garben/Govaere (Hrsg.), *The Division of Competences*, S. 59 (59 ff.).

verbleibenden Kompetenzen die Ziele der Union nicht beeinträchtigen dürfen.¹¹²⁰

Dogmatischer Aufhänger dieser Pflicht zur Berücksichtigung des Unionsrechts – selbst in Bereichen, die eigentlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen – ist Art. 4 III EUV.¹¹²¹ Art. 4 III EUV normiert den Grundsatz der Loyalität bzw. Unionstreue, der den Mitgliedstaaten unter anderem Maßnahmen verbietet, die die Verwirklichung der aus den Verträgen folgenden Ziele der Union gefährden könnten.¹¹²² Bezogen auf die mit der nationalen Staatsangehörigkeit verknüpfte Unionsbürgerschaft folgt daraus, dass zumindest ein Minimum an unionsrechtlicher Kontrolle gewährleistet sein muss, damit die Mitgliedstaaten den Unionsbürgerstatus und die mit diesem verbundenen Unionsbürgerrechte nicht einseitig durch nationale Maßnahmen, die den Bestand der Unionsbürgerschaft betreffen und damit in das Unionsrecht hineinwirken, unterlaufen können.¹¹²³

1120 Weber, Staatsangehörigkeit und Status, S. 223; siehe zur Begrenzung mitgliedstaatlicher Befugnisse im Bereich der bei diesen verbleibenden Zuständigkeiten auch Hatje, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 AEUV, Rn. 5; Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345). Diesem Befund steht auch die oben erwähnte Erklärung Nr. 2 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht nicht entgegen, denn dieser kommt gegenüber dem Vertrag als solchem, der unter anderem die Unionsbürgerschaft und die mit dieser verbundenen Rechte ausbuchstabiert, nur untergeordnete Bedeutung zu, Zimmermann, EuR 30 (1995), 54 (56). In diese Richtung auch Davies, der hervorhebt, dass es sich bei der Erklärung um ein vergleichsweise „schwaches“ rechtliches Instrument handelt, ders. in: Shaw (Hrsg.) EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, S. 5 (6). Zimmermann sieht den Hauptzweck der Erklärung darin, die Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft zu einer Staatsangehörigkeit im völkerrechtlichen Sinne zu verhindern, EuR 30 (1995), 54 (56).

1121 Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345); Hatje, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 20 AEUV, Rn. 5; Kahl, JURA 33 (2011), 364 (369 f.); vgl. auch Giegerich, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 9, Rn. 29. Von einer Beschränkung durch die „obligation of loyalty“ gegenüber der damaligen Europäischen Gemeinschaft spricht bereits Hailbronner, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), Acquisition and Loss of Nationality, Vol. I, S. 35 (91).

1122 Siehe dazu nur Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 164; Herdegen, Europarecht, § 6, Rn. 17.

1123 Vgl. Schmahl, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner, S. 339 (345). Siehe dazu auch Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 44 f.; Becker, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 15; Kotalakidis, Unionsbürgerschaft, S. 316; Weber, Staatsangehörigkeit und Status, S. 224 f. Mit dem Loyalitätsgrundsatz unvereinbar wären daher etwa nationale Vorschriften, die den Verlust der Staatsangehörigkeit für Personen vorsähen, die lediglich von ihrem unionsrechtlich gewährleisteten Freizügigkeitsrecht

Über dieses Mindestmaß an Kontrolle geht das Prüfprogramm des EuGH nicht hinaus. Der Gerichtshof setzt den Mitgliedstaaten mit Blick auf nationale Verlustvorschriften, die den Wegfall der Unionsbürgerschaft nach sich ziehen, nur äußerste Grenzen, bei deren Bestimmung er insbesondere den ihrerseits recht großzügigen Vorgaben des Völkerrechts große Bedeutung beimisst.¹¹²⁴ Im Ergebnis betreffen die Vorgaben des EuGH daher weniger die Frage des „ob“ eines zum Wegfall der Unionsbürgerschaft führenden Verlusts der nationalen Staatsangehörigkeit, sondern beschränken sich vielmehr im Wesentlichen auf prozessuale Aspekte und damit das „wie“ einer solchen Maßnahme.¹¹²⁵

C. Bedeutung für terrorismusbezogene Verlustregelungen

In der Zusammenschau wird deutlich, dass der EuGH den Staaten mit Blick auf Ausbürgerungen, die zum Wegfall der Unionsbürgerschaft führen, einen ausgesprochen weiten Handlungsspielraum belässt. Bei der Bestimmung der Grenzen dieses Spielraums stellt der Gerichtshof maßgeblich auf die völkerrechtlichen Bestimmungen zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit ab. Da das Völkerrecht der Ausbürgerung von Terroristen, wie im vorigen Kapitel dargelegt, nicht grundsätzlich entgegensteht,¹¹²⁶ spricht einiges dafür, dass der EuGH entsprechende nationalstaatliche Regelungen für prinzipiell zulässig erachten würde.¹¹²⁷

Gebrauch gemacht und sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben, *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der EU*, Bd. I, Art. 20 AEUV, Rn. 45; *Hailbronner*, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, S. 35 (93). Art. 4 III EUV gilt indes nicht nur für Aus-, sondern auch für Einbürgerungen. So verstieße es bspw. auch gegen den Grundsatz der Unionstreue, wenn einzelne Mitgliedstaaten durch zu großzügige Einbürgerungsbestimmungen eine gemeinsame Einwanderungspolitik der Union unmöglich machten, siehe *Giegerich*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, § 9, Rn. 29; *Hatje*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 20 AEUV, Rn. 5.

1124 Siehe dazu nur die Ausführungen des Gerichtshofs in EuGH, C-135/08 – *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104, Rn. 52 f.; C-221/17 – *Tjebbes u.a.*, ECLI:EU:C:2019:189, Rn. 37; C-118/20 – *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34, Rn. 55; C-684/22 – *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, Rn. 40 f.

1125 So treffend *Gatta*, *European Papers* 9 (2024), 131 (133).

1126 Wohl aber der Verweigerung der Rücknahme bzw. Ausweisung ausgebürgerter Personen.

1127 In diese Richtung auch Basis von *Rottmann* auch *Krohne*, *Ausbürgerung*, S. 173.

Weitere Voraussetzung der Unionsrechtskonformität wäre allerdings, dass eine entsprechende Verlustregelung Raum für Einzelfallprüfungen lässt. Denn aus der oben dargestellten Rechtsprechung des EuGH geht klar hervor, dass der Gerichtshof der Möglichkeit, im Falle eines drohenden Verlusts der Unionsbürgerschaft eine Prüfung des Einzelfalls vorzunehmen und die Staatsangehörigkeit gegebenenfalls rückwirkend wiederherzustellen in den verschiedenen seit *Tjebbes* entschiedenen Konstellationen – zuletzt sogar mit Blick auf die Substitution der Staatsangehörigkeit – zentrale Bedeutung beimisst. Es spricht nichts dafür, dass der EuGH im Kontext terrorismusbezogener Ausbürgerungen von dieser Linie abweichen würde. Mit dieser aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs folgenden Vorgabe ist die deutsche Regelung des § 28 I Nr. 2 StAG nicht vereinbar, denn hier tritt der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit – und damit gegebenenfalls auch der Wegfall der Unionsbürgerschaft – kraft Gesetzes ein, ohne dass in irgendeiner Form eine Prüfung des Einzelfalls stattfindet.¹¹²⁸

1128 Vgl. *Kokott*, *Sachs*, Art. 16 GG, Rn. 23 f.; siehe auch *Sander*, die zwar eine europarechtskonforme Auslegung diskutiert, diesen Ansatz aber letztlich selbst nicht für überzeugend hält, *dies.*, *Extremismusbekämpfung*, S. 311 ff.

Kapitel 7 Verfassungsrecht

Neben dem Völker- und Europarecht spielt in Deutschland auch das Verfassungsrecht eine bedeutsame Rolle bei der Begrenzung der Regelungsbefugnisse des Gesetzgebers im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts. Art. 16 I GG besagt: „Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.“

A. Grundsätzliches

Der in Art. 16 I GG vorgesehene grundrechtliche Schutz des Bestandes der Staatsangehörigkeit ist, jedenfalls auf gesamtstaatlicher Ebene,¹¹²⁹ ein Novum des deutschen Verfassungsrechts.¹¹³⁰ Art. 16 I GG ist dabei – genau wie Art. 15 AEMR, dessen Entwurfsfassung den Verfassungsgeber maßgeblich inspirierte¹¹³¹ – als direkte Antwort auf die missbräuchliche Ausbürgerungspraxis der nationalsozialistischen und kommunistischen Regime zu

1129 Die Bayerische Verfassung von 1946 sah in Art. 6 II BayLVerf ein Verbot der Aberkennung der bayerischen Staatsangehörigkeit vor, siehe dazu *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 654 f. Wie in Kapitel 2 bereits dargelegt, wurde das gem. Art. 6 III BayLVerf erforderliche Ausführungsgesetz allerdings nie erlassen. Die Bestimmungen zur bayerischen Staatsangehörigkeit spielen daher keine Rolle.

1130 *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 664; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 11; siehe auch *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 22; *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 17.

1131 Siehe zur Bedeutung von Art. 13 des Kommissionsentwurfs der Menschenrechte nur v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 159 f.; BVerfGE 116, 24 (37 f.); *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 22; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 11. Art. 16 I GG ist insofern auch ein Ergebnis völkerrechtlicher Entwicklungen. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Entziehungsverbots sowie dem in Art. 16 I S. 2 GG vorgesehenen Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit nahm Deutschland, wie *Giegerich* betont, dann eine „internationale Vorreiterrolle“ ein und trug so umgekehrt zur weiteren Entwicklung des Völkerrechts bei, vgl. *ders.*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 26.

verstehen.¹¹³² Die deutsche Regelung geht allerdings noch über ihr völkerrechtliches Vorbild, das – wie in Kapitel 5 dargelegt – zum einen nicht unmittelbar bindend ist und zum anderen nur „willkürliche“ Ausbürgerungen verbietet, hinaus. Denn die ursprüngliche Entwurfsfassung, die vorsah, auch im deutschen Recht nur die „willkürliche“ Entziehung der Staatsangehörigkeit zu verbieten,¹¹³³ stieß im Parlamentarischen Rat auf erheblichen Widerstand und wurde nach intensiven Diskussionen durch die heute gültige Fassung, die auf das Kriterium der Willkür verzichtet und damit umfassenden Schutz vor jeglicher Entziehung bietet, ersetzt.¹¹³⁴

Art. 16 I GG enthält ausweislich seines Wortlauts zwei unterschiedliche Rechtssätze.¹¹³⁵ Während die Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit gem. Art. 16 I S. 1 GG ausnahmslos verboten ist, ist der Verlust derselben gem. Art. 16 I S. 2 GG unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.¹¹³⁶ Die von *Weber* treffend als „Kernproblem der Norm“¹¹³⁷ beschriebene Abgren-

1132 Vgl. *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 22; *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, A., Art. 16 GG, Rn. 1; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 3; *Masing*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 38. Siehe dazu auch *Breuer*, der hervorhebt, dass die Vorschrift des Art. 16 I GG, wie andere Grundrechte auch, letztlich eine „geronnene Verletzungserfahrung“ ist, und insofern erst vor dem Hintergrund der historischen Praktiken der Verbannung und Vertreibung missliebiger Personen – insbesondere durch die Nationalsozialisten –, gegen die sie sich richtet, verständlich wird, *ders.*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 3 u. 6.

1133 Siehe dazu v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JÖR n.F. Bd. 1 (1951), S. 160.

1134 Zusammenfassend zu dieser Entwicklung im Parlamentarischen Rat BVerfGE 116, 24 (40 f.); v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JÖR n.F. Bd. 1 (1951), S. 162 ff. Siehe auch *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (60); *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 661; *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 22 f.

1135 Vgl. *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 28.

1136 Ganz h.M. siehe nur BVerfGE 116, 24 (36); 135, 48 (58 f., Rn. 23); *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 25; *Kokott*, *Sachs*, Art. 16 GG, Rn. 9; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 27; *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 28; *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, A., Art. 16 GG, Rn. 40; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 40 f. A.a. soweit ersichtlich nur *Giegerich*, der Überlegungen zu einer Beschränkung des ausnahmslosen Verbots der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit durch verfassungsimmanente Schranken anstellt, aber einräumt, dass das BVerfG einen anderen Weg geht und das Verbot mehrfach ausdrücklich als absolut qualifiziert hat, vgl. *ders.*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 16 I GG, Rn. 125 f.

1137 *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15. Ähnlich bereits *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (60); *Masing*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 56; siehe auch *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (671).

zung zwischen Entzug und Verlust der Staatsangehörigkeit ist insofern von zentraler Bedeutung, denn die Einstufung einer staatlichen Maßnahme als Entziehung der Staatsangehörigkeit bedeutet zugleich, dass diese – mangels verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsmöglichkeit – als verfassungswidrig zu qualifizieren ist.¹¹³⁸

Im Lauf der Jahrzehnte haben Literatur und Rechtsprechung eine ganze Reihe verschiedener Theorien zur Abgrenzung von Verlust und Entziehung entwickelt, die, wie der folgende Abschnitt zeigt, teils sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen. Bei der Bewertung der verschiedenen Lösungsansätze kommt dem Blick auf die Historie angesichts des entstehungsgeschichtlichen Hintergrunds von Art. 16 I GG anerkanntermaßen eine herausgehobene Rolle zu: „Von besonderer Bedeutung für die Auslegung des Entziehungsverbots sind“, wie das BVerfG betont, „[...] die historischen Missbräuche, von denen das Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit sich abgrenzt und vor deren Wiederkehr es schützen soll.“¹¹³⁹

B. Die Abgrenzung der Kategorien „Entzug“ und „Verlust“ der deutschen Staatsangehörigkeit i.S.d. Art. 16 I GG

I. Die Abgrenzungsversuche der Literatur und des BVerfG

1. Verwaltungs- bzw. Einzelakttheorie

Unter den verschiedenen Abgrenzungstheorien sind zunächst die Verwaltungs- und die Einzelakttheorie zu nennen, deren Vertreter dafür plädieren, die Unterscheidung von Entziehung und Verlust auf Basis des Kriteriums der Handlungsform vorzunehmen.¹¹⁴⁰ Nach der Verwaltungsakttheorie, die auf Äußerungen des Abgeordneten Zinn im Parlamentarischen Rat zurückgeht,¹¹⁴¹ ist nur die Aberkennung der Staatsangehörigkeit durch einseitigen Verwaltungsakt als Entzug i.S.v. Art. 16 I S. 1 GG einzustufen.¹¹⁴² Demgegen-

1138 Vgl. Becker, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 31; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 25; Lübke-Wolff, JURA 18 (1996), 57 (60); Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 56; Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15.

1139 BVerfGE 116, 24 (38).

1140 Vgl. Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15.1.

1141 Siehe zu diesen v. Doemming/Füsslein/Matz, JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 164.

1142 Schätzle, AöR 81 (1956), 265 (268).

über qualifizieren die Vertreter der weiterreichenden Einzelakttheorie jede „individuelle, einzelaktmäßige – oder allgemeinverfügungsartige – Zwangsausbürgerung [...], gleichgültig, ob sie durch Verwaltungsakt, Richterakt oder Sonder- oder Maßnahmegesetz erfolgt“ als unzulässige Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit.¹¹⁴³ Erfolgt die Aberkennung der Staatsangehörigkeit auf Grundlage eines abstrakt-generellen Gesetzes liegt allerdings auch nach der Einzelakttheorie kein Entzug vor.¹¹⁴⁴

Die Verwaltungs- und Einzelakttheorie sind sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung des BVerfG auf Ablehnung gestoßen, da keiner der beiden Auslegungsansätze mit dem „unumstrittenen Zweck des Entziehungsverbots“¹¹⁴⁵ in Einklang steht, verlässlichen Schutz vor missbräuchlichen Ausbürgerungspraktiken wie denen der Nationalsozialisten zu bieten.¹¹⁴⁶ So erfasst weder die Verwaltungs- noch die Einzelakttheorie allgemeine Regelungen wie die Elfte Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941, aufgrund derer emigrierten oder deportierten Juden *qua* Gesetz die Staatsangehörigkeit aberkannt wurde,¹¹⁴⁷ obwohl Art. 16 I S. 1 GG gerade solchen Praktiken einen Riegel verschieben sollte.¹¹⁴⁸

1143 V. Mangoldt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, § 119, Rn. 88; zustimmend Huber/Butzke, NJW 52 (1999), 2769 (2770); siehe auch Makarov/v. Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Art. 16 GG, Rn. 12 u. 18; Doehring, Staatsrecht, S. 355.

1144 Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 29; Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15.1.

1145 BVerfGE 116, 24 (42).

1146 Siehe nur BVerfGE 116, 24 (42 f.); Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 58; Lübke-Wolff, JURA 18 (1996), 57 (60); Zimmermann/Tams, BerK-GG, Art. 16, Rn. 37; Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15.1; Schmalenbach, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 29; Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 695 ff.; v. Arnould/Martini, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 28; vgl. auch Sander, Extremismusbekämpfung, S. 267; Krohne, Ausbürgerung, S. 37 f.

1147 Siehe dazu Lehmann, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger, S. IX (XIV f.); vgl. auch Giegerich, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 116 GG, Rn. 99. Eingehend zu den missbräuchlichen Ausbürgerungspraktiken der Nationalsozialisten oben Kapitel 3.

1148 Vgl. Masing, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 58; ders., Wandel, S. 41 f. Da § 2 der Elften Verordnung den automatischen Wegfall der Staatsangehörigkeit bei Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestands vorsah, kann von einem Einzelakt keine Rede sein. Versuche, auch derartige Vorschriften, die willkürlich ausgewählte Gruppen als Normadressaten ansprechen, noch als Sondergesetze i.S.d. Einzelakttheorie zu qualifizieren, überzeugen nicht, weil damit das Kernkriterium des Einzelakts letztlich vollständig aufgegeben würde, Sachs, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 696 f.

Einer Auslegung, die in der Verwaltungs- oder Einzelaktförmigkeit das entscheidende Kriterium zur Bestimmung des verbotenen Entzugs der Staatsangehörigkeit i.S.v. Art. 16 I S. 1 GG sieht, steht, wie das BVerfG hervorhebt, zudem auch Art. 116 II S. 1 GG entgegen, der seinem Wortlaut nach jede – und damit auch die durch abstrakt-generelle Regelung wie die Elfte Verordnung zum Reichsbürgergesetz erfolgte – Aberkennung der Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen¹¹⁴⁹ als Entziehung einstuft.¹¹⁵⁰

2. Traditionstheorie und Theorie der internationalen Praxis

Einen völlig anderen Weg beschreiten die Vertreter der Traditionstheorie sowie der Theorie der internationalen Praxis. Nach diesen beiden Abgrenzungsansätzen soll die Aberkennung der Staatsangehörigkeit dann als verbotener Entzug zu qualifizieren sein, wenn sie nicht auf einem herkömmlich anerkannten Verlusttatbestand beruht (Traditionstheorie)¹¹⁵¹ bzw. sie nicht mit der allgemeinen Staatenpraxis in Einklang steht (Theorie der internationalen Praxis)¹¹⁵².

Gegen die Traditionstheorie spricht einerseits ihre Unbestimmtheit, weil offenbleibt, welche Verlusttatbestände als „herkömmlich anerkannt“ anzusehen sind,¹¹⁵³ zumal nach allgemeiner Ansicht zahlreiche vor Inkrafttreten des Grundgesetzes vorhandene Verlusttatbestände des RuStAG gerade nicht mit Art. 16 I GG vereinbar waren und daher gem. Art. 16 I GG i.V.m. Art. 123 GG außer Kraft traten.¹¹⁵⁴ Andererseits führt die Traditionstheorie

1149 Siehe zum Anwendungsbereich des Art. 116 II GG nur *Giegerich*, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 116 GG, Rn. 97 ff.; *Wittreck*, Dreier, Art. 116 GG, Rn. 88.

1150 BVerfGE 116, 24 (43); vgl. auch *v. Arnould/Martini*, *v. Münch/Kunig*, Art. 16 GG, Rn. 28; *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 50.

1151 *Smaluhn*, StAZ 51 (1998), 98 (98); *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, 20. Aufl., Rn. 964.

1152 *Erberich*, in: Bleckmann, Staatsrecht II, § 36, Rn. 7; so im Rahmen ihrer Kombinationstheorien auch *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61 f.); *dies.*, Dreier, 1. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 40; *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 34 f.; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 38 f.

1153 Vgl. *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61); *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 74; *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 698; *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 268.

1154 Siehe *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61, Fn. 50); *Masing*, Wandel, S. 42; *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 34; in diese Richtung schon *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672). So mit Blick auf die heute zweifelsohne unzulässige Aberkennung der Staatsangehörigkeit der Frau bei Eheschließung mit einem Ausländer, die zunächst allerdings auch nach dem Inkrafttreten des GG noch praktiziert

aber auch zu einer „Versteinerung“ des Staatsangehörigkeitsrechts, die dem Anliegen des Parlamentarischen Rates, dem Gesetzgeber gewisse, für sachgemäß erachtete Handlungsoptionen zu belassen,¹¹⁵⁵ nicht gerecht wird.¹¹⁵⁶

Der Theorie der internationalen Praxis steht entgegen, dass sie die Bestimmung des Inhalts von Art. 16 I GG letztlich auf die internationale Ebene auslagert und von dem – wenig präzisen¹¹⁵⁷ – Kriterium der „Üblichkeit“ bestimmter Regelungen im Völkerrecht sowie der Rechtsordnung anderer Staaten, deren Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit möglicherweise stark von der deutschen divergieren, abhängig macht.¹¹⁵⁸ Zudem verfehlt sie das Grundanliegen des Art. 16 I GG, einen eigenen verfassungsrechtlichen Schutz der Staatsangehörigkeit zu schaffen, der bewusst über Art. 15 II AEMR hinausgehen sollte.¹¹⁵⁹

3. Willenstheorie

Die Vertreter der Willenstheorie nehmen den Wortsinn des Begriffs „Entziehung“ zum Ausgangspunkt ihres Abgrenzungsansatzes und klassifizieren jeden Wegfall der Staatsangehörigkeit, der ohne oder gegen den Willen des Betroffenen erfolgt, als verbotene Entziehung der Staatsangehörigkeit i.S.v. Art. 16 I S. 1 GG.¹¹⁶⁰ Die Willenstheorie ist jedoch nicht mit Art. 16 I S. 2 GG vereinbar, aus dem eindeutig hervorgeht, dass unter bestimmten Vor-

wurde, auch *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15. 3.

1155 Vgl. dazu v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 162.

1156 *Masing*, Wandel, S. 42 f.; *ders.*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 58; *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61); in diese Richtung bereits *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672); die Traditionstheorie ablehnend auch *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 37; *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 34; *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15. 3; *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 30; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 28.

1157 *Masing*, Wandel, S. 43; *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 698.

1158 Vgl. *Masing*, Wandel, S. 43; *ders.*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 58.

1159 Siehe *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15.4; vgl. auch *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 698 f.

1160 Vgl. *Ziemske*, Staatsangehörigkeit, S. 221; wohl auch *Erberich*, in: Bleckmann, Staatsrecht II, § 36, Rn. 5; siehe m.w.N. zu Vertretern der Willenstheorie aus der historischen Kommentarliteratur *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (60, Fn. 44); *Masing*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 57.

aussetzungen auch der Wegfall der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Betroffenen zulässig ist.¹¹⁶¹

4. Vermeidbarkeitstheorie

Die Vertreter der Vermeidbarkeitstheorie machen die Unterscheidung von Entziehung und Verlust davon abhängig, ob der Wegfall der Staatsangehörigkeit auf der eigenverantwortlichen Verwirklichung eines Tatbestands durch Handlungen beruht, die der Betroffene hätte vermeiden können.¹¹⁶² Pointiert hält *Randelzhofer* fest: „Der Verlust ist vermeidbar, die Entziehung ist unvermeidbar.“¹¹⁶³

Die Schwäche dieses Ansatzes liegt darin, dass auch er nur unzureichenden Schutz vor den missbräuchlichen Ausbürgerungspraktiken bietet, gegen die Art. 16 I GG sich wendet. So wäre nach der „reinen“ Vermeidbarkeitstheorie, wie *Lübbe-Wolff* herausstellt, ein Wegfall der Staatsangehörigkeit, der etwa „an die Betätigung undeutscher Gesinnung, an vaterlands- oder regierungskritische Äußerungen im Ausland o.ä.“¹¹⁶⁴ anknüpft, nicht als Entzug i.S.v. Art. 16 I S.1 GG einzuordnen, da der Betroffene es durch Unterlassen des entsprechenden Verhaltens prinzipiell in der Hand hätte, die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zu vermeiden.¹¹⁶⁵ Das Gleiche gilt für Regelungen, die zwar in diskriminierender Weise an unbeeinflussbare Eigenschaften anknüpfen, daneben aber zusätzlich auch auf Tatbestands-

1161 Ganz h.M. siehe nur BVerfGE 116, 24 (36 f.); *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (60); *Masing*, Wandel, S. 43; *ders.*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 58; *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 697; *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 28; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 28; *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 37.

1162 *Boetius*, AöR 92 (1967), 33 (51 ff.); *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672); *Randelzhofer*, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 49 (77. EL, Juli 2016); *Scholz/Uhle*, NJW 52 (1999), 1510 (1511).

1163 *Randelzhofer*, Maunz/Dürig, Art. 16 I GG, Rn. 49 (77. EL, Juli 2016); ebenso *Scholz/Uhle*, NJW 52 (1999), 1510 (1511).

1164 *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61). Eine solche Regelung enthielt etwa § 2 des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933.

1165 *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61); vgl. zudem *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, 20. Aufl., Rn. 964; ablehnend auch *Masing*, der darauf abstellt, dass bei der „reinen“ Vermeidbarkeitstheorie völlig offenbleibt, „[v]on wem [...] unter welchen Umständen welches Vermeiden verlangt werden [kann], um die deutsche Staatsangehörigkeit zu behalten“, *ders.*, Wandel, S. 44; *ders.*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 58; kritisch auch *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 698.

merkmale abstellen, deren Verwirklichung vom Verhalten der Normadressaten abhängt; denn auch hier könnte der Betroffene durch den Verzicht auf entsprechende Handlungen die Ausbürgerung vermeiden.¹¹⁶⁶

Diesen Bedenken soll durch eine Ergänzung der Vermeidbarkeitstheorie um das Kriterium der Zumutbarkeit Rechnung getragen werden: Nach dieser modifizierten Theorie kann der Wegfall der Staatsangehörigkeit nur dann zumutbar vermieden werden, wenn er nicht an die Ausübung grundrechtlich garantierter Freiheiten anknüpft.¹¹⁶⁷

Auch die so erweiterte Vermeidbarkeitstheorie vermag jedoch nicht zu überzeugen, denn auch sie bietet keinen Schutz vor dem Missbrauch der Ausbürgerung „zur Erzwingung von für die [Staatsangehörigkeit] sachfremden Rechtspflichten“¹¹⁶⁸, wie etwa der Beitreibung von Steuerschulden.¹¹⁶⁹ Darüber hinaus wäre nach der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie insbesondere auch die Ausbürgerung als Strafe bzw. Straffolge ohne weiteres zulässig, da, wie *Sachs* treffend schreibt, „die Unterlassung von Straftaten selbstverständlich prinzipiell zumutbar ist.“¹¹⁷⁰ Um diese Konsequenz der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie zu vermeiden und den sachlichen Zusammenhang mit dem Staatsangehörigkeitsrecht abzusichern, schlagen *Seifert* und *Sachs* vor, darauf abzustellen, ob das zum Wegfall der Staatsan-

1166 *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (61). *Lübbe-Wolff* verweist insoweit darauf, dass nach § 2 b der Elften Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 die – jedenfalls formal – freiwillige und damit vermeidbare Emigration einer jüdischen Person ihre Ausbürgerung nach sich zog (darüber hinaus ging allerdings auch die Deportation ins Ausland mit der Ausbürgerung einher), vgl. *dies.*, JURA 18 (1996), 57 (61, Fn. 48); zustimmend auch *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 38.

1167 Vgl. *Becker*, NVwZ 25 (2006), 304 (305 f.); *Schmahl*, ZAR 27 (2007), 174 (175); siehe auch *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 700 f.

1168 *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672).

1169 So schon *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672); siehe auch *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 702 f.

1170 *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 703, Fn. 306. Die Zulässigkeit der Ausbürgerung als Strafe oder Straffolge klar ablehnend bereits *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672). So grundsätzlich auch *Sachs*, der allerdings die Frage aufwirft, ob dies auch für Straftaten gilt, die gegen den Bestand der Bundesrepublik gerichtet sind, *ders.*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 702. § 28 I Nr. 2 StAG fiele, da er nur Auslandstaten erfasst, die regelmäßig nicht geeignet sind, den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden, aber ohnehin nicht in den Bereich der von *Sachs* in Erwägung gezogenen Ausnahme.

gehörigkeit führende Verhalten des Betroffenen zugleich eine Abwendung von Deutschland darstellt.¹¹⁷¹

Auch dieser Ansatz wird dem Kernanliegen des Art. 16 I GG, umfassenden Schutz vor einer Wiederkehr missbräuchlicher Ausbürgerungspraktiken zu bieten, allerdings nicht gerecht. Denn das von *Seifert* und *Sachs* vorgeschlagene Kriterium der „Abwendung von Deutschland“ eröffnet dem Gesetzgeber – entgegen der Intention des Parlamentarischen Rates¹¹⁷² – die Möglichkeit, bestimmte Verhaltensweisen als „Abwendung“ zu qualifizieren, um sich sodann missliebiger Personen mithilfe der Ausbürgerung zu entledigen.¹¹⁷³

Diese Gefahr verdeutlicht gerade auch die nationalsozialistische Ausbürgerungspraxis. Denn als Grund für eine Ausbürgerung im Ausland befindlicher Deutscher genügte nach § 2 des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerung und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933 bereits die Schädigung der „deutschen Belange“ durch ein „Verhalten, das gegen die Pflicht zur Treue gegen Reich und Volk verstößt“ sowie die Weigerung, einer Rückkehraufforderung Folge zu leisten. Neben die auf dieser Grundlage vorgenommenen politischen – und damit wohl auch nach der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie unter dem Grundgesetz unzulässigen – Ausbürgerungen traten allerdings in zunehmendem

1171 *Seifert*, DÖV 25 (1972), 671 (672); *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 703. Ähnlich auch *Gnatzy*, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 20.

1172 Siehe insoweit nur die Äußerungen des Abgeordneten *Wagner*, die schließlich zur Streichung der ursprünglich vorgesehenen Einschränkung des in Art. 16 GG statuierten Verbots auf den „willkürlichen“ Entzug führten: „Wir haben die Erfahrung gemacht, daß alle faschistischen und Diktatorländer, wenn ihnen das politische Gesicht von irgend jemand nicht gepaßt hat, diesem die Staatsangehörigkeit abgesprochen haben. [...] Ich will nicht haben, daß ein Staat, eine Regierung und ein Parlament irgendeinem Deutschen aus politischen Gründen die Staatsangehörigkeit nimmt. Wenn Sie nun sagen, es könne sein, daß jemand im Dienst eines anderen Landes steht, da müsse die Möglichkeit gegeben werden, ihm die Staatsangehörigkeit abzusprechen, so frage ich Sie: hängt das nicht sehr von der Art der Betrachtung ab, von der ganzen politischen Atmosphäre und davon meinetwegen, daß in Deutschland an irgendeinem Tag ein neuer Nationalsozialismus heraufzieht – wir wollen hoffen, daß das nicht eintritt, aber es könnte sein – der schon eine Propaganda für internationale Verständigung als ein Im-Dienst-Stehen beim Feind oder bei einem anderen Land betrachtet?“ Abgedruckt in *v. Doemming/Füsslein/Matz*, JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 162 f.

1173 Dies veranschaulicht etwa die verbreitete Wendung vom „Straftäter, der den Boden der Rechtsordnung verläßt“ und damit letztlich auch der Gemeinschaft aus freien Stücken den Rücken kehrt. Dieser Gedanke lag schon dem in Kapitel 3 dargestellten Instrument der Ächtung von Straftätern zugrunde.

Maße Strafausbürgerungen, die an die Verletzung von Steuer-, Devisen und Strafgesetzen oder eine sonstige „Schädigung“ der Volkswirtschaft anknüpfen.¹¹⁷⁴ Letztere zeigen deutlich die Unzulänglichkeiten der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie: Da das für die Ausbürgerung maßgebliche Verhalten in diesen Konstellationen in der Regel zumutbar hätte vermieden werden können, wären die zahlreichen Ausbürgerungen, die die Nationalsozialisten auf dieser Basis vornahmen, nach der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie nicht als unzulässige Entziehung der Staatsangehörigkeit einzuordnen. Insofern bietet auch die modifizierte Vermeidbarkeitstheorie keinen umfassenden Schutz vor der Wiederkehr der historischen Missbräuche, gegen die Art. 16 I GG sich richtet.¹¹⁷⁵

5. Kombinationstheorien

Einige Autoren versuchen, den Schwächen der oben dargestellten Abgrenzungsmodelle zu begegnen, indem sie mehrere der dargestellten Theorien miteinander kombinieren.¹¹⁷⁶ Letztlich führt aber auch dieser Ansatz nicht weiter, da keine der Kombinationstheorien die Bedenken und Einwände, die gegen die einzelnen Komponenten, aus denen sie sich zusammensetzt, vorgebracht werden, auszuräumen vermag.¹¹⁷⁷

1174 Siehe *Lehmann*, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger, S. IX (XIII f.).

1175 Siehe dazu nur die eingangs bereits zitierte Position des BVerfG: Das Gericht betont, dass Art. 16 I S. 1 GG vor der Folie der „historischen Missbräuche, von denen das Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit sich abgrenzt und vor deren Wiederkehr es schützen soll“ zu sehen ist, BVerfGE 116, 24 (38).

1176 So etwa *Lübbe-Wolff*, JURA 18 (1996), 57 (62); *Zimmermann/Tams*, BerK-GG, Art. 16 GG, Rn. 39; *Hailbronner*, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, Teil II, A., Art. 16 GG, Rn. 50; *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 35.

1177 Vgl. *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 700; *Schmalenbach*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V, § 122, Rn. 31; ähnlich auch *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15.4. Die zahlreichen Kombinationsmodelle, die die Theorie der internationalen Praxis einbeziehen ablehnend *Masing*, Wandel, S. 45; *ders.*, Dreier, 2. Aufl., Art. 16 GG, Rn. 59. *Masing* will die Vermeidbarkeitstheorie stattdessen mit einem Verbot der „Ausgrenzung aus der staatlichen Friedensordnung“ kombinieren, *ibid.* Dieses ergänzende Kriterium scheint jedoch seinerseits zu unbestimmt, siehe *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, 20. Aufl. Rn. 964.

6. Die Position des BVerfG

Das BVerfG schloss sich in mehreren Entscheidungen aus den 90er Jahren zunächst der „reinen“ Vermeidbarkeitstheorie an und qualifizierte als unzulässige Entziehung i.S.v. Art. 16 I S. 1 GG insofern nur den Wegfall der Staatsangehörigkeit, den „der Betroffene nicht beeinflussen kann“.¹¹⁷⁸ In seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2006¹¹⁷⁹ ergänzte das BVerfG sein Abgrenzungsmodell dann um das Kriterium der Zumutbarkeit¹¹⁸⁰ und hielt mit Blick auf Art. 16 I S. 1 GG fest: „Die Auslegung des Entziehungsbegriffs kann [...] nur an den allgemeinen und unumstrittenen Zweck des Entziehungsverbots anknüpfen. Bei den historischen Praktiken, von denen das Verbot der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit sich abgrenzt, handelte es sich um Beeinträchtigungen des Staatsangehörigkeitsstatus durch Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte und um Wegnahmen der Staatsangehörigkeit nach Maßgabe unterschiedlicher Kriterien der Würdigkeit. Die Wegnahmen und Verkürzungen des Staatsangehörigkeitsstatus unterschieden sich dabei in den rechtlichen Formen, glichen sich aber darin, dass sie der Staatsangehörigkeit ihre Bedeutung als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit raubten und sie damit in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehrten. Entziehung ist danach jede Verlustzufügung, die die – für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame – Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betroffene nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann. Zur Verlässlichkeit des Staatsangehörigkeitsstatus gehört auch die Vorhersehbarkeit eines Verlusts und damit ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen.“¹¹⁸¹

1178 Siehe BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 10. August 2001 – 2 BvR 2101/00, NVwZ 20 (2001), 1393 (1393); so bereits BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Juni 1990 – 2 BvR 116/90, NJW 43 (1990), 2193 (2193).

1179 BVerfGE 116, 24.

1180 Vgl. zu dieser Entwicklung in der Rechtsprechung des BVerfG auch *Weber*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 16.

1181 BVerfGE 116, 24 (44 f.); ständige Rechtsprechung, siehe nur BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 08. Dezember 2006 – 2 BvR 1339/06, NVwZ 26 (2007), 441 (442); BVerfGE 135, 48 (61 f., Rn. 28).

Im Ergebnis lässt sich der Ansatz des BVerfG der oben bereits erörterten modifizierten Vermeidbarkeitstheorie zuordnen. Das bedeutet allerdings zugleich, dass die bereits dargelegten Bedenken, die gegenüber dieser Abgrenzungstheorie bestehen, auch für die Formel des Verfassungsgerichts gelten. Die Unzulänglichkeiten der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie zeigen sich dabei, wie oben dargestellt, besonders deutlich bei Ausbürgerungen, die an ein rechtlich verbotenes und damit prinzipiell zumutbar vermeidbares Verhalten des Betroffenen anknüpfen.

Das BVerfG weist in seinem Urteil zwar sogar selbst darauf hin, dass die missbräuchliche Ausbürgerungspraxis der Nationalsozialisten neben eindeutig politisch bzw. rassistisch motivierten Ausbürgerungen in erheblichem Umfang auch auf Aberkennungen der Staatsangehörigkeit „zur Sanktionierung von Verstößen gegen Straf-, Steuer- und Devisengesetze“ beruhte.¹¹⁸² Derartige Ausbürgerungen wären aber auch nach der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie in ihrer verfassungsgerichtlichen Ausprägung nicht als Entziehung der Staatsangehörigkeit einzustufen, da beispielsweise die Unterlassung der Begehung von Straftaten grundsätzlich zumutbar ist.¹¹⁸³ Mit der oben zitierten Formel konnte das BVerfG insofern zwar den damaligen Sachverhalt, der eine erschlichene Einbürgerung betraf, lösen,¹¹⁸⁴ dem vom Gericht selbst mehrfach hervorgehobenen Zweck des Art. 16 I S. 1 GG, umfassenden Schutz vor einer Wiederkehr historischer Missbräuche zu gewähren,¹¹⁸⁵ wird diese Auslegung allerdings nicht gerecht.

Gegen den Ansatz des BVerfG spricht darüber hinaus auch der von *Wallrabenstein* vorgebrachte Einwand, dass der Abgrenzungsansatz des Gerichts, der maßgeblich auf die fundamentalen rechtstaatlichen Prinzipien der Vorhersehbarkeit und Zumutbarkeit abstellt, deren Missachtung jede

1182 BVerfGE 116, 24 (38); siehe zu dieser Praxis *Lehmann*, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger, S. IX (XIII f.).

1183 Siehe *Sachs*, in: Stern, Staatsrecht IV/1, S. 703, Fn. 306.

1184 Auch hier wirkt die modifizierte Vermeidbarkeitstheorie allerdings ein wenig schief: Denn in Fällen, in denen der Betroffene bei wahrheitsgemäßer Angabe die Staatsangehörigkeit gar nicht erst erworben hätte, besagt sie letztlich, dass der Betroffene den Erwerb der Staatsangehörigkeit hätte vermeiden müssen, um den späteren Wegfall zu verhindern, vgl. dazu auch *Kämmerer*, BK-GG, Art. 16 GG, Rn. 77; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 33. Insofern scheint es vorzugswürdig in Konstellationen, in denen die rechtlichen Probleme weniger die Aus- als vielmehr die Einbürgerung betreffen, statt auf die Vermeidbarkeit auf den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes abzustellen, vgl. v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 34 ff. Siehe dazu auch unten.

1185 BVerfGE 116, 24 (38 u. 44).

Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Positionen verfassungswidrig macht, im Ergebnis die Aufgabe der in der Systematik des Art. 16 I GG angelegten Differenzierung von Art. 16 I S. 1 und S. 2, die Verlust und Entzug als unterschiedliche Sachverhalte benennen, bedeutet.¹¹⁸⁶ Denn nach Lesart des BVerfG wäre Norminhalt des Art. 16 I GG allein, dass bei der Regelung des Wegfalls der Staatsangehörigkeit die Grundsätze der Zumutbarkeit und Vorhersehbarkeit berücksichtigt werden müssen und dieser gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten darf, wenn dies nicht zur Staatenlosigkeit führt.¹¹⁸⁷ Art. 16 I S. 1 GG wird dadurch letztlich seiner eigenständigen Bedeutung beraubt, denn für die Feststellung, dass Eingriffe in den Bestand der Staatsangehörigkeit, die den Prinzipien der Vorhersehbarkeit bzw. Zumutbarkeit nicht gerecht werden, verboten sind, hätte es des in Art. 16 I S. 1 GG gesondert statuierten Entzugsverbots nicht bedurft.

Dass die Formel des Gerichts auch unabhängig von den soeben aufgezeigten Schwächen nicht als allgemeine Grundlage für eine trennscharfe Unterscheidung von Entziehung und Verlust der Staatsangehörigkeit taugt,¹¹⁸⁸ veranschaulicht die Rechtsprechung des BVerfG zum Wegfall der Staatsangehörigkeit als Konsequenz der Vaterschaftsanfechtung:¹¹⁸⁹ Schon wenige Monate nach der soeben dargestellten Leitentscheidung stellte sich die 2. Kammer des Zweiten Senats in einem Beschluss, der eine Vaterschaftsanfechtung durch den rechtlichen Vater und den damit einhergehenden Wegfall der durch diesen vermittelten deutschen Staatsangehörigkeit betraf, auf den Standpunkt, dass das zuvor noch als zentrales Kriterium fungierende Merkmal der zumutbaren Beeinflussbarkeit mit Blick auf Staatsangehörige, die aufgrund ihres Alters „noch kein eigenes Bewusstsein ihrer Staatsangehörigkeit und kein eigenes Vertrauen auf deren Bestand entwickelt haben [...] zwangsläufig nicht anwendbar“ sei.¹¹⁹⁰

Anders als die Formulierung der Kammer suggeriert, ist jedoch keineswegs offenkundig, wieso die fehlende Einflussmöglichkeit eines Kleinkindes auf den Wegfall der Staatsangehörigkeit in dieser Konstellation

1186 Siehe *Wallrabenstein*, Egalisierungsfunktion, VerfBlog vom 22. Juni 2019.

1187 Ibid.

1188 Kritisch mit Blick auf die „Unschärfe“ der Formel des BVerfG v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 29; vgl. auch *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 31; *Sachs*, JuS 60 (2020), 378 (378).

1189 Siehe *Breuer*, Dreier, Art. 16 GG, Rn. 50.

1190 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2006 – 2 BvR 696/04, NJW 60 (2007), 425 (427).

plötzlich ohne Bedeutung sein soll.¹¹⁹¹ Die Konzeption der Kammer führt nämlich nicht nur zu einem reduzierten Grundrechtsschutz von Kleinkindern,¹¹⁹² sondern wirft darüber hinaus die Frage auf, ob auch ältere Kinder oder Erwachsene, die beispielsweise aufgrund einer geistigen Behinderung kein „Bewusstsein ihrer Staatsangehörigkeit“ entwickeln können, vom Schutz des Art. 16 I S. 1 GG ausgeschlossen sind.¹¹⁹³

In einer 2014 gefällten Entscheidung zur sog. „Behördenanfechtung“¹¹⁹⁴ misst der Erste Senat des BVerfG dem Kriterium der zumutbaren Vermeidbarkeit dann wieder entscheidende Bedeutung bei und klassifiziert die damaligen Regelungen über die Behördenanfechtung aufgrund der fehlenden bzw. nicht zumutbaren Beeinflussungsmöglichkeit des Wegfalls der Staatsangehörigkeit als Verstoß gegen das absolute Entziehungsverbot des Art. 16 I S. 1 GG.¹¹⁹⁵

Wenige Jahre später schloss sich die zwischenzeitlich vollkommen neu besetzte 2. Kammer des Zweiten Senats in einem Beschluss, der wiederum eine Vaterschaftsanfechtung durch den „Scheinvater“ betraf, dann wieder dem Vorgehen aus dem Präzedenzfall von 2006 an und erklärte das Kriterium der zumutbaren Vermeidbarkeit beim Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund einer Vaterschaftsanfechtung durch den rechtlichen Vater erneut für „zwangsläufig nicht anwendbar“.¹¹⁹⁶ Dabei stellte die Kammer abermals maßgeblich auf die altersbedingte Unfähigkeit eines Kindes, eigenes Ver-

1191 *Sachs*, JuS 47 (2007), 476 (478); vgl. auch *ders.*, JuS 60 (2020), 378 (378). Hintergrund des abweichenden Ansatzes der Kammer ist, dass sie die nach der modifizierten Vermeidbarkeitstheorie eigentlich gebotene Einstufung des Wegfalls der Staatsangehörigkeit aufgrund einer Vaterschaftsanfechtung als Entzug vermeiden will: Aus Sicht des betroffenen Kindes ist der Wegfall nämlich nicht vermeidbar. Zwar kommt grundsätzlich auch in Betracht, Kindern die Handlungen ihrer Eltern zuzurechnen, vgl. BVerfGE 135, 48 (62 ff., Rn. 29 ff.). Im Fall der Vaterschaftsanfechtung wäre es dem Scheinvater aber zum einen nicht zumutbar, den Rechtschein der Elternschaft aufrechtzuerhalten, zum anderen erscheint es auch nicht sachgerecht, dem Kind Handlungen einer Person *qua* Elternschaft zuzurechnen, die gerade darauf abzielen, dieses rechtliche Band zu kappen.

1192 *Sachs*, JuS 47 (2007), 476 (478).

1193 Diese Problematik erwähnt schon *Sachs*, vgl. *ders.*, JuS 60 (2020), 378 (379).

1194 Das damals durch § 1600 I Nr. 5 BGB a.F. vorgesehene Instrument der Behördenanfechtung richtete sich gegen Vaterschaftsanerkennungen, die auf die Erlangung aufenthaltsrechtlicher Vorteile zielten. Die Regelung wurde vom BVerfG als Verstoß gegen Art. 16 I GG gewertet und daher für nichtig erklärt, BVerfGE 135, 48 (49).

1195 BVerfGE 135, 48 (59, Rn. 23 u. 62 ff., Rn. 29 ff.).

1196 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Juli 2019 – 2 BvR 1327/18, Rn. 28.

trauen in den Bestand der Staatsangehörigkeit zu entwickeln ab,¹¹⁹⁷ ergänzte dieses Argument aber noch um eine zusätzliche Erwägung: „Der Zweck des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG, vor willkürlicher Instrumentalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts zu schützen, ist bei einer Anfechtung durch den rechtlichen Vater nicht berührt. Anders als bei der behördlichen Anfechtung wird der kraft Gesetzes eintretende Staatsangehörigkeitsverlust allein durch eine private Entscheidung (des ‚Scheinvaters‘) ausgelöst.“¹¹⁹⁸ Diese Argumentation ist jedoch gleich in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen wird mit dem Ansatz der Kammer ein Willkürmaßstab in Art. 16 I S. 1 GG eingeführt, der – wie oben bereits dargelegt – im Parlamentarischen Rat ausdrücklich abgelehnt und daher aus dem Normtext gestrichen wurde. Zum anderen erscheint die These, dass der Wegfall der Staatsangehörigkeit bei der Vaterschaftsanfechtung „allein durch eine private Entscheidung ausgelöst“ wird,¹¹⁹⁹ wenig überzeugend. Schließlich treten die „rechtlichen Konsequenzen dieser Entscheidung des Vaters für den Rechtsstatus des Kindes“, wie *Sachs* betont, „nur auf Grund entsprechender gesetzlicher und damit vom Staat grundrechtlich zu verantwortender Regelungen“ ein.¹²⁰⁰

In der Zusammenschau wird deutlich, dass die vom BVerfG in Anknüpfung an die modifizierte Vermeidbarkeitstheorie entwickelte Formel weder umfassenden Schutz vor einer Wiederkehr missbräuchlicher Ausbürgerungspraktiken bietet noch als verlässliche Grundlage einer sachgerechten Abgrenzung der absolut verbotenen Entziehung der Staatsangehörigkeit vom unter Umständen zulässigen Verlust derselben taugt. Die wechselhafte Rechtsprechung des BVerfG zum Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund einer Vaterschaftsanfechtung zeigt vielmehr, dass sich die dogmatischen Schwächen der gesamten Konzeption letztlich nur kasuistisch überwinden lassen. Auch dieser Ansatz ist daher abzulehnen.

II. Der alternative Abgrenzungsansatz der jüngeren Literatur

Auch 75 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ist es nicht gelungen, eine klare und handhabbare Formel zur Bestimmung der absolut verbotenen Entziehung der Staatsangehörigkeit zu entwickeln, die dem Kernanliegen des Art. 16 I S. 1 GG, missbräuchliche Ausbürgerungen zu verhindern,

1197 Ibid.

1198 Ibid.

1199 Ibid.

1200 *Sachs*, JuS 60 (2020), 378 (379).

vollumfänglich gerecht wird. Vieles spricht daher dafür, dass der von den meisten der oben dargestellten Theorien verfolgte Ansatz, den verbotenen Entzug der Staatsangehörigkeit zu bestimmen, insgesamt ein Irrweg ist. Insofern stellt sich die Frage, ob sich nicht bessere Ergebnisse erzielen lassen, wenn in Anknüpfung an jüngere Literaturstimmen statt der absolut verbotenen Entziehung der unter bestimmten Umständen zulässige Verlust der Staatsangehörigkeit definiert wird.¹²⁰¹

Im Ausgangspunkt ist dabei mit dem BVerfG auf den „allgemeinen und unumstrittenen Zweck des Entziehungsverbots“ abzustellen, vor einer „Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte“ und „Wegnahmen der Staatsangehörigkeit nach Maßgaben unterschiedlicher Kriterien der Würdigkeit“ zu schützen.¹²⁰² Maßgeblicher Gesichtspunkt ist insofern, auch hier ist dem BVerfG zuzustimmen, die Frage, ob eine staatliche Maßnahme „die – für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame – Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt.“¹²⁰³

Aus diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben folgt im Umkehrschluss, dass ein Verlust der Staatsangehörigkeit nur dann zulässig ist, wenn er auf einem Tatbestand fußt, der – wie *Kießling* schreibt – „diskriminierungsfrei und wertneutral ausgestaltet“ ist.¹²⁰⁴ Denn nur dann ist gewährleistet, dass das Staatsangehörigkeitsrecht nicht zur Verfolgung sachfremder Zwecke, wie beispielsweise der Bestrafung oder Ausgrenzung missliebiger Personen, missbraucht werden kann und ein Wegfall der Staatsangehörigkeit weder ihre vom BVerfG hervorgehobene Funktion als „verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“¹²⁰⁵ beeinträchtigt noch auf Basis von Würdigkeitserwägungen erfolgt.¹²⁰⁶

Handhabbare Kriterien für die Zulässigkeit von Aberkennungsvorschriften, die diesen Anforderungen gerecht werden, lassen sich dabei gewinnen, indem neben der innerstaatlichen, gleichheitsstiftenden Funktion der

1201 Siehe zu diesem alternativen Ansatz *Wallrabenstein*, Egalisierungsfunktion, VerfBlog vom 22. Juni 2019; v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 30 ff.

1202 BVerfGE 116, 24 (44 f.).

1203 BVerfGE 116, 24 (44).

1204 *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (12).

1205 BVerfGE 116, 24 (44).

1206 *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (12).

Staatsangehörigkeit auch die völkerrechtliche Funktion als Zuordnungsmerkmal in den Blick genommen wird.¹²⁰⁷

Nach Ansicht von *v. Arnould/Martini* ist eine Ausbürgerung insofern, abgesehen vom Sonderfall der Entlassung auf Wunsch,¹²⁰⁸ nur dann als Verlust der Staatsangehörigkeit zu qualifizieren, wenn sie an die „willentliche Einordnung in einen anderen Staatsverband“ anknüpft.¹²⁰⁹ Das klassische Szenario ist dabei die Annahme einer anderen Staatsangehörigkeit; darüber hinaus soll der Wegfall der Staatsangehörigkeit aber auch im Fall des freiwilligen Eintritts in die (militärischen) Dienste eines anderen Staates prinzipiell zulässig sein.¹²¹⁰

Hier zeigt sich allerdings ein grundsätzliches Problem: Da Art. 16 I S. 2 a.E. GG den Verlust der Staatsangehörigkeit gegen den Willen des Betroffenen nur dann zulässt, wenn keine Staatenlosigkeit eintritt,¹²¹¹ müsste der persönliche Anwendungsbereich der von *v. Arnould/Martini* für grundsätzlich zulässig erachteten Regelung zum Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund des Eintritts in die Dienste eines Drittstaat von vornherein allein auf Mehrstaater beschränkt werden, um dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zu entgehen. Das wiederum würde bedeuten, dass eine fundamentale Differenzierung zwischen den beiden Kategorien Mono- und Mehrstaater Eingang in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht fände. Denn dasselbe Verhalten und derselbe Grad der Abwendung von Deutschland bzw. der Hinwendung zu einem anderen Staat würden abhängig vom kontingenten Faktor der Existenz einer weiteren Staatsangehörigkeit völlig unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen.

1207 So der Ansatz von *v. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 30; vgl. auch *Wallrabenstein*, Egalisierungsfunktion, VerfBlog vom 22. Juni 2019; *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (12).

1208 Siehe zum Wegfall der Staatsangehörigkeit aufgrund von Entlassung oder Verzicht nur *v. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 44 u. 47; *Becker*, Huber/Voßkuhle, Art. 16 GG, Rn. 49 f.

1209 *V. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 30.

1210 *Ibid.*

1211 Die Herbeiführung von Staatenlosigkeit ist gem. Art. 16 I S. 2 a.E. GG nahezu absolut verboten. Die einzige Ausnahme, zu der das BVerfG auf Basis einer teleologischen Reduktion kommt, betrifft die Konstellation des Einbürgerungsbetrugs, BVerfGE 116, 24 (24, Ls. 2). Denn eine „Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen. Sie schafft sonst Anreize zur Rechtsverletzung, diskriminiert rechtstreu Verhalten und untergräbt damit die Voraussetzungen ihrer eigenen Wirksamkeit“, *ibid.* (49). Diese Wertung deckt sich mit der des Völkerrechts. Sowohl die CRS als auch die ECN sehen für Fälle des Einbürgerungsbetrugs Ausnahmen vom Verbot der Herbeiführung von Staatenlosigkeit vor, vgl. Art. 8 II b CRS u. Art. 7 III ECN.

Dies lässt sich gut an einer hypothetischen Alternativfassung des § 28 I Nr. 1 StAG verdeutlichen, die den Verlust der Staatsangehörigkeit nicht länger auf den Fall des freiwilligen Eintritts in den Militärdienst gerade des Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene neben der deutschen besitzt, beschränkte, sondern für Mehrstaater generell die Ausbürgerung als Rechtsfolge des Dienstetrtritts in einem Drittstaat vorsähe. Während deutsche Monostaater sich in diesem Szenario ohne Weiteres überall auf der Welt als Söldner oder Soldaten verdingen könnten, zöge ein solches Verhalten für Mehrstaater – ohne irgendeinen Bezug zu ihrer weiteren Staatsangehörigkeit vorauszusetzen – die Ausstoßung aus dem deutschen Staatsverband nach sich.¹²¹² Mit der verfassungsgerichtlichen Einordnung der Staatsangehörigkeit als „Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“ wäre eine solche Ungleichbehandlung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen schwerlich zu vereinbaren.

Gegen das Kriterium der „freiwilligen Einordnung in einen anderen Staatsverband“ sprechen zudem die gleichen Argumente, die oben bereits gegen das Tatbestandsmerkmal der „Abwendung von Deutschland“ vorgebracht wurden: Ein derart „weiches“ Kriterium eröffnet dem Gesetzgeber nämlich entgegen der Intention des Parlamentarischen Rates¹²¹³ einen weiten Spielraum, Verhaltensweisen als „Einordnung in einen anderen Staats-

1212 Das Gleiche gilt, wenn man, wofür z.B. *Gnatzy* plädiert, noch einen Schritt weiter geht und das Kriterium der Hinwendung zu einem anderen Staat insgesamt aufgibt und allein die „Abwendung von Deutschland“ für den Wegfall der Staatsangehörigkeit genügen lässt, *ders.*, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 20. Denn abgesehen von den oben bereits dargestellten Schwächen einer solchen auf die Abwendung abstellenden Konzeption, müsste der persönliche Anwendungsbereich entsprechender Regelungen aufgrund des strikten Verbots des Art. 16 I S. 2 GG, Staatenlosigkeit herbeizuführen, auch hier von vornherein auf Mehrstaater beschränkt werden.

1213 Hier sei abermals auf die Äußerungen des Abgeordneten *Wagner* verwiesen, die zur Streichung der ursprünglich vorgesehenen Beschränkung des Entzugsverbots auf „willkürliche“ Ausbürgerungen führten: „Ich will nicht haben, daß ein Staat, eine Regierung und ein Parlament irgendeinem Deutschen aus politischen Gründen die Staatsangehörigkeit nimmt. Wenn Sie nun sagen, es könne sein, daß jemand im Dienst eines anderen Landes steht, da müsse die Möglichkeit gegeben werden, ihm die Staatsangehörigkeit abzusprechen, so frage ich Sie: hängt das nicht sehr von der Art der Betrachtung ab, von der ganzen politischen Atmosphäre und davon meinerwegen, daß in Deutschland an irgendeinem Tag ein neuer Nationalsozialismus heraufzieht – wir wollen hoffen, daß das nicht eintritt, aber es könnte sein – der schon eine Propaganda für internationale Verständigung als ein Im-Dienst-Stehen beim Feind oder bei einem anderen Land betrachtet?“ Abgedruckt in v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 162 f.

verband“ zu qualifizieren, um sich sodann missliebiger Personen mithilfe der Ausbürgerung zu entledigen.

Vorzugswürdig erscheint es daher mit *Wallrabenstein*, einen zulässigen Verlust nur dann anzunehmen, wenn der Wegfall der Staatsangehörigkeit der Vermeidung (potentieller) Konflikte zwischen mehreren Staatsangehörigkeiten dient.¹²¹⁴ Denn diese Konzeption trägt der für das Staatsangehörigkeitsrecht bedeutsamen völkerrechtlichen Zuordnungsfunktion vollumfänglich Rechnung, ohne dabei an das gleiche Verhalten verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen unterschiedliche Rechtsfolgen zu knüpfen. Anders als bei dem oben dargestellten Abgrenzungsvorschlag von *v. Arnould/Martini* wird hier auch nicht auf ein „weiches“, durch gesetzgeberische Wertungen leicht beeinflussbares Kriterium wie die „willentliche Einordnung in einen anderen Staatsverband“ in den Mittelpunkt gerückt,¹²¹⁵ sondern stattdessen auf das Vorliegen einer objektiv – am formalen Kriterium des Erwerbs bzw. Besitzes einer weiteren Staatsangehörigkeit zu messenden – zumindest potentiell konfliktbehafteten Konkurrenzsituation zwischen mehreren Heimatstaaten abgestellt.

Nach hier vertretener Auffassung ist insofern insbesondere der Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund des Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit grundsätzlich zulässig, denn hier dient der Wegfall der Staatsangehörigkeit in erster Linie dem Anliegen, eine klare Zuordnung von Personen zu Staaten zu gewährleisten und mögliche Konflikte zwischen mehreren Staatsangehörigkeiten von vornherein zu verhindern.¹²¹⁶ Darüber hinaus ist aber beispielsweise auch der Verlust der Staatsangehörigkeit aufgrund des freiwilligen Eintritts in die militärischen Dienste eines anderen Heimatstaates i.S.d. § 28 I Nr. 1 StAG zulässig. Denn dieser Verlustgrund benachteiligt – anders als die oben dargestellte hypothetische Alternativregelung des Wegfalls der Staatsangehörigkeit bei Eintritt in die militärischen Dienste irgendeines Drittstaats – nicht allgemein Mehrstaater gegenüber Monostaaten, sondern stellt eine Reaktion auf die Sonderkonstellation eines staatsangehörigkeitsrechtlichen Konflikts zwischen der deutschen Staatsangehörigkeit und derjenigen des anderen Heimatstaates dar, der sich in der

1214 *Wallrabenstein*, Egalisierungsfunktion, VerfBlog vom 22. Juni 2019.

1215 Siehe *v. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 30.

1216 Aus der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit folgt aber nicht, dass ein solcher Verlustgrund zwingend ist. Die bisherigen Regelungen zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit sowie das Optionsverfahren, das letztlich auch der Vermeidung von Mehrstaatigkeit diene, sind mit Inkrafttreten des StARModG am 27. Juni 2024 entfallen.

Hierarchisierung der eigenen Staatsangehörigkeiten durch den Betroffenen manifestiert.

Probleme bereiten allerdings auch nach hiesiger Ansicht die Fälle des Einbürgerungsbetrugs sowie der Vaterschaftsanfechtung.¹²¹⁷ Die Schwierigkeiten rühren daher, dass es in diesen Konstellationen bei Lichte besehen weniger um die Aus- als vielmehr um die Einbürgerung betreffende Rechtsprobleme geht.¹²¹⁸ Diese lassen sich jedoch, wie *v. Arnould/Martini* zeigen, durch Heranziehung des Maßstabs des Vertrauensschutzes gut lösen: Um eine Umgehung des Art. 16 I GG durch nachträgliche gesetzgeberische Modifikationen der Einbürgerungskriterien im Zusammenspiel mit Rückwirkungsfiktionen oder der Anordnung der Nichtigkeit *ex tunc* zu verhindern, ist ein Wegfall der Staatsangehörigkeit im Fall der fehlerhaften Einbürgerung daher nur dann zulässig und nicht als verbotene Entziehung einzustufen, wenn bereits zum Zeitpunkt des (vermeintlichen) Staatsangehörigkeitserwerbs zu erfüllende Voraussetzungen in Wirklichkeit nicht vorlagen.¹²¹⁹

Nach diesen Maßgaben ist ein mit einer nachträgliche Änderung der Rechtslage begründeter Widerruf der einmal rechtmäßig erworbenen Staatsangehörigkeit stets als verbotene Entziehung zu qualifizieren; der Wegfall der fehlerhaft erworbenen Staatsangehörigkeit z.B. im Fall der Vaterschaftsanfechtung oder als Reaktion auf einen Einbürgerungsbetrug ist demgegenüber prinzipiell möglich.¹²²⁰ Auch in diesen Fällen kann sich aber

1217 So auch *v. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 33.

1218 *Ibid.*, Rn. 34. Eine solche Differenzierung zwischen die Ein- und Ausbürgerung betreffenden Konstellationen ablehnend *Weber*, der einwendet, dass das Abstellen auf die bereits bei Einbürgerung bestehenden Probleme der Schwäche der hier vertretenen Auffassung, dass nämlich in diesen Fällen an sich kein die Zulässigkeit des Wegfalls der Staatsangehörigkeit begründender Konflikt zwischen verschiedenen Staatsangehörigkeiten droht, nur „konstruktiv aus dem Weg“ gehe, *ders.*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 19. Dass die von ihm bevorzugte modifizierte Vermeidbarkeitstheorie in Konstellationen, die eine fehlerhafte Einbürgerung betreffen, wie oben dargelegt, ebenfalls erhebliche Schwächen offenbart, die das BVerfG etwa im Fall der Vaterschaftsanfechtung je nach Ausgangslage nur durch Aufgabe des eigentlich zentralen Kriteriums der Vermeidbarkeit und Einschränkung des Grundrechtsschutzes von Kleinkindern zu bewältigen vermag, lässt *Weber* jedoch unerwähnt. Dabei zeigt der Verzicht auf das Kriterium der Vermeidbarkeit und das alleinige Abstellen auf den Gesichtspunkt der Verlässlichkeit, dass auch das BVerfG dem Aspekt des Vertrauensschutzes – jedenfalls bei der Vaterschaftsanfechtung durch den rechtlichen Vater – in Einbürgerungskonstellationen maßgebliche Bedeutung beimisst.

1219 Siehe *v. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 34 f.

1220 Siehe *v. Arnould/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 36 ff.

eine zunächst nicht rechtmäßig erworbene Rechtsposition mit Zeitablauf¹²²¹ verfestigen; insofern setzt der Grundsatz des Vertrauensschutzes dem Gesetzgeber bei der Normierung von Verlustgründen auch hier gewisse Grenzen.¹²²²

Die hier vorgestellte Gesamtkonzeption zur Abgrenzung der absolut verbotenen Entziehung vom unter bestimmten Umständen zulässigen Verlust der Staatsangehörigkeit hat gegenüber den oben untersuchten Abgrenzungstheorien den Vorzug, dass sie einerseits der Funktion der Staatsangehörigkeit auf der innerstaatlichen und völkerrechtlichen Ebene vollumfänglich Rechnung trägt, weil sie sowohl die gleichheitsstiftende als auch die ordnende Funktion der Staatsangehörigkeit absichert. Andererseits bietet sie durch die Anknüpfung an ein klares, formales Kriterium aber auch verlässlichen Schutz vor einem Missbrauch der Ausbürgerung zur Ausgrenzung missliebiger Personen sowie der Instrumentalisierung des Staatsangehörigkeitsrechts zur Verfolgung sachfremder, beispielsweise straf- oder gefahrenabwehrrechtlicher, Zwecke.

C. Die Ausbürgerung von Terroristen im Lichte des Art. 16 I GG

Gemessen an den im vorigen Abschnitt entwickelten Kriterien zur Abgrenzung von Entziehung und Verlust der Staatsangehörigkeit ist § 28 I Nr. 2

1221 Der Zeitrahmen kann dabei je nach Verhalten des Betroffenen durchaus variieren. Insofern erscheint es sachgerecht, für die Verfestigung der fehlerhaft erworbenen Staatsangehörigkeit im Fall des Einbürgerungsbetrugs einen längeren Zeitraum anzusetzen als etwa bei der Vaterschaftsanfechtung, auf die das betroffene Kind keinen Einfluss hat. Entgegen der Ansicht des BVerfG kommt es bei der Bestimmung des schutzwürdigen Vertrauens allerdings nicht auf den Aspekt der individuellen „Einsichtsfähigkeit“, sondern schlicht auf das objektive Kriterium der Verfestigung des Vertrauens durch Zeitablauf an. Insofern kann schutzwürdiges Vertrauen auch bei sehr jungen Kindern und Personen, die aus sonstigen Gründen kein oder nur ein eingeschränktes Bewusstsein der eigenen Staatsangehörigkeit haben, vorliegen, ebenso v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 39, Fn. 155.

1222 Vgl. v. *Arnauld/Martini*, v. Münch/Kunig, Art. 16 GG, Rn. 38 f. Diese Wertung spiegelt sich auch in § 17 II StAG, der die Auswirkungen eines Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit durch ein Elternteil auf die kraft Gesetzes erworbene Staatsangehörigkeit eines Kindes betrifft, sowie in § 35 III u. V StAG, der dem Gesetzgeber bei der Rücknahme der rechtswidrig erworbenen Staatsangehörigkeit Grenzen setzt, wider.

StAG als verfassungsrechtlich unzulässige Entzugsregelung anzusehen.¹²²³ Denn der Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit trägt hier in keiner Weise zur Bewältigung von (potentiellen) Konflikten zwischen verschiedenen Staatsangehörigkeiten bei. Vielmehr nimmt die Regelung – wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt – schlicht die Begehung bestimmter terroristischer Straftaten in Verbindung mit dem kontingenten Faktor des Vorliegens einer weiteren Staatsangehörigkeit zum Anlass, bestimmte Personen aus dem Kreis der deutschen Staatsangehörigen auszuschließen.

Das bedeutet nicht nur, dass das Staatsangehörigkeitsrecht hier letztlich in den Dienst des Straf- bzw. Gefahrenabwehrrechts gestellt wird,¹²²⁴ sondern führt darüber hinaus auch zu einer fundamentalen Ungleichbehandlung von Mono- und Mehrstaatern, da an das gleiche Verhalten je nach Zahl der Staatsangehörigkeiten völlig unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft werden, ohne dass dabei irgendein konkreter Bezug zu einer anderen Staatsangehörigkeit besteht. Insofern sind Regelungen, die wie § 28 I Nr. 2 StAG die Verwicklung in terroristische Aktivitäten mit dem Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit sanktionieren, mit dem vom Verfassungsgeber nach den Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jhdts. bewusst eng gesteckten Rahmen zulässiger Verlustregelungen nicht vereinbar.

An diesem Befund vermag der von manchen Autoren angeführte Umstand, dass das Völkerrecht den Staaten bei der Bekämpfung des Terroris-

1223 So auch v. *Arnauld/Martini*, v. *Münch/Kunig*, Art. 16 GG, Rn. 31 u. 77; *Wallrabenstein*, Egalisierungsfunktion, VerBlog vom 22. Juni 2019; *Kießling*, Der Staat 54 (2015), 1 (13); ebenso mit anderer Begründung *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 302 ff. A.a. auf Basis der hier abgelehnten modifizierten Vermeidbarkeitstheorie *Weber*, in: *Kluth/Heusch* (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 18.1 f.; *Giegerich*, *Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 16 I GG, Rn. 157 u. 188; *Breuer*, *Dreier*, Art. 16 GG, Rn. 62; *Becker*, *Huber/Voßkuhle*, Art. 16 GG, Rn. 48; *Gnatzy*, *Schmidt-Bleibtreu*, Art. 16 GG, Rn. 24; *Heusch*, BeckOK GG, Art. 16, Rn. 39; *Thym*, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (421 ff.); *Bender*, BRJ (2020), 17 (24).

1224 Gegen eine solche Indienstnahme des Staatsangehörigkeitsrechts zur Verfolgung straf- oder gefahrenabwehrrechtlicher Zwecke bereits *Macklin*, die pointiert festhält: „A man who attacks his mother may be a terrible son who deserves to be prosecuted for his crime, but it is not the job of family law to disclaim him as the son of his mother. Citizenship law is not criminal law. Nor is it national security law. Nor should it be rigged to operate as a trap door that shunts citizens to immigration law.”, *dies.*, in: *Bauböck* (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 239 (246).

mus einen weiteren Handlungsspielraum belässt,¹²²⁵ nichts zu ändern, denn der für die Rechtslage in Deutschland maßgebliche Art. 16 I GG sollte gerade einen über die völkerrechtlichen Standards hinausgehenden Schutz gewährleisten.¹²²⁶ Die Ausbürgerung von Terroristen ist daher verfassungsrechtlich unzulässig.

1225 Weber, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 19; vgl. auch Thym, Die Verwaltung 52 (2019), 407 (417 f. u. 421 ff.); Gnatzy, Schmidt-Bleibtreu, Art. 16 GG, Rn. 20.

1226 Dies wird auch von Weber nicht grundsätzlich in Abrede gestellt. Im Gegenteil, er selbst hebt den Aspekt des eigenständigen, über das Völkerrecht hinausgehenden Schutzes des Art. 16 I GG im Zuge seiner Ablehnung der Theorie der internationalen Praxis ausdrücklich hervor, ders., in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, Art. 16 GG, Rn. 15. 4. Siehe dazu bereits oben.

Kapitel 8 Schlussbetrachtungen

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass der Handlungsspielraum des Gesetzgebers mit Blick auf terrorismusbezogene Ausbürgerungsvorschriften sowohl durch völker- als auch durch unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben erheblich eingeschränkt wird.

Das Völkerrecht schiebt dabei insbesondere dem der Ausbürgerung von Terroristen zugrundeliegenden Kernanliegen, die Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Territorium zu ermöglichen, einen Riegel vor. Es ist seit langem anerkannt, dass sich der (ehemalige) Heimatstaat der für eigene Staatsangehörige geltenden Rückübernahme- bzw. Aufenthaltsgestattungspflicht nicht dadurch entziehen kann, dass er missliebige Personen einfach ausbürgert. Aus dem Unionsrecht ergeben sich für die Mitgliedstaaten hinsichtlich nationaler Verlustvorschriften vor allem verfahrensrechtliche Vorgaben. Nationale Regelungen, die zu einem automatischen Verlust der mit der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit verknüpften Unionsbürgerschaft führen, sind weitgehend unzulässig. Verfassungsrechtlich sind dem Gesetzgeber vor dem Hintergrund historischer Missbrauchserfahrungen durch Art. 16 I GG strikte Grenzen gezogen. Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist demnach nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen zulässig und darf insbesondere nicht zur Verfolgung von Zwecken erfolgen, die außerhalb des nur mit der Zuordnung von Individuen zu Staaten befassten Staatsangehörigkeitsrechts liegen.

Da § 28 I Nr. 2 StAG mit diesen Vorgaben nicht in Einklang steht, sollte die Vorschrift schon deshalb umgehend aus dem Staatsangehörigkeitsrecht entfernt werden. Die juristische Perspektive sollte jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass es weitere – über die rein rechtlichen Aspekte hinausgehende – Gründe gibt, von Regelungen wie § 28 I Nr. 2 StAG und seinen in ausländischen Rechtsordnungen verankerten Pendanten Abstand zu nehmen.

Um den völkerrechtlichen (und im Falle Deutschlands auch verfassungsrechtlichen) Bestimmungen zur Vermeidung der Entstehung von Staatenlosigkeit gerecht zu werden, beschränken viele Staaten ihre terrorismusbezogenen Ausbürgerungsvorschriften auf Mehrstaater. Auf den ersten Blick scheint somit sichergestellt, dass keine Staatenlosigkeit eintritt – Voraussetzung für den Verlust ist schließlich, dass der Betroffene mindestens

eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt. Da der ausbürgernde Staat jedoch grundsätzlich nicht befugt ist, das Staatsangehörigkeitsrecht eines anderen Staates auszulegen und anhand dieser Auslegung über das Vorhandensein weiterer Staatsangehörigkeiten zu befinden, dürfte die Beurteilung der Frage, ob bei Ausbürgerung der Eintritt von Staatenlosigkeit droht, mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten behaftet sein.¹²²⁷

An dieser Stelle zeigt sich auch ein weiteres Problem: Weil eine Ausbürgerung nur möglich ist, solange der Betroffene im Besitz noch mindestens einer anderen Staatsangehörigkeit verbleibt, sehen sich die Staaten dem Anreiz ausgesetzt, ihre eigenen Bestimmungen zur Ausbürgerung von Terroristen möglichst schnell und niedrigschwellig greifen zu lassen, damit ihnen die anderen Heimatstaaten nicht zuvorkommen können – insofern droht ein rechtliches *race to the bottom*, das weder der Wahrung (mensch-)rechtlicher Mindeststandards noch der verlässlichen Vermeidung der Entstehung von Staatenlosigkeit zuträglich ist.¹²²⁸

Bei genauerer Betrachtung springt zudem die widersprüchliche Grundprämisse ins Auge, die den hier untersuchten Ausbürgerungsvorschriften zugrunde liegt. Während nämlich der ausbürgernde Staat in den Taten des Betroffenen eine so gravierende Abwendung von der eigenen Wertordnung erblickt, dass dies einen – gegebenenfalls sogar automatisch eintretenden – Verlust der Staatsangehörigkeit rechtfertigt, setzt er zugleich voraus, dass mindestens ein anderer Staat völlig ungeachtet der Taten des Betroffenen weiterhin als Heimatstaat fungiert und daher auch weiterhin verpflichtet ist, diesen aufzunehmen und ihm den Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet

1227 Vgl. van Waas, in: de Guttry et al. (Hrsg.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, S. 469 (481 f.); Weis, *Int'l & Comp. L. Q.* 11 (1962), 1073 (1085 f.); siehe dazu auch UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 81, UN-Doc. HCR/GS/20/05; Special Rapporteur Ní Aoláin, *The Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism with a Particular Application to North-East Syria*, 1 (11), verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Final-Report-Deprivation-Citizenship.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024]. Allgemein zur Schwierigkeit, drohende Staatenlosigkeit zu bestimmen van Waas, *Nationality Matters*, S. 45; Edwards/van Waas, in: Fiddian-Qasmieh/Loescher/Long/Sigona (Hrsg.), *Refugee and Forced Migration Studies*, S. 290 (296 f.).

1228 Vgl. dazu Macklin, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163 (171); dies., *Queen's LJ* 40 (2014), 1 (52); Bauböck, in: ders. (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 201 (204); Jayaraman, *Chi. J. Int'l L.* 17 (2016), 178 (201); Jessurun d'Oliveira, *InfAuslR* 40 (2018), 168 (175); Gärditz/Wallrabenstein, *Staatsangehörigkeit in Geiselhaft*, *VerfBlog* vom 16. Juni 2019; Sander, *Extremismusbekämpfung*, S. 304 u. 426.

zu gestatten.¹²²⁹ Insofern setzt die Inanspruchnahme der Rechtsmacht, „unwürdige“ Staatsangehörige auszubürgern, durch den ausbürgern den Staat implizit voraus, dass diese Macht einem anderen Heimatstaat nicht zusteht und dieser sich ohne Berücksichtigung des Verhaltens des Betroffenen am formalen Zuordnungskriterium der Staatsangehörigkeit festhalten lassen muss.¹²³⁰

Der wohl am schwersten wiegende praktische Einwand gegen die Ausbürgerung von Terroristen betrifft die Auswirkungen dieser Maßnahme. Obwohl der Zugewinn an Sicherheit, den sich die Staaten offenbar von der Ausbürgerung versprechen, in den Debatten um die Wiedereinführung bzw. Erweiterung dieses Rechtsinstruments eine tragende Rolle gespielt hat,¹²³¹ scheint nämlich überaus fraglich, ob die Ausbürgerung von in terroristische Aktivitäten verstrickten Personen tatsächlich geeignet ist, einen nennenswerten Beitrag zur Sicherheit zu leisten.

Das mit der Ausbürgerung verfolgte Kernanliegen, eine Fernhaltung der Betroffenen vom eigenen Territorium zu ermöglichen, bewirkt zunächst einmal lediglich eine Verlagerung des Problems an einen anderen Ort und damit einhergehend die Abwälzung eigener Verantwortlichkeiten auf andere Staaten bzw. die internationale Gemeinschaft.¹²³² Insofern ähnelt die Ausbürgerung von Terroristen in frappierender Weise den in Kapitel 3 beschriebenen historischen Praktiken, deren Aufgabe ganz maßgeblich auf der Erkenntnis beruhte, dass mit einer solchen Verschiebung von Verantwortlichkeiten letztlich nichts gewonnen ist.

Im Ergebnis führt eine solche Vorgehensweise lediglich dazu, dass die für die Bekämpfung des Terrorismus zentrale Bereitschaft zur Kooperation und rechtlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten¹²³³ unterminiert

1229 Macklin, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163 (172); *dies.*, *ibid.*, 239 (244); *dies.*, *Queen's LJ* 40 (2014), 1 (53); *dies.*, in: Howard-Hassmann/Walton-Roberts (Hrsg.), *The Human Right to Citizenship*, S. 223 (238).

1230 *Ibid.*

1231 Siehe dazu Kapitel 4.

1232 Vgl. Bauböck, in: *ders.* (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 201 (204 f.); Feihle, *Verantwortlichkeiten ausbürgern*, *VerfBlog* vom 10. Dezember 2014; v. Arnould, *Völkerrecht*, Rn. 86; Lenard, *Ethics & International Affairs* 30 (2016), 73 (88); van Waas/Saghai, *NILR* 65 (2018), 413 (425); Prener, *Denationalisation*, S. 47.

1233 Siehe dazu Dandurand, *Responses to Terrorism*, S. 15 ff. Die Bedeutung der Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene wird auch in den einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats immer wieder hervorgehoben, siehe nur Resolution 2322, UN-Doc. S/RES/2322 (2016); vgl. außerdem Resolution 1269,

wird.¹²³⁴ Ein Gewinn an Sicherheit ist damit aus globaler Perspektive nicht verbunden, weil Probleme lediglich verschoben, nicht aber bekämpft werden.¹²³⁵ Ganz im Gegenteil, es steht sogar zu befürchten, dass die Ausbürgerung von Terroristen nicht nur die internationale Gemeinschaft gefährdet, sondern am Ende auch die Sicherheit des ausbürgernden Staates untergräbt. Denn es spricht nichts dafür, dass die mit dieser Maßnahme oftmals einhergehende Verlagerung der Terrorismusbekämpfung in instabile Staaten, deren Justiz- und Sicherheitssysteme neben rechtsstaatlichen Defiziten auch *in puncto* Leistungsfähigkeit deutlich hinter denjenigen liberaler Demokratien zurückbleiben, geeignet ist, terroristische Gefahren nachhaltig einzudämmen.¹²³⁶ Plastisches Beispiel für diese Bedrohung ist eine großangelegte Gefangenenbefreiung durch den IS, im Rahmen derer es der Terrororganisation Anfang 2022 gelang, aus einem unter kurdischer Kontrolle stehenden Gefängnis im Nordosten Syriens mehrere Tausend Insassen – darunter zahlreiche Angehörige westlicher Staaten, deren Rückübernahme

Rn. 3, UN-Doc. S/RES/1269 (1999); Resolution 1373, Rn. 3, UN-Doc. S/RES/1373 (2001); Resolution 2178, Rn. 11, UN-Doc. S/RES/2178 (2014); Resolution 2396, Rn. 24, UN-Doc. S/RES/2396 (2017).

1234 Vgl. *Bolhuis/van Wijk*, EJML 22 (2020), 338 (364 f.); *Pillai/Williams*, Melb. U. L. Rev. 41 (2017), 845 (887); *Lenard*, Ethics & International Affairs 30 (2016), 73 (87 f.); *Sander*, Extremismusbekämpfung, S. 430 f.; *Prener*, Denationalisation, S. 46. Siehe auch UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5*, Rn. 67, UN-Doc. HCR/GS/20/05; Special Rapporteur *Ní Aoláin*, The Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism with a Particular Application to North-East Syria, I (11 u. 15), verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/Final-Report-Deprivation-Citizenship.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

1235 *Macklin*, in: Bauböck (Hrsg.), Debating Transformations of National Citizenship, S. 163 (171 f.); *Paulussen*, Countering Terrorism, ICCT-Blog vom 17. Oktober 2018; *Prener*, Denationalisation, S. 46.

1236 Vgl. *Zedner*, Eur. J. Migration & L. 18 (2016), 222 (240); *Pillai/Williams*, Melb. U. L. Rev. 41 (2017), 845 (887 f.); *Lenard*, Ethics & International Affairs 30 (2016), 73 (88); *Walker*, in: Vidaschi/Lane Scheppele (Hrsg.), Global Anti-Terrorism Law, S. 80 (104); siehe auch *Macklin*, in: Bauböck (Hrsg.), Debating Transformations of National Citizenship, S. 163 (171); *Prener*, Denationalisation, S. 45; Special Rapporteur *Ní Aoláin*, The Human Rights Consequences of Citizenship Stripping in the Context of Counter-Terrorism with a Particular Application to North-East Syria, I (15), verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issue/terrorism/sr/Final-Report-Deprivation-Citizenship.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

durch die jeweiligen Heimatstaaten die Kurden lange vergeblich gefordert hatten – zu befreien.¹²³⁷

Insofern wird deutlich, dass neben den rein rechtlichen auch rechtspolitische und praktische Erwägungen gegen die Ausbürgerung von Terroristen sprechen. Die auf den ersten Blick verlockende Vorstellung, Normbrecher aus der Gemeinschaft auszugrenzen und sich ihrer dauerhaft zu entledigen, fußt auf atavistischen Überlegungen, die weder im modernen Rechtsstaat noch in der internationalen Ordnung des 21. Jahrhunderts Platz haben. Es ist höchste Zeit, dieses Relikt vorangegangener Epochen endgültig aus dem staatlichen Instrumentarium zu streichen.

1237 Siehe dazu *Ehrhardt*, Deutsche Dschihadisten auf freiem Fuß?, FAZ vom 25. Januar 2022; *The Economist*, A prison battle in Syria was a disaster long foretold, 29. Januar 2022, verfügbar unter: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2022/01/29/a-prison-battle-in-syria-was-a-disaster-long-foretold> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

Literaturverzeichnis

- Adjami, Mirna; Harrington, Julia: „The Scope and Content of Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights”, in: RSQ 27 (2008), S. 93–109.
- Aldrich, George H.: „The Work of the Eritrea-Ethiopia Claims Commission”, in: YIHL 6 (2003), S. 435–442.
- Aleinikoff, Alexander T.: „Theories of Loss of Citizenship”, in: Mich. L. Rev. 84 (1986), S. 1471–1503.
- Alexopoulos, Golfo: „Soviet Citizenship, More or Less: Rights, Emotions, and States of Civic Belonging”, in: Kritika EREH 7 (2006), S. 487–528.
- Alonso, Rogelio: „The International Dimension of ETA’s Terrorism and the Internationalization of the Conflict in the Basque Country”, in: Democracy and Security 7 (2011), S. 184–204.
- Anderson, David: Citizenship Removal Resulting in Statelessness – First Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Power to Remove Citizenship Obtained by Naturalisation from Persons who Have no Other Citizenship, London 2016.
- Angst, Doris; Lantschner, Emma: ICERD – Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Baden-Baden 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Angst/Lantschner (Hrsg.), ICERD].
- Arendt, Hannah: The Origins of Totalitarianism, 8. Aufl., Cleveland/New York 1963.
- Arnauld, Andreas von: Völkerrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2019.
- Arnauld, Andreas von: Völkerrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2023.
- Arnell, Paul: „The legality of the citizenship deprivation of UK foreign terrorist fighters”, in: ERA Forum 21 (2020), S. 395–412.
- Audinet, Eugène: „Le retrait des naturalisations accordées aux anciens sujets de Puissances en guerre avec la France”, in: J. Dr. Int’l 42 (1915), S. 129–140 u. S. 345–354.
- Bachmaier Winter, Lorena: „New Crime Control Scenarios and the Guarantees in Non-Criminal Sanctions: Presumption of Innocence, Fair Trial Rights, and the Protection of Property”, in: Sieber (Hrsg.), Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime – Alternative Control Regimes and Human Rights Limitations, S. 299–334, Antwerpen/Apeldoorn 2019.
- Bakowski, Piotr; Puccio, Laura: „Foreign fighters – Member State responses and EU action”, European Parliament Briefing – March 2016, S. 1–12, verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579080-Foreign-fighters-rev-FINAL.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Balot, Ryan K.: „Revisiting the Classical Ideal of Citizenship”, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), The Oxford Handbook of Citizenship, S. 15–35, Oxford 2020 [zitiert als: *Balot*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), Citizenship].

- Bauböck, Rainer: „Whose Bad Guys Are Terrorists?“, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 201–205, Cham 2018.
- Bauböck, Rainer; Ersbøll, Eva; Groenendijk, Kees; Waldrauch, Harald: „Introduction“, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality – Policies and Trends in 15 European States*, Vol. I, S. 15–34, Amsterdam 2006.
- Becker, Yvonne: „Rückwirkender Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit – Entziehung oder Verlust?“, in: *NVwZ* 25 (2006), S. 304–307.
- Becker, Ulrich; Hatje, Armin; Schoo, Johann; Schwarze, Jürgen: EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar].
- Bellamy, Richard: „Citizenship“, in: Klosko (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*, S. 586–598, Oxford 2011.
- Bender, Philipp: „Staatsangehörigkeit zwischen Treue und Terror – Der Verlust der Staatsangehörigkeit nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG im Lichte des Verfassungs- und Völkerrechts“, in: *BRJ* (2020), S. 17–26.
- Berber, Friedrich: *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 2. Aufl., München 1975.
- Bergmann, Jan; Dienelt, Klaus (Hrsg.): *Ausländerrecht – Kommentar*, 14. Aufl., München 2022.
- Berlit, Uwe: „Neuere Rechtsprechung zum Staatsangehörigkeitsrecht“, in: *ZAR* 40 (2020), S. 407–414.
- Berlit, Uwe: *Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz*, Band 2, 130. Ergänzungslieferung, Februar 2023, Hürth 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, GK-AufenthG].
- Bernhardt, Rudolf: „Evolutive Treaty Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights“, in: *German Y.B. Int'l L.* 42 (1999), S. 11–25.
- Bertram, Christopher: „Citizenship Deprivation: A Philosopher’s Perspective“, in: van Waas/de Chickera (Hrsg.), *The World’s Stateless – Deprivation of Nationality*, S. 193–196, o.O. 2020.
- Bescotti, Elia; Burkhardt, Fabian; Rabinovych, Maryna; Wittke, Cindy: „Passportization – Russia’s ‚humanitarian‘ tool for foreign policy, extraterritorial governance, and military intervention“, *Verfassungsblog* vom 23. März 2022, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/passportization/> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024].
- Besson, Samantha: „Sovereignty“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand April 2011, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1472?prd=EPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Besson*, *Sovereignty*, *MPEPIL*].
- Bevans, Charles I.: *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776–1949*, Vol. II, Washington D.C. 1969.
- Birnie, Rutger; Bauböck, Rainer: „Introduction: expulsion and citizenship in the 21st century“, in: *Citizenship Studies* 24 (2020), S. 265–276.
- Bleckmann, Albert: *Staatsrecht II – Die Grundrechte*, 4. Aufl., Köln/Berlin 1997 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Bleckmann, *Staatsrecht II*].

- Bluntschli, Johann Caspar: Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten, 2. Aufl., Nördlingen 1872.
- Boeckestein, Tom L.; de Groot, Gerard-René: „Discussing the human rights limits on loss of citizenship: a normative-legal perspective on egalitarian arguments regarding Dutch Nationality laws targeting Dutch-Moroccans”, in: *Citizenship Studies* 23 (2019), S. 320–337.
- Boetius, Jan: „Rechtsprobleme des Art. 16 Abs. 1 GG im Lichte des 2. StARegG“, in: *AöR* 92 (1967), S. 33–57.
- Bolhuis, Maarten P.; van Wijk, Joris: „Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism”, in: *EJML* 22 (2020), 338–365.
- Boll, Alfred M.: *Multiple Nationality and International Law*, Leiden/Boston 2006 [zitiert als: *Boll*, *Multiple Nationality*].
- Bonee, John L.: „Caesar Augustus and the Flight of the Asians – The International Legal Implications of the Asian Expulsion from Uganda during 1972”, in: *Int'l L.* 8 (1972), S. 136–159.
- Bossow, Anja: „Shamima Begum’s Banishment is a Threat to Us All“, *VerfBlog* vom 10. März 2023, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/shamima-begums-banishment-is-a-threat-to-us-all/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Breitenmoser, Stephan; Wilms, Gunter E.: „Human Rights v. Extradition: The *Soering* Case”, in: *Mich. J. Int'l L.* 11 (1990), S. 845–886.
- Brownlie, Ian: „The Relations of Nationality in Public International Law”, in: *Brit. Y.B. Int'l L.* 39 (1963), S. 284–364.
- Brubaker, Rogers: *Staats-Bürger – Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*, Hamburg 1994.
- Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhart: *Geschichtliche Grundbegriffe – Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1972.
- Bücken, Laura; de Groot, Gerard-René: „Deprivation of nationality under Article 8 (3) of the 1961 Convention on the reduction of statelessness”, in: *MJECL* 25 (2018), S. 38–51.
- Buergenthal, Thomas: „Human Rights”, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand März 2007, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e810> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Buergenthal*, *Human Rights*, *MPEPIL*].
- Burchardt, Dana; Gulati, Rishi: „International Counter-terrorism Regulation and Citizenship-stripping Laws – Reinforcing Legal Exceptionalism”, in: *JCSL* 23 (2018), S. 203–228.
- Burgers, J. Herman; Danelius, Hans: *The United Nations Convention against Torture – A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht/Boston 1988.
- Caglioti, Daniela L.: *War and Citizenship – Enemy Aliens and National Belonging from the French Revolution to the First World War*, Cambridge 2021.

- Calliess, Christian; Ruffert, Matthias: EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl., München 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV].
- Castrén, Erik: „Die gegenseitigen Pflichten der Staaten in bezug auf den Aufenthalt und die Aufnahme ihrer Staatsangehörigen und der Staatenlosen“, in: ZaöRV 11, (1942/43), S. 325–417.
- Chan, Johannes M. M.: „The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend Towards Recognition“, in: HRLJ 12 (1991), S. 1–14.
- Charlesworth, Hilary: „Universal Declaration of Human Rights (1948)“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Februar 2008, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e887?prd=OPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Charlesworth*, Universal Declaration of Human Rights (1948), MPEPIL].
- Cloots, Elke: „The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Strategy“, in: EPL 23 (2017), S. 57–92.
- Closa, Carlos: „The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union“, in: CMLR 29 (1992), S. 1137–1169.
- Coca-Vila, Ivó: „Die strafähnliche Ausbürgerung von Terroristen“, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), Brücken bauen – Festschrift für Marcelo Sancinetti zum 70. Geburtstag, S. 1035–1052, Berlin 2020 [zitiert als: *Coca-Vila*, in: Hilgendorf/Lerman/Córdoba (Hrsg.), FS-Sancinetti].
- Coca-Vila, Ivó: „Our ‚Barbarians‘ at the Gate: On the Undercriminalized Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Tool“, in: CLP 14 (2020), S. 149–167.
- Coleman, Nils Philip: European Readmission Policy – Third Country Interests and Refugee Rights, Leiden/Boston 2009.
- Crawford, James: „State“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Januar 2011, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1473> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Crawford*, State, MPEPIL].
- Crawford, James: Brownlie’s Principles of Public International Law, 9. Aufl., Oxford 2019 [zitiert als: *Crawford*, Brownlie’s Principles].
- Curtius, Friedrich: „Ueber Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit“, in: AöR 9 (1894), S. 1–22.
- Dahlmann, Hans-Christian: „Die antisemitische Kampagne in Polen 1968“, in: Jahrbücher für Geschichte Osteuropas 56 (2008), S. 554–570.
- Dahm, Georg; Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger: Völkerrecht – Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Bd. I/1, 2. Aufl., Berlin/New York 1989.
- Dahm, Georg; Delbrück, Jost; Wolfrum, Rüdiger: Völkerrecht – Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung, Bd. I/2, 2. Aufl., Berlin 2002.
- Dandurand, Yvon: Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism, New York 2009 [zitiert als: *Dandurand*, Responses to Terrorism].

- Davies, Gareth T.: „The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights”, in: Shaw (Hrsg.), EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, S. 5–10, San Domenico di Fiesole 2011.
- Dcaux, Emmanuel: „Le droit à une nationalité en tant que droit de l’homme”, Rev. trim. dr. h. 22 (2011), S. 237–260.
- de Groot, Gerard-René: Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel – Eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit, Köln/Berlin 1989.
- de Groot, Gerard-René: „The European Convention on Nationality: a step towards a *ius commune* in the field of nationality law”, in: MJECL 7 (2000), S. 117–157.
- de Groot, Gerard-René: „Survey on Rules on Loss of Nationality in International Treaties and Case Law”, in: Carrera Nuñez/de Groot (Hrsg.), European Citizenship at the Crossroads – The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality, S. 9–40, Oisterwijk 2015
- [zitiert als: *de Groot*, in Carrera Nuñez/de Groot (Hrsg.), European Citizenship].
- de Groot, Gerard-René; Vonk, Oliver W.: „Nationality, Statelessness and ECHR’s Article 8: Comments on *Genovese v. Malta*”, in: EJML 14 (2012), S. 317–325.
- de Groot, Gerard-René; Vonk, Oliver W.: International Standards on Nationality Law – Texts, Cases and Materials, Nijmegen 2016.
- de Witte, Bruno: „Exclusive Member State Competences – Is There Such a Thing?”, in: Garben/Govaere (Hrsg.), The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present, and the Future, S. 59–73, Oxford 2017 [zitiert als: *de Witte*, in: Garben/Govaere (Hrsg.), The Division of Competences].
- Dewulf, Steven: „Human Rights Chamber of Bosnia and Herzegovina (HRCBH)”, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Februar 2020, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2525.013.2525/law-mpeipro-e2525> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Dewulf*, HRCBH, MPEPIL].
- Doehring, Karl: Die Pflicht des Staates zur Gewährung diplomatischen Schutzes – Deutsches Recht und Rechtsvergleichung, Köln/Berlin 1959.
- Doehring, Karl: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1984 [zitiert als: *Doehring*, Staatsrecht].
- Doehring, Karl: Völkerrecht – Ein Lehrbuch, 2. Aufl., Heidelberg 2004.
- Doemming, Klaus Berto von; Füsslein, Rudolf Werner; Matz, Werner: „Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes”, in: Leibholz/v. Mangoldt (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge/Bd. 1, Tübingen 1951 [zitiert als: *v. Doemming/Füsslein/Matz*, JÖR n.F. Bd. 1 (1951)].
- Dolgowski, Karoline; Traudt, Dennis: „Post-BREXIT headaches – the CJEU’s recent judgements on the withdrawal of EU citizenship from British expats”, Jean Monnet Saar-Blog vom 26. September 2023, verfügbar unter: https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=272988 [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Donner, Ruth: The Regulation of Nationality in International Law, 2. Aufl., New York 1994 [zitiert als: *Donner*, The Regulation of Nationality].

- Dörig, Harald: Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, 2. Aufl., München 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dörig (Hrsg.), MigrR-HdB].
- Dörr, Oliver: „Nationality“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand August 2019, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e852?prd=EPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Dörr*, Nationality, MPEPIL].
- Dörr, Oliver; Grote, Rainer; Marauhn, Thilo: EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Bd. 1, Kapitel 1–19, 2. Aufl., Tübingen 2013 [zitiert als: *Bearbeiter*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 1].
- Dörr, Oliver; Grote, Rainer; Marauhn, Thilo: EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Bd. 2, Kapitel 20–33, 3. Aufl., Tübingen 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG-Konkordanzkommentar, Bd. 2].
- Dreier, Horst: Grundgesetz – Kommentar, Bd. I: Artikel 1–19, 1. Aufl., Tübingen 1996 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dreier, 1. Aufl.].
- Dreier, Horst: Grundgesetz – Kommentar, Bd. I: Präambel, Artikel 1–19, 2. Aufl., Tübingen 2004 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dreier, 2. Aufl.].
- Dreier, Horst: Grundgesetz – Kommentar, Bd. I: Präambel, Artikel 1–19, 3. Aufl., Tübingen 2013 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dreier, 3. Aufl.].
- Dreier, Horst: Grundgesetz – Kommentar, Bd. III: Artikel 83–146, 3. Aufl., Tübingen 2018 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dreier].
- Dreier, Horst: Grundgesetz – Kommentar, Bd. I: Präambel, Vorbemerkungen, Artikel 1–19, 4. Aufl., Tübingen 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dreier].
- Dugard, John: „South Africa’s ‚Independent’ Homelands: An Exercise in Denationalization“, in: Denv. J. Int’l L. & Pol’y II (1980), S. 11–36.
- Dugard, John: „Diplomatic Protection“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Juni 2021, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1028?prd=MPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Dugard*, Diplomatic Protection, MPEPIL].
- Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: Grundgesetz – Kommentar, Bd. II: Art. 6–16a, 104. EL, April 2024, München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dürig/Herzog/Scholz].
- Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: Grundgesetz – Kommentar, Bd. III : Art. 17–28, 104. EL, April 2024, München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dürig/Herzog/Scholz].
- Dürig, Günter; Herzog, Roman; Scholz, Rupert: Grundgesetz – Kommentar, Bd. VII: Art. 107–146/Sachverzeichnis, 104. EL, April 2024, München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, Dürig/Herzog/Scholz].
- Edwards, Alice: „The meaning of nationality in international law in an era of human rights – Procedural and substantive aspects“, in: Edwards/van Waas (Hrsg.), Nationality and Statelessness und International Law, S. 11–43, Cambridge 2014 [zitiert als: *Edwards*, in: Edwards/van Waas (Hrsg.), Nationality and Statelessness].

- Edwards, Alice; van Waas, Laura: „Statelessness“, in: Fiddian-Qasmiyeh/Loescher/Long/Sigona (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, S. 290–301, Oxford 2014 [zitiert als: *Edwards/van Waas*, in: Fiddian-Qasmiyeh/Loescher/Long/Sigona (Hrsg.); *Refugee and Forced Migration Studies*].
- Ehlers, Dirk; Germelmann, Claas Friedrich: *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 5. Aufl., Berlin/Boston 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ehlers/Germelmann (Hrsg.), *EuGR*].
- Ehrhardt, Christoph: „Deutsche Dschihadisten auf freiem Fuß?“, FAZ vom 25. Januar 2022, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/is-angriff-auf-gefaengnis-deutsche-dschihadisten-auf-der-flucht-17749024.html> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Eichmann, Daniel; Siehr, Sabine: „Das Recht auf die deutsche Staatsangehörigkeit für ausgebürgerte deutsche Juden und ihre Nachkommen“, in: ZAR 22 (2002), S. 89–94.
- Epping, Volker; Hillgruber, Christian: BeckOK Grundgesetz, 59. Edition, Stand 15.09.2024, München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, BeckOK GG].
- Erb, Volker; Schäfer, Jürgen: *Münchener Kommentar zum StGB*, Band 9 – Nebenstrafrecht III, 4. Aufl., München 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, *MüKo-StGB*].
- Erler, Adalbert; Kaufmann, Ekkehard: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 1, Berlin 1971 [zitiert als: *Bearbeiter*, Beitragstitel, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), *HRG I*].
- Erler, Adalbert; Kaufmann, Ekkehard: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 2, Berlin 1978 [zitiert als: *Bearbeiter*, Beitragstitel, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), *HRG II*].
- Erler, Adalbert; Kaufmann, Ekkehard: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. IV, Berlin 1990 [zitiert als: *Bearbeiter*, Beitragstitel, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), *HRG IV*].
- Ersbøll, Eva: „The Right to a Nationality and the European Convention on Human Rights“, in: Lagoutte/Sano/Scharff Smith (Hrsg.), *Human Rights in Turmoil*, S. 249–270, Leiden/Boston 2007.
- Evans, Richard J.: *Tales from the German Underworld – Crime and Punishment in the Nineteenth Century*, New Haven/London 1998.
- Faghfour Azar, Leila: „Hannah Arendt: The Right to Have Rights“, CLT-Blog vom 12. Juli 2019, verfügbar unter: <https://criticallegalthinking.com/2019/07/12/hannah-arendt-right-to-have-rights/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Fargues, Émilien: „The revival of citizenship deprivation in France and the UK as an instance of citizenship renationalization“, in: *Citizenship Studies* 21 (2017), S. 984–998.
- Fassbender, Bardo: „Westphalia, Peace of (1648)“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand Februar 2011, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e739?rskey=boTQy&result=12&pr=OPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Fassbender*, *Westphalia, Peace of (1648)*, *MPEPIL*].

- Feihle, Prisca: „Verantwortlichkeiten ausbürgern – Entzug der Staatsbürgerschaft zur Terrorismusbekämpfung in Großbritannien“, VerfBlog vom 10. Dezember 2014, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/verantwortlichkeiten-ausbuergern-entzug-der-staatsbuergerschaft-zur-terrorismusbekaempfung-grossbritannien/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Finkelstein, Gilles: „Post mortem – Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité“, in: *Pouvoirs* 160 (2017), S. 99–112.
- Fischer-Williams, John: „Denationalization“, in: *Brit. Y.B. Int’l L.* 8 (1927), S. 45–61.
- Forlati, Serena: „Nationality as a human right“, in: Forlati/Annoni (Hrsg.), *The Changing Role of Nationality in International Law*, S. 18–36, London 2013.
- Forsdyke, Sara: *Exile, Ostracism, and Democracy – The Politics of Expulsion in Ancient Greece*, Princeton/Oxford 2005.
- Foster, Andrew; Aharfi, Joseph: „Alexander v Minister for Home Affairs: Citizenship Stripping a Dreadful Punishment“, in: *UNSW Law Journal Forum* No. 6 (2023), S. 1–14.
- Fransman, Laurie: *Fransman’s British Nationality Law*, 3. Aufl., Haywards Heath 2011.
- Freund, Heinrich: *Strafgesetzbuch, Gerichtsverfassungsgesetz und Strafprozessordnung Sowjetrusslands*, Mannheim/Berlin/Leipzig 1925 [zitiert als *Freund*, *Strafgesetzbuch Sowjetrusslands*].
- Friauf, Karl Heinrich; Höfling, Wolfram: *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, Lieferung 1/23, Februar 2023, Berlin 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, *BerK-GG*].
- Fripp, Eric: „Deprivation of Nationality and Public International Law – An Outline“, in: *JIANL* 28 (2014), S. 367–384.
- Fripp, Eric: *The Law and Practice of Expulsion and Exclusion from the United Kingdom – Deportation, Removal, Exclusion and Deprivation of Citizenship*, London 2015 [zitiert als: *Fripp*, *Expulsion and Exclusion*].
- Fripp, Eric: *Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status*, Oxford 2016 [zitiert als: *Fripp*, *Nationality and Statelessness*].
- Frowein, Jochen A.; Peukert, Wolfgang: *Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK-Kommentar*, 3. Aufl., Kehl 2009 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), *EMRK*].
- Gaja, Giorgio: „Expulsion of Aliens: Some Old and New Issues in International Law“, in: Cardona Llorens (Hrsg.), *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, Vol. III, S. 283–314, Elcano 1999.
- Gallas, Wilhelm: *Strafgesetzbuch der Russischen Föderativen Sowjet-Republik* vom 22. November 1926, Berlin/Leipzig 1931.
- Gärditz, Klaus Ferdinand: „Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration“, in: *VVDStRL* 72 (2013), S. 49–156.
- Gärditz, Klaus Ferdinand; Wallrabenstein, Astrid: „Staatsangehörigkeit in Geiselhaft“, VerfBlog vom 16. Juni 2019, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Gatta, Francesco Luigi: „The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law“, in: *European Papers* 9 (2024), S. 131–144.

- Geiger, Rudolf; Khan, Daniel-Erasmus; Kotzur, Markus; Kirchmair, Lando: EUV/AEUV – Kommentar, 7. Aufl., München 2023 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV].
- Geilke, Georg: Das Staatsangehörigkeitsrecht von Polen, Frankfurt a.M./Berlin 1952.
- Geilke, Georg: Die Lösung der „Deutschen Frage“ im Lichte polnischer Gesetze, Hamburg 1954.
- Geilke, Georg: Das Staatsangehörigkeitsrecht der Sowjetunion – einschließlich der geschichtlich-verfassungsrechtlichen Entwicklung der wichtigsten Gebietseinheiten und Völkerschaften, Frankfurt a.M./Berlin 1964.
- Gerdies, Maria M.: „Die Staatsangehörigkeitsreform und ihr exklusives Staatsangehörigkeitsverständnis“, in: NVwZ 43 (2024), S. 711–716.
- Gerdies, Maria M.; Hartwig, Samuel: „Anything Goes? – The Permissive Approach of the ECtHR towards Deprivation of Nationality and Subsequent Expulsion in the Fight Against Terrorism“, VerfBlog vom 12. April 2022, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/anything-goes/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Gibney, Matthew J.: „Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization“, in: The Journal of Politics 75 (2013), S. 646–658.
- Gibney, Matthew J.: „A Very Transcendental Power’: Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom“, in: Political Studies 61 (2013), S. 637–655.
- Gibney, Matthew J.: „The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History“, in: JIANL 28 (2014), S. 326–335.
- Gibney, Matthew J.: „Banishment and the pre-history of legitimate expulsion power“, in: Citizenship Studies 24 (2020), S. 277–300.
- Gibney, Matthew J.: „Denationalisation and Discrimination“, in: JEMS 46 (2020), S. 2551–2568.
- Gibney, Matthew J.: „Denationalization“, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), The Oxford Handbook of Citizenship, S. 358–382, Oxford 2020 [zitiert als: *Gibney*, in: Shachar/Bauböck/Bloemraad/Vink (Hrsg.), Citizenship].
- Gibney, Matthew J.: „Deprivation of Citizenship through a Political Lens: A Political Scientist’s Perspective“, in: van Waas/de Chickera (Hrsg.), The World’s Stateless – Deprivation of Nationality, S. 207–210, o.O. 2020.
- Ginsburgs, George: „The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917–1956“, in: AJIL 51 (1957), S. 325–361.
- Glüsing, Jens: „Ortega Strategie der Ausbürgerung“, Spiegel Online vom 12. März 2023, verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/ausland/nicaraguas-diktator-verbann-t-oppositionelle-daniel-ortega-strategie-der-ausbuergerung-a-4e91b86f-a02c-4bee-8022-5c923bc910a5> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Goodwin-Gill, Guy S.: International Law and the Movement of Persons Between States, Oxford 1978.
- Goodwin-Gill, Guy S.: Convention on the Reduction of Statelessness, United Nations Audiovisual Library of International Law 2011, verfügbar unter: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/crs/crs_e.pdf [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

- Goodwin-Gill, Guy S.: Mr Al Jedda, Deprivation of Citizenship, and International Law – Revised draft of a paper presented at a Seminar at Middlesex University on 14 February 2014, S. 1–17, verfügbar unter: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/joint-committees/human-rights/GSGG-DeprivationCitizenshipRevDft.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Goodwin-Gill, Guy S.: Deprivation of Citizenship resulting in Statelessness and its Implications in International Law – Opinion, 12. März 2014, S. 1–20, verfügbar unter: <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/gsgg%202-deprivationcitizenshipintlfinal.pdf> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Goodwin-Gill*, Deprivation of Citizenship].
- Gorski, Simone: „Individuals in International Law“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPE-PIL, Stand August 2013, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e829> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Gorski*, Individuals in International Law, MPEPIL].
- Gosewinkel, Dieter: „Die Staatsangehörigkeit als Institution des Nationalstaats – Zur Entstehung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1913“, in: Grawert/Schlink/Wahl/Wieland (Hrsg.), Offene Staatlichkeit – Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde zum 65. Geburtstag, S. 359–378, Berlin 1995 [zitiert als: *Gosewinkel*, in: Grawert/Schlink/Wahl/Wieland (Hrsg.), FS-Böckenförde].
- Gosewinkel, Dieter: „Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit“, in: GuG 21 (1995), S. 533–556.
- Gosewinkel, Dieter: „Untertanschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität“, in: BJS 8 (1998), S. 507–522.
- Gosewinkel, Dieter: Einbürgern und Ausschließen – Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Göttingen 2003.
- Gosewinkel, Dieter: Schutz und Freiheit? – Staatsbürgerschaft in Europa im 20. Und 21. Jahrhundert, Berlin 2016.
- Gosewinkel, Dieter; Meyer, Stefan: „Citizenship, property rights and dispossession in postwar Poland (1918 and 1945)“, in: ERH 16 (2009), S. 575–595.
- Gosewinkel, Dieter; Spurny, Matej: „Staatsbürgerschaft und Eigentumsentzug in der Tschechoslowakei nach 1918 und 1945“, in: Gosewinkel/Holec/Reznik (Hrsg.), Eigentumsregime und Eigentumskonflikte im 20. Jahrhundert – Deutschland und die Tschechoslowakei im internationalen Kontext, S. 305–321, Essen 2018.
- Görtmaker, Manfred: Deutschland im 19. Jhdt. – Entwicklungslinien, 3. Aufl., Wiesbaden 1989.
- Grabenwarter, Christoph: European Convention on Human Rights – Commentary, München 2014 [zitiert als: *Grabenwarter*, ECHR].
- Grabenwarter, Christoph; Pabel, Katharina: Europäische Menschenrechtskonvention – Ein Studienbuch, 7. Aufl., München 2021 [zitiert als: *Grabenwarter/Pabel*, EMRK].
- Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin: Das Recht der Europäischen Union, Bd. I – EUV/AEUV, 82. Ergänzungslieferung, Mai 2024, München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I].

- Grasmück, Ernst Ludwig: *Exilium – Untersuchungen zur Verbannung in der Antike*, Paderborn/München/Wien/Zürich 1978.
- Grawert, Rolf: *Staat und Staatsangehörigkeit – Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit*, Berlin 1973.
- Grawert, Rolf: „Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft“, in: *Der Staat* 23 (1984), S. 179–204.
- Gschnitzer, Fritz: *Griechische Sozialgeschichte – Von der mykenischen bis zum Ausgang der klassischen Zeit*, 2. Aufl., Stuttgart 2013.
- Hailbronner, Kay: *Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger – Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten*, Heidelberg 1996 [zitiert als: *Hailbronner, Rückübernahme*].
- Hailbronner, Kay: „Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals“, in: *ZaöRV* 57 (1997), S. 1–50.
- Hailbronner, Kay: „Nationality in public international law and european law“, in: Bauböck/Ersbøll/Groenendijk/Waldrauch (Hrsg.), *Acquisition and Loss of Nationality – Policies and Trends in 15 European States*, Vol. I, S. 35–104, Amsterdam 2006.
- Hailbronner, Kay: „Revocation of Citizenship of Terrorists: A Matter of Political Expediency“, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 197–200, Cham 2018.
- Hailbronner, Kay; Kau, Marcel; Gnatzy, Thomas; Weber, Ferdinand: *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7. Aufl., München 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*].
- Hailbronner, Kay; Maaßen, Hans-Georg; Hecker, Jan; Kau, Marcel: *Staatsangehörigkeitsrecht*, 6. Aufl., München 2017 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 6. Aufl.].
- Hailbronner, Kay; Renner, Günter: *Staatsangehörigkeitsrecht*, 4. Aufl., München 2005 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Hailbronner/Renner (Hrsg.), *Staatsangehörigkeitsrecht*, 4. Aufl.].
- Hamdan, Eman: *The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Leiden/Boston 2016 [zitiert als: *Hamdan*, *The Principle of Non-Refoulement*].
- Hammond, Emily; Thwaites, Rayner: „Citizenship stripping and the conception of punishment as an exclusively judicial function“, *AusPubLaw-Blog* vom 08. Dezember 2023 [zitiert als: *Hammond/Thwaites*, *Citizenship stripping*; verfügbar unter: <https://www.auspublaw.org/blog/2023/12/citizenship-stripping-and-the-conception-of-punishment-as-an-exclusively-judicial-function>; zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Hannum, Hurst: *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*, Dordrecht/Boston 1987.
- Harris, David; O’Boyle, Michael; Bates, Ed; Buckley, Carla M.: *Law of the European Convention on Human Rights*, 5. Aufl., Oxford 2023 [zitiert als: *Harris/O’Boyle/Bates/Buckley*, *ECHR*].

- Hecker, Hellmuth: „Die Staatsangehörigkeit der DDR und der Einigungsvertrag“, in: AVR 29 (1991), S. 27–52.
- Henckaerts, Jean-Marie: Mass Expulsion in Modern International Law and Practice, The Hague/London 1995 [zitiert als: *Henckaerts*, Mass Expulsion].
- Herdegen, Matthias: Europarecht, 24. Aufl. München 2023.
- Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 23. Aufl., München 2024.
- Herdegen, Matthias; Masing, Johannes; Poscher, Ralf; Gärditz, Ferdinand: Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), VerfassungsR-HdB].
- Herzog, Ben: „Revoking Citizenship: The Role of the Courts in Expatriation Policies in the United States“, in: JIANL 28 (2014), S. 385–397.
- Herzog, Ben: Revoking Citizenship – Expatriation in America from the Colonial Era to the War on Terror, New York/London 2017.
- Hessenland, Frank: „Raus aus Polen!“, Deutschlandfunk vom 03. Dezember 2008, verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/raus-aus-polen-100.html> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Hofmann, Rainer: „Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland – Der *Teso*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts“, in: ZaöRV 49 (1989), S. 257–300.
- Hofmann, Rainer: „Denationalization and Forced Exile“, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. I, S. 1001–1007, Amsterdam/London 1992.
- Hofmann, Rainer: „Denaturalization and Forced Exile“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Januar 2020, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e774> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als *Hofmann*, Denaturalization and Forced Exile, MPEPIL].
- Hoffmann, Patrick R.: Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen 2022.
- Hoffmann, Patrick R.: „Extraterritoriale Einbürgerung als Hegemonialinstrument – Zur systematischen Verleihung der russischen Staatsangehörigkeit als Mittel der Destabilisierung anderer Staaten“, Verfassungsblog vom 03. März 2022, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/extraterritoriale-einburgerungen-als-hegemonialinstrument/> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024].
- Holborn, Louise W.: „The Legal Status of Political Refugees, 1920–1938“, in: AJIL 32 (1938), S. 680–703.
- Horn, Walther: Die Zwangsausbürgerung in staats- und völkerrechtlicher Beleuchtung – Eine rechtsvergleichende Studie, Gießen 1935 [zitiert als: *Horn*, Zwangsausbürgerung].
- Huber, Ernst R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 – Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830–1850, Bd. II, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988.
- Huber, Ernst R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 – Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Bd. IV, revidierter Nachdruck der 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1994.
- Huber, Peter M.; Butzke, Kirsten: „Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament“, in: NJW 52 (1999), S. 2769–2776.

- Huber, Peter M.; Voßkuhle, Andreas: Grundgesetz – Kommentar, Bd. 1: Präambel, Artikel 1–19, 8. Aufl., München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, Huber/Voßkuhle].
- Huber, Peter M.; Voßkuhle, Andreas: Grundgesetz – Kommentar, Bd. 3: Artikel 83–146, 8. Aufl., München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, Huber/Voßkuhle].
- Ipsen, Knut: Völkerrecht – Ein Studienbuch, 7. Aufl., München 2018 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ipsen, Völkerrecht].
- Irmscher, Johannes: Lexikon der Antike, Köln 2013.
- Isensee, Josef: Grenzen – Zur Territorialität des Staates, Berlin 2018.
- Isensee, Josef; Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V – Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR].
- Jagerskiold, Stig: „The Freedom of Movement“, in: Henkin (Hrsg.), The International Bill of Rights – The Covenant on Civil and Political Rights, S. 166–184, New York 1981.
- Jaghai, Sangita; van Waas, Laura: „Stripped of Citizenship, Stripped of Dignity? A Critical Exploration of Nationality Deprivation as a Counter-Terrorism Measure“, in: Paulussen/Scheinin (Hrsg.), Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism, S. 153–179, Den Haag 2020.
- Jayaraman, Shiva: „International Terrorism and Statelessness: Revoking the Citizenship of ISIL Foreign Fighters“, in: Chi. J. Int’l L. 17 (2016), S. 178–216.
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Bad Homburg 1960.
- Jennings, Robert Y.: „Some International Law Aspects of the Refugee Question“, in: Brit. Y.B. Int’l L. 20 (1939), S. 98–114.
- Jennings, Robert Y.: „International Law“, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. II, S. 1159–1178, Amsterdam/Lausanne 1995.
- Jennings, Robert Y.; Watts, Arthur: Oppenheim’s International Law, Vol. I – Peace, 9. Aufl., Oxford 2008.
- Jessurun d’Oliveira, Hans Ulrich: „Zwangsausbürgerung – damals und heute“, in: InfAusLR 40 (2018), S. 168–178.
- Jessurun d’Oliveira, Hans Ulrich; de Groot, Gerard-René; Seling, Anja: „Court of Justice of the European Union – Decision of 2 March 2010, Case C-315/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, Double Case Note“, in: European Constitutional Law Review 7 (2011), S. 138–160.
- Jéze, Gaston: „Les Lois Rétroactives“, in: RDPSP 33 (1916), S. 26–51.
- Joppke, Christian: „Terror and the loss of citizenship“, in: Citizenship Studies 20 (2016), S. 728–748.
- Kahl, Wolfgang: „Unionsbürgerstatus und nationale Staatsangehörigkeit – Souveränität unter unionsrechtlichem Vorbehalt?“, in: JURA 33 (2011), S. 364–372.
- Kahl, Wolfgang; Waldhoff, Christian; Walter, Christian: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Ordner 5, 223. Aktualisierung, Februar 2024, Heidelberg 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, BK-GG].

- Kälin, Walter: „Aliens, Expulsion and Deportation“, in: in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Oktober 2020, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e745?prd=MPEPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Kälin*, Aliens, Expulsion and Deportation, MPEPIL].
- Karpenstein, Ulrich; Mayer, Franz C.: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Kommentar, 3. Aufl., München 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK].
- Kau, Marcel: „Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte“, in: Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 9. Aufl., S. 199–386, Berlin/Boston 2024.
- Keller, Helen, Grover, Leena: „General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy“, in: Ulfstein/Keller (Hrsg.), UN Human Rights Treaty Bodies, S. 116–198, Cambridge 2012.
- Kelsen, Hans; Tucker, Robert W.: Principles of International Law, 2. überarb. Aufl., New York/Chicago 1966.
- Kerr, Joshua: „Deprivation of Citizenship, the Immigration Act 2014 and Discrimination Against Naturalised Citizens“, in: JIANL 32 (2018), S. 103–132.
- Kesby, Alison: The Right to Have Rights – Citizenship, Humanity and International Law, Oxford 2012.
- Kießling, Andrea: „Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“, in: Der Staat 54 (2015), S. 1–34.
- Kingston, Rebecca: „The Unmaking of Citizens: Banishment and the Modern Citizenship Regime in France“, in: Citizenship Studies 9 (2005), S. 23–40.
- Klein, Eckart: „Die Bedeutung des Staatsbürgerschaftsrechts der DDR für die (gesamt-) deutsche Staatsangehörigkeit – BVerwG, NJW 1986, 1506“, in: JuS 27 (1987), S. 279–283.
- Kleinlein, Thomas: „Between Myths and Norms: Constructivist Constitutionalism and the Potential of Constitutional Principles in International Law“, in: NordJIL 81 (2012), S. 79–132.
- Kluth, Winfried; Heusch, Andreas: BeckOK Ausländerrecht, 42. Edition, Stand 01.07.2024, München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht].
- Kochenov, Dimitry: Citizenship, Cambridge (MA)/London 2019.
- Kochubey, Bogdan: „Zelenskiy strips Putin ally Medvedchuk, three others of Ukrainian citizenship“, Reuters vom 11. Januar 2023, verfügbar unter: https://www.reuters.com/world/europe/zelenskiy-strips-putin-ally-medvedchuk-three-others-ukrainian-citizenship-2023-01-11/?mc_cid=2040b6b03e&mc_eid=e26d665c0c [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Koessler, Maximilian: „ ‚Subject‘, ‚Citizen‘, and ‚Permanent Allegiance‘“, in: YLJ 56 (1946), S. 58–76.
- Koppensteiner, Franz A. M.: „Verlust der Staatsbürgerschaft als Mittel zur Terrorismusbekämpfung?“, in: SPRW (2015), S. 187–202.
- Kotalakidis, Nikolaos: Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft, Baden-Baden 2000 [zitiert als: *Kotalakidis*, Unionsbürgerschaft].

- Kotecha, K.C.: „The Shortchanged: Uganda Citizenship Laws and How They Were Applied to Its Asian Minority, in: Int'l L. 9 (1975), S. 1–29.
- Kotzur, Markus: „Good Faith (Bona fide)“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Januar 2009, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1412?prd=EPIL#> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: Kotzur, Good Faith (Bona fide), MPEPIL].
- Krähenmann, Sandra: „The Obligation under International Law of the Foreign Fighter's State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination“, in: de Guttery et al. (Hrsg.), Foreign Fighters under International Law and Beyond, S. 229–258, Den Haag 2016.
- Kretzmer, David: „Torture, Prohibition of“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Mai 2022, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e880> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: Kretzmer, Torture, Prohibition of, MPEPIL].
- Krohne, Gesine Anna Eva: Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger – Geltendes Verfassungsrecht, internationaler Rechtsvergleich und rechtspolitische Reformperspektiven, Frankfurt a.M. 2013 [zitiert als: Krohne, Ausbürgerung].
- Kruma, Kristine: EU Citizenship, Nationality and Migrant Status – An Ongoing Challenge, Leiden/Boston 2014.
- Kugelman, Dieter: „Refugees“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand März 2010, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e866> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: Kugelman, Refugees, MPEPIL].
- Lagarde, Paul: La nationalité française, 4. Aufl., Paris 2011.
- Lauterpacht, Hersch: Oppenheim's International Law – A Treatise, Vol. I – Peace, 7. Aufl., London/New York 1948.
- Lauterpacht, Hersch: International Law and Human Rights, Second Impression, London 1951.
- Lauterpacht, Hersch: Oppenheim's International Law – A Treatise, Vol. I – Peace, 8. Aufl., London/New York 1955.
- Lauterpacht, Hersch: The Function of Law in the International Community, Revised Edition, Oxford/New York 2011.
- Légier, Gérard: „La Législation Relative à la Nationalité Française Durant la Première Guerre Mondiale“, in: RCDIP (2014), S. 751–795.
- Lehmann, Hans Georg: In Acht und Bann – Politische Emigration, NS-Ausbürgerung und Wiedergutmachung am Beispiel Willy Brandts, München 1976.
- Lehmann, Hans Georg: „Acht und Ächtung politischer Gegner im Dritten Reich – Die Ausbürgerung deutscher Emigranten 1933–45“, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger 1933–45 nach den im Reichsanzeiger veröffentlichten Listen – Listen in chronologischer Reihenfolge, Bd. 1, S. IX–XXIII, München/New York 1985 [zitiert als: Lehmann, in: Hepp (Hrsg.), Die Ausbürgerung deutscher Staatsangehöriger].
- Leibholz, Gerhard: „Das Verbot der Willkür und des Ermessensmißbrauches im völkerrechtlichen Verkehr der Staaten“, in: ZaöRV 1 (1929), S. 77–125.

- Lenaerts, Koen: „EU citizenship and the European Court of Justice’s ‘stone-by-stone’ approach”, in: *International Comparative Jurisprudence* 1 (2015), S. 1–10.
- Lenard, Patti Tamara: „Democracies and the Power to Revoke Citizenship”, in: *Ethics & International Affairs* 30 (2016), S. 73–91.
- Lenard, Patti Tamara: „Democratic Citizenship and Denationalization”, in: *APSR* 112 (2018), S. 99–111.
- Lepoutre, Jules: *Nationalité et souveraineté*, Paris 2020.
- Lepoutre, Jules: „Citizenship Loss and Deprivation in the European Union (27+1)”, *EUI Working Paper RSCAS* 2020/29, S. 1–27.
- Lepoutre, Jules: „In varietate concordia? Loss of nationality in the EU”, *EUI-Blog* vom 03. Juni 2020, verfügbar unter: <https://globalcit.eu/in-varietate-concordia-loss-of-nationality-in-the-eu/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Lepoutre, Jules: „Ghoumid and others v. France: The Grey Hole of Nationality Revocation”, *EUI-Blog* vom 05. August 2020, verfügbart unter: <https://globalcit.eu/ghoumid-and-others-v-france-the-grey-hole-of-nationality-revocation/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Lepoutre, Ghoumid and others v. France*].
- Lerner, Natan: *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Leiden/Boston 2015 [zitiert als: *Lerner, Racial Discrimination*].
- Lessing, Hans: *Das Recht der Staatsangehörigkeit und die Aberkennung der Staatsangehörigkeit zu Straf- und Sicherungszwecken*, Leiden 1937 [zitiert als: *Lessing, Das Recht der Staatsangehörigkeit*].
- Lichter, Matthias: *Das Staatsangehörigkeitsrecht im Großdeutschen Reich – Zusammenstellung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und Durchführungsanweisungen mit Erläuterungen*, Berlin 1943.
- Lichter, Matthias; Knost, Friedrich: *Deutsches und ausländisches Staatsangehörigkeitsrecht – Ein Handbuch für den standesamtlichen Gebrauch*, Berlin 1935.
- Lohr, Eric: *Russian Citizenship – From Empire to Soviet Union*, Cambridge (MA.)/London 2012.
- Lübbe-Wolff, Gertrude: „Entziehung und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit – Art. 16 I GG“, in: *JURA* 18 (1996), S. 57–64.
- Lusa Bordin, Fernando: „Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law”, in: *Int’l & Comp. L. Q.* 63 (2014), S. 535–567.
- Maaßen, Hans-Georg: „Staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen der Terrorismusbekämpfung“, in: *ZAR* 31 (2011), S. 336–342.
- MacDermot, Niall: „Loss of Nationality and Exile”, in: *I.C.J. Review* 12 (1974), S. 22–27.
- Macklin, Audrey: „Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien”, in: *Queen’s LJ* 40 (2014), S. 1–54.
- Macklin, Audrey: „Sticky Citizenship”, in: Howard-Hassmann/Walton-Roberts (Hrsg.), *The Human Right to Citizenship – A Slippery Concept*, S. 223–239, Philadelphia 2015.

- Macklin, Audrey: „The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?“, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 163–172, Cham 2018.
- Macklin, Audrey: „On Producing the Alien Within: A Reply“, in: Bauböck (Hrsg.), *Debating Transformations of National Citizenship*, S. 239–248, Cham 2018.
- Macklin, Audrey: „A Brief History of the Brief History of Citizenship Revocation in Canada“, in: *Manitoba L. J.* 44–1 (2021), S. 425–455.
- Makarov, Alexander N.: „Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 19. August 1938“, in: *ZaöRV* 8 (1938), S. 801–805.
- Makarov, Alexander N.: „Gesetze über Fragen der Staatsangehörigkeit 1935–1938“, in: *ZaöRV* 9 (1939/40), S. 531–560.
- Makarov, Alexander N.: „Gesetz über die Staatsangehörigkeit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, vom 19. August 1938“, in: *ZaöRV* 8 (1938), S. 801–805.
- Makarov, Alexander N.: „Gesetze über Fragen der Staatsangehörigkeit seit 1939“, in: *ZaöRV* 11 (1942/43), S. 175–247.
- Makarov, Alexander N.: „Die deutschen Ausbürgerungen 1933–1945“, in: Ipsen (Hrsg.), *Festschrift für Leo Raape zu seinem siebzigsten Geburtstag* 14. Juni 1948, S. 257–266, Hamburg 1948 [zitiert als: *Makarov*, in: Ipsen (Hrsg.), *FS-Raape*].
- Makarov, Alexander N.: *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, 2. Aufl., Stuttgart 1962 [zitiert als: *Makarov*, *Allgemeine Lehren*].
- Makarov, Alexander N.; Mangoldt, Hans von: *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht – Kommentar*, 8. Lieferung, Mai 1986, Frankfurt a.M. 1986.
- Malnoury, Louis: *Les Dénaturalisations d’Anciens Sujets d’Allemagne, Autriche-Hongrie et Turquie – Commentaire de la loi du 7 avril 1915*, Paris 1915 [zitiert als: *Malnoury*, *Les Dénaturalisations*].
- Mantu, Sandra: *Contingent Citizenship – The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden/Boston 2015.
- Mantu, Sandra: „‘Terrorist’ citizens and the human right to nationality“, in: *JCES* 26 (2018), S. 28–41.
- Martin, David A.: „The Authority and Responsibility of States“, in: Aleinikoff/Chetail (Hrsg.), *Migration and International Legal Norms*, S. 31–45, Den Haag 2003.
- Martitz, Ferdinand von: *Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr*, Leipzig 1875.
- Mascolo, Georg; Steinke, Ronen: „Groko will Dschihadisten ausbürgern“, *SZ-Online* vom 13. Februar 2018, verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/sicherheitspolitik-groko-will-dschihadisten-ausbuergern-1.3865700> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Masing, Johannes: *Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration*, Tübingen 2001 [zitiert als: *Masing*, *Wandel*].
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter: *Grundgesetz – Kommentar*, Bd. III: Art. 16–22, 77. EL, Juli 2016, München 2016 [zitiert als: *Bearbeiter*, *Maunz/Dürig*].

- Maxwell-Stewart, Hamish: „Transportation from Britain and Ireland, 1615–1875“, in: Anderson (Hrsg.), *A Global History of Convicts and Penal Colonies*, S. 183–210, London/New York 2018.
- McKernan, Bethan: „Israel votes to strip citizenship from Arabs convicted of terrorism“, *The Guardian* vom 16. Februar 2023, verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/16/israel-votes-to-strip-citizenship-from-arabs-convicted-of-terrorism> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- McKinney, CJ; Gower, Melanie; McGuinness, Terry: „Deprivation of British citizenship and withdrawal of passports“, House of Commons Library, Research Briefing vom 19. Mai 2023, Nr. CBP-6820.
- McNair, Arnold D.: *Legal Effects of War*, 3. Aufl., Cambridge 1948.
- Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen: *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa – Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte II*, Bd. V, Heidelberg 2013 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR V].
- Meyer-Ladewig, Jens; Nettesheim, Martin; von Raumer, Stefan: *EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention*, 5. Aufl., Baden-Baden 2023.
- Milz, Thomas. „Kubas Oppositionellen droht nun der Entzug der Staatsbürgerschaft“, *NZZ* vom 26. Juli 2024, verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/international/kubas-oppositionellen-droht-nun-der-entzug-der-staatsbuergerschaft-ld.1841102> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Möllers, Christoph: *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, Berlin 2008.
- Molnár, Tamás: „The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU law: New Perspectives“, in: *Hungarian Y.B. Int'l L. & Eur. L.* (2014), S. 67–92.
- Morsink, Johannes: *The Universal Declaration of Human Rights – Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia 1999.
- Mutharika, Peter A.: *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, Bd. 1, New York 1989.
- Müller, Sven Oliver: „Recht und Rasse. Die Ethnisierung von Staatsangehörigkeit und Nationsvorstellung in Großbritannien im Ersten Weltkrieg“, in: *GuG* 30 (2004), S. 379–403.
- Münch, Ingo von: *Die deutsche Staatsangehörigkeit – Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*, Berlin 2007.
- Münch, Ingo von; Kunig, Philip: *Grundgesetz – Kommentar*, Bd. 1: Präambel bis Art. 69, 7. Aufl., München 2021 [zitiert als: *Bearbeiter*, v. Münch/Kunig].
- Naimark, Norman M.: *Fires of Hatred – Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe*, Cambridge (MA.)/London 2001.
- Neander, Joachim: „Das Staatsangehörigkeitsrecht des ‚Dritten Reiches‘ und seine Auswirkungen auf das Verfolgungsschicksal deutscher Staatsangehöriger“, in: *theologie.geschichte – Zeitschrift für Theologie und Kulturgeschichte* 3 (2008), S. 11–48.
- Neier, Christina: *Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft*, Baden-Baden 2019 [zitiert als: *Neier*, Kernbestandsschutz].

- Neumann, Peter R.: „Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s“, ICSR-Insight vom 26. Januar 2015, verfügbar unter: <https://icsr.info/2015/01/26/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-2000-0-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Nowak, Manfred; Birk, Moritz; Monina, Giuliana: *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol – A Commentary*, 2. Aufl., Oxford 2019 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Nowak/Birk/Monina (Hrsg.), *The UN Convention Against Torture*].
- Oetheimer, Mario; Cano Palomares, Guillem: „European Court of Human Rights (ECtHR)“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand Oktober 2020, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e791> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Oetheimer/Cano Palomares*, *European Court of Human Rights (ECtHR)*, *MPEPIL*].
- Pabel, Katharina; Schmahl, Stefanie: *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention – mit einschlägigen Texten und Dokumenten*, Ordner 3, 31. Lfg. 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Pabel/Schmahl (Hrsg.), *IntKommEMRK*].
- Panayi, Panikos: „The hidden hand: British myths about German control of Britain during the first world war“, in: *Immigrants & Minorities* 7 (1988), S. 253–272.
- Panayi, Panikos: *The Enemy in Our Midst – Germans in Britain During the First World War*, New York/Oxford 1991.
- Paulussen, Christophe: „Countering Terrorism Through the Stripping of Citizenship: Ineffective and Counterproductive“, ICCT-Blog vom 17. Oktober 2018, verfügbar unter: <https://www.icct.nl/publication/countering-terrorism-through-stripping-citizenship-ineffective-and-counterproductive> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Paulussen*, *Countering Terrorism*].
- Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten; Häde, Ulrich: *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Bd. 2, *AEUV – Präambel*, Art. 1–100, 2. Aufl., Tübingen 2023.
- Pellonpää, Matti: *Expulsion in International Law – A Study in International Aliens Law and Human Rights with Special Reference to Finland*, Helsinki 1984.
- Perruchoud, Richard: „State sovereignty and freedom of movement“, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), *Foundations of International Migration Law*, S. 123–151, Cambridge 2012 [zitiert als: *Perruchoud*, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), *International Migration Law*].
- Peters, Anne: „Humanity as the α and Ω of Sovereignty“, in: *EJIL* 20 (2009), S. 513–544.
- Phielers-Morbach, Ulrike: „Die Verbannung im alten Rußland und in der ehemaligen Sowjetunion“, in: *ZStW* 104 (1992), S. 902–934.
- Philonenko, Maximilien: „Expulsion des Heimatlos“, in: *J. Dr. Int'l* 60 (1933), S. 1161–1187.
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard: *Grundrechte – Staatsrecht II*, 20. Aufl., Heidelberg 2004.

- Pillai, Sangeetha: „Judicial agreements and disagreements in *Alexander v Minister for Home Affairs*“, AusPubLaw-Blog vom 21. September 2022 [zitiert als: *Pillai*, Judicial agreements; verfügbar unter: <https://www.auspublaw.org/blog/2022/09/judicial-agreements-and-disagreements-in-alexander-v-minister-for-home-affairs>; zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Pillai, Sangeetha; Williams George: „The Utility of Citizenship Stripping Laws in the UK, Canada and Australia“, in: *Melb. U. L. Rev.* 41 (2017), S. 845–889.
- Plappert, Liesa: „Der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsvorbehalt“, in: *EuR* 55 (2020), S. 364–374.
- Plender, Richard: „The Exodus of Asians from East and Central Africa – Some Comparative and International Law Aspects“, in: *ACJL* 19 (1971), S. 287–324.
- Plender, Richard: „The Ugandan Crisis and the Right of Expulsion under International Law“, in: *I.C.J. Review* 9 (1972), S. 19–32.
- Plender, Richard: *International Migration Law*, 2. Aufl., Dordrecht/Boston/London 1988.
- Plender, Richard: „The Right to a Nationality as Reflected in International Human Rights Law and the Sovereignty of States in Nationality Matters“, in: *Austrian J. Publ. Intl. L.* 49 (1995), S. 43–64.
- Plocker, Anat: *The Expulsion of Jews from Communist Poland – Memory Wars and Homeland Anxieties*, Bloomington 2022.
- Pocock, J. G. A.: „The Ideal of Citizenship Since Classical Times“, in: *Beiner* (Hrsg.), *Theorizing Citizenship*, S. 29–52, New York 1995.
- Polakiewicz, Jörg: *Treaty-making in the Council of Europe*, Straßburg 1999.
- Popova, Zhanna: „Exile as Imperial Practice: Western Siberia and the Russian Empire, 1879–1900“, in: *IRSH* 63 (2018), S. 131–150.
- Pougnnet, Rachel: *Cancellation of citizenship and national security – a comparison between France and the UK*, Bristol 2019, verfügbar unter: https://research-information.bris.ac.uk/ws/portalfiles/portal/225167193/Thesis_Rachel_Pougnnet_submission_final_for_library.pdf [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Pougnnet*, *Cancellation of citizenship*].
- Prabhat, Devyani: „A Paean to Judicial (Self) Restraint“, *VerfBlog* vom 03. März 2021, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/a-paeen-to-judicial-self-restraint/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Prener, Christian: *Denationalisation and Its Discontents – Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*, Leiden/Boston 2023 [zitiert als: *Prener*, *Denationalisation*].
- Preuss, Lawrence: „International Law and Deprivation of Nationality“, in: *Geo. L. J.* 23 (1935), S. 250–276.
- Randelzhofer, Albrecht: „Nationality“, in: *Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. III, S. 501–510, Amsterdam/Lausanne 1997.
- Reid, Karen: *A Practitioner’s Guide to the European Convention on Human Rights*, 6. Aufl., London 2019 [zitiert als: *Reid*, *ECHR*].

- Reyntjens, Louise: „Usmanov v. Russia: A Confusing Turn in the Right Direction?“, Strasbourg Observers-Blog vom 22. Januar 2021, verfügbar unter: <https://strasbourgobservers.com/2021/01/22/usmanov-v-russia-a-confusing-turn-in-the-right-direction/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Richardson, Henry J.: „Self-Determination, International Law and the South African Bantustan Policy“, in: Col. J. Transnat'l L. 17 (1978), S. 185–220.
- Riege, Gerhard: Die Staatsbürgerschaft der DDR, 2. Aufl., Berlin 1986.
- Robinson, Nehemiah: The Universal Declaration of Human Rights, New York 1958.
- Ross, Alice; Galey, Patrick: „Rise in Citizenship-Stripping as Government Cracks Down on UK Fighters in Syria“, BIJ-Blog vom 23. Dezember 2013, verfügbar unter: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2013-12-23/rise-in-citizenship-stripping-as-government-cracks-down-on-uk-fighters-in-syria> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Rusche, Georg; Kirchheimer, Otto: Punishment and Social Structure, New York 1968.
- Rütte, Barbara von: The Human Right to Citizenship – Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law, Leiden/Boston 2022 [zitiert als: v. Rütte, Citizenship].
- Sachs, Michael: „Grundrechte: Bedeutung der erfolgreichen Vaterschaftsanfechtung für den Bestand der deutschen Staatsangehörigkeit des Kindes“, in: Jus 47 (2007), S. 476–478.
- Sachs, Michael: „Grundrechte: Verlust der Staatsangehörigkeit nach Vaterschaftsanfechtung“, in: JuS 60 (2020), S. 378–380.
- Sachs, Michael: Grundgesetz – Kommentar, 10. Aufl., München 2024 [zitiert als: *Bearbeiter*, Sachs].
- Sanchez, Jean-Lucien: „The French Empire, 1542–1976“, in: Anderson (Hrsg.), A Global History of Convicts and Penal Colonies, S. 123–155, London/New York 2018.
- Sander, Venous: Staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung, Baden-Baden 2021 [zitiert als *Sander*, Extremismusbekämpfung].
- Sandifer, Durward V.: „Soviet Citizenship“, in: AJIL 30 (1936), S. 614–631.
- Schabas, William A.: The European Convention on Human Rights – A Commentary, Oxford 2015 [zitiert als: *Schabas*, ECHR].
- Schabas, William A.: Nowak's CCPR Commentary – U.N. International Covenant on Civil and Political Rights, 3. überarb. Aufl., Kehl 2019.
- Schärer, Roland: „The European Convention on Nationality“, in: German Y.B. Int'l L. 40 (1997), S. 438–459.
- Schätzel, Walter: „Der heutige Stand des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts“, in: AöR 81 (1956), S. 265–300.
- Schätzel, Walter: Internationales Recht – Internationales Staatsangehörigkeitsrecht, Bd. 3, Bonn 1962.
- Schittenhelm, Ulrike: Strafe und Sanktionensystem im sowjetischen Recht, Freiburg i.Br. 1994.

- Schleser, Walter Fr.: Die deutsche Staatsangehörigkeit – Ein Leitfaden, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1980.
- Schmahl, Stefanie: „Rücknahme erschlichener Einbürgerungen trotz drohender Staatenlosigkeit?“, in: ZAR 27 (2007), S. 174–180.
- Schmahl, Stefanie: „Auf dem Weg zu einer genuinen europäischen Personallhoheit? – Überlegungen zum Selbststand der Unionsbürgerschaft und ihrem Einfluss auf das mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeits- und Aufenthaltsrecht“, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers, Festschrift für Kay Hailbronner, S. 339–353, Heidelberg 2013 [zitiert als: *Schmahl*, in: Jochum/Fritzemeyer/Kau (Hrsg.), FS-Hailbronner].
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Hans; Henneke, Hans-Günter: Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl., Hürth 2022 [zitiert als: *Bearbeiter*, Schmidt-Bleibtreu].
- Scholz, Rupert; Uhle, Arnd: „Staatsangehörigkeit und Grundgesetz“, in: NJW 52 (1999), S. 1510–1517.
- Schönberger, Christoph: Unionsbürger – Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Tübingen 2005.
- Schram, Gunnar G.: „Article 15“, in: Eide et al. (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, S. 229–241, Oslo/Oxford 1992.
- Schulze, Reiner; Janssen, André; Kadelbach, Stefan: Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl., Baden-Baden 2020 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht].
- Schwartz, Gustav: Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914, Berlin 1925 [zitiert als: *Schwartz*, Das Recht der Staatsangehörigkeit].
- Schwelb, Egon: „The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination“, in: Int'l & Comp. L. Q. 15 (1966), S. 996–1068.
- Scriba, Arnulf: „Die Dolchstoßlegende“, LeMO – Deutsches Historisches Museum Berlin, abrufbar unter: <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/innenpolitik/dolchstoßlegende.html> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Seifert, Karl-Heinz: „Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden“, in: DÖV 25 (1972), S. 671–674.
- Shachar, Ayelet: The Birthright Lottery – Citizenship and Global Inequality, Cambridge (MA)/London 2009.
- Shearer, Ivan; Opeskin, Brian: „Nationality and statelessness“, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), Foundations of International Migration Law, S. 93–122, Cambridge 2012 [zitiert als: *Shearer/Opeskin*, in: Opeskin/Perruchoud/Redpath-Cross (Hrsg.), International Migration Law].
- Shevko, Demian: „Russia strips passports from naturalized citizens over military refusal“, The New Voice of Ukraine vom 20. Oktober 2024, verfügbar unter: <https://english.nv.ua/nation/russia-revokes-citizenship-of-those-refusing-to-fight-in-ukraine-50459897.html> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Silagi, Michael: Vertreibung und Staatsangehörigkeit, Bonn 1999.
- Solschenizyn, Alexander: Der Archipel Gulag – Die Katorga kommt wieder. In der Verbannung. Nach Stalin, Bd. 3, Bern 1976.

- Smaluhn, Jürgen: „Verfassungsrechtliche Aspekte einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts“, in: StAZ 51 (1998), S. 98–111.
- Speth, Volker: Der Kampf gegen den Klerus – Die staatliche Strafverfolgung des rheinischen Pfarrklerus im Kulturkampf wegen unbefugter Vornahme geistlicher Amtshandlungen, Bd. 1, Berlin 2020.
- Spiro, Peter J.: „A New International Law of Citizenship“, in: AJIL 105 (2011), S. 694–746.
- Spiro, Peter J.: Citizenship – What Everyone Needs to Know, Oxford 2020.
- Starkov, Nick: „Ukraine’s Zelenskiy strips citizenship of several former politicians“, Reuters vom 05. Februar 2023, verfügbar unter: https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-zelenskiy-strips-citizenship-several-former-politicians-2023-02-04/?s=09&mc_cid=2040b6b03e&mc_eid=e26d665c0c [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Stauffenberg, Berthold Schenk Graf von: „Die Entziehung der Staatsangehörigkeit und das Völkerrecht – Eine Entgegnung“, in ZaöRV 4 (1934), S. 261–276.
- Stein, Torsten: „Extradition“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Juni 2019, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e797?prd=MPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: Stein, Extradition, MPEPIL].
- Stein, Torsten; Buttlar, Christian von; Kotzur, Markus: Völkerrecht, 14. Aufl., München 2017.
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Die einzelnen Grundrechte: Der Schutz und die freiheitliche Entfaltung des Individuums, Bd. IV/1, München 2006 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Stern, Staatsrecht IV/1].
- Stern, Klaus; Becker, Florian: Grundrechte-Kommentar, 2. Aufl., Köln 2016 [zitiert als: *Bearbeiter*, in: Stern/Becker (Hrsg.), GRK].
- Stevenson, Angus: Oxford Dictionary of English, 3. Aufl., Oxford 2010.
- Stiller, Martin: Eine Völkerrechtsgeschichte der Staatenlosigkeit – Dargestellt anhand ausgewählter Beispiele aus Europa, Russland und den USA, Wien 2011.
- Stoerk, Felix: „Les changements de nationalité et le droit des gens“, in: Revue Générale de Droit International Public 2 (1895), S. 273–291.
- Stola, Dariusz: „Fighting against the Shadows – The *Anti-Zionist* Campaign of 1968“, in: Blobaum (Hrsg.), Antisemitism and its Opponents in Modern Poland, S. 284–300, Ithaca/London 2005.
- Stola, Dariusz: „Wozu das denn? Ausreisedokument für eine Polin jüdischer Herkunft“, DHM-Blog vom 21. September 2022, verfügbar unter: <https://www.dhm.de/blog/2022/09/21/wozu-das-denn-ausreisedokument-fur-eine-polin-judischer-herkunft/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Stolcke, Verena: „The ‚Nature‘ of Nationality“, in: Bader (Hrsg.), Citizenship and Exclusion, S. 61–80, London 1997.
- Suffrian, Hans: Die Rechtsstellung der Heimatlosen, Hamburg 1925.
- Sunahara, Ann Gomer: The Politics of Racism – The Uprooting of Japanese Canadians during the Second World War, Toronto 1981.

- Swider, Katja: „Legitimizing precarity of EU citizenship: *Tjebbes*“, in: CMLR 57 (2020), S. 1163–1182.
- Szklanna, Agnieszka: „The Right to a Nationality in Recent Case Law of the European Court of Human Rights and Council of Europe Bodies’ Work“, in: Czech et al. (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights* 2019, S. 313–336, Cambridge 2019.
- Takata, Hinako; Hamamoto, Shotaro: „Human Rights, Treaty Bodies, General Comments/Recommendations“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand Januar 2023, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1730> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Takata/Hamamoto*, Human Rights, Treaty Bodies, General Comments/Recommendations, MPEPIL].
- Taracouzio, Timothy A.: *The Soviet Union and International Law – A study based on the Legislation, Treaties and Foreign Relations of the Union of Socialist Soviet Republics*, New York 1972 [zitiert als: *Taracouzio*, Soviet Union].
- Tewocht, Hannah: „Unionsbürgerschaft, rückwirkender Verlust der durch Einbürgerung erworbenen Staatsangehörigkeit wegen betrügerischer Handlungen bei ihrem Erwerb, Staatenlosigkeit, Verlust der Unionsbürgerschaft EZAR NF 78 Nr. 11“, in: ZAR 30 (2010), S. 143–146.
- Thedieck, Karl: *Deutsche Staatsangehörigkeit im Bund und in den Ländern – Genese und Grundlagen der Staatsangehörigkeit in deutschlandrechtlicher Perspektive*, Berlin 1989.
- Theil, Stefan: „Is the ‘Living Instrument’ Approach of the European Court of Human Rights Compatible with the ECHR and International Law?“, in: EPL 23 (2017), S. 587–614.
- Ther, Philipp: *Die dunkle Seite der Nationalstaaten – „Ethnische Säuberungen“ im modernen Europa*, Göttingen 2011.
- Thornberry, Patrick: *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – A Commentary*, Oxford 2016 [zitiert als: *Thornberry*, ICERD].
- Thwaites, Rayner: „The security of citizenship?: Finnis in the context of the United Kingdom’s citizenship stripping provisions“, in: Jenkins/Nolan/Rubenstein (Hrsg.), *Allegiance and Identity in a Globalised World*, S. 243–266, Cambridge 2014.
- Thym, Daniel: „Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland – Rechtliche Inhalte und symbolische Markierungen im Diskurs um das Staatsangehörigkeitsrecht“, in: *Die Verwaltung* 52 (2019), S. 407–436.
- Tomuschat, Chrisitan: „Human Rights Committee“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand April 2019, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e813?prd=EPIL> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Tomuschat*, Human Rights Committee, MPEPIL].
- Torpey, John C.: *The Invention of the Passport – Surveillance, Citizenship and the State*, 2. Aufl., Cambridge 2018.
- Trachtenberg, B.: „La Déchéance de la Nationalité comme Pénalité“, in: *Revue Internationale de Droit Privé* 23 (1928), S. 631–643.

- Triepel, Heinrich: „Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit“, in: ZaöRV 1 (1929), S. 185–199.
- Tripkovic, Milena: *Punishment and Citizenship – A Theory of Criminal Disenfranchisement*, Oxford 2019.
- Tripkovic, Milena: „Transcending the boundaries of punishment: On the nature of citizenship deprivation“, in: BJC 61 (2021), S. 1044–1065.
- Ulfstein, Geir: „Individual complaints“, in: Ulfstein/Keller (Hrsg.), *UN Human Rights Treaty Bodies*, S. 73–115, Cambridge 2012.
- Valery, Jules: „World War and its Effect on Future Private International Law“, in: Harv. L. Rev. 31 (1917–1918), S. 980–1010.
- van der Baaren, Luuk; Vink, Maarten; van Waas Laura; Brekoo, Anne; Moss, Deneisha; Vlieks, Caia: *Instrumentalising Citizenship in the Fight against Terrorism – A Global Comparative Analysis of Legislation on Deprivation of Nationality as a Security Measure*, o.O. 2022 [zitiert als: *van der Baaren et al.*, *Instrumentalising Citizenship*].
- van Eijken, Hanneke: „Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights – ECJ 12 March 2019, Case C-221/17, *M.G. Tjebbes and others v Minister van Buitenlands Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189“, in: EuConst 15 (2019), S. 714–730.
- van Panhuys, Haro F.: *The Rôle of Nationality in International Law – An Outline*, Leiden 1959 [zitiert als: *van Panhuys*, *The Rôle of Nationality*].
- van Waas, Laura: *Nationality Matters – Statelessness under International Law*, Antwerpen/Oxford 2008.
- van Waas, Laura: „Foreign Fighters and the Deprivation of Nationality: National Practices and International Law Implications“, in: de Guttry et al. (Hrsg.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, S. 469–487, Den Haag 2016.
- van Waas, Laura; de Chickera, Amal (Hrsg.): „Expanding Deprivation of Nationality Powers in the Security Context: Global Trends“, in: van Waas/de Chickera (Hrsg.), *The World’s Stateless – Deprivation of Nationality*, S. 211–222, o.O. 2020.
- van Waas, Laura; Jaghai, Sangita: „All Citizens are Created Equal, but Some are More Equal Than Others“, in: NILR 65 (2018), S. 413–430.
- Vattel, Emer de: *The Law of Nations or the Principles of Natural Law – Applied to the Conduct of and to the Affairs of Nations and Sovereigns*, Übersetzung von Charles Fenwick, Bd. 3, Washington 1916 [zitiert als: *Vattel*, *The Law of Nations III*].
- Vehlow, Max: *Der strafweise Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit nach deutschem Reichsrecht (§§20 und 22 des Gesetzes vom 1. Juni 1870)*, Greifswald 1895.
- Verdross, Alfred; Simma, Bruno: *Universelles Völkerrecht – Theorie und Praxis*, unveränderter Nachdruck der 3. Aufl., Berlin 2010.
- Vermeer-Künzli, Annemarieke: „Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection“, in: NordJIL 75 (2006), S. 279–308.
- Vermeer-Künzli, Annemarieke: „As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection“, in: EJIL 18 (2007), S. 37–68.

- Visscher, Charles de: *Théories et Réalités en Droit International Public*, 4. Aufl., Paris 1970.
- Voltaire (François-Marie Arouet): „Banissement“, in: *Cœuvres complètes de Voltaire*, Bd. 17 – Dictionnaire Philosophique I, Paris 1878, S. 533 [zitiert als: *Voltaire*, Banissement, *Cœuvres complètes*, Bd. 17 – Dictionnaire Philosophique I].
- Walker, Clive: „Citizenship and Cosmopolitanism“, in: Vedaschi/Lane Scheppelle (Hrsg.), *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law*, S. 80–106, Cambridge 2021 [zitiert als: *Walker*, in: Vedaschi/Lane Scheppelle (Hrsg.), *Global Anti-Terrorism Law*].
- Wallrabenstein, Astrid: „Die Egalisierungsfunktion der Staatsangehörigkeit“, *VerfBlog* vom 22. Juni 2019, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-egalisierungsfunktion-der-staatsangehoerigkeit> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Wallrabenstein*, Egalisierungsfunktion].
- Walter, Christian: „Terrorism“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand April 2011, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e999#law-9780199231690-e999-div1-2> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Walter*, Terrorism, *MPEPIL*].
- Walter, Christian: „Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration“, in: *VVDStRL* 72 (2013), S. 7–44.
- Walter, Christian; Nedelcu, Philip: „Verlust der Staatsangehörigkeit als Maßnahme der Terrorismusbekämpfung: Welche Grenzen setzt das Völkerrecht?“, in: *F-W* 93 (2020), S. 325–346.
- Walters, William: „Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens“, in: *Citizenship Studies* 6 (2002), S. 265–292.
- Watts, Arthur; Wood, Michael; Sender, Omri: „Codification and Progressive Development of International Law“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand April 2021, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1380> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als: *Watts/Wood/Sender*, Codification and Progressive Development of International Law, *MPEPIL*].
- Wautelet, Patrick R.: „Deprivation of Citizenship for Jihadists’ Analysis of Belgian and French Practice and Policy in the Light of the Principle of Equal Treatment“, *SSRN Paper* vom 11. Januar 2016, verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2713742 [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024, zitiert als: *Wautelet*, Deprivation of Citizenship].
- Weber, Ferdinand: „Bürger oder Exilant? Funktion und Wertbezug der Staatsangehörigkeit im Rahmen der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Vereinigungen“, in: *ZAR* 35 (2015), S. 138–146.
- Weber, Ferdinand: *Staatsangehörigkeit und Status – Statik und Dynamik politischer Gemeinschaftsbildung*, Tübingen 2018.
- Weber, Ferdinand: „Die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit: Rechtliche Zulässigkeit und rechtspolitische Kostenvoranschläge“, in: *ZAR* 39 (2019), S. 209–222.
- Weber, Ferdinand: „Freundliche Übernahme? Die Einhegung des Staatsangehörigkeitsrechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union“, in: *JZ* 74 (2019), S. 449–454.

- Weber, Ferdinand: „Die Unionsbürgerschaft als Status“, in: Wollenschläger (Hrsg.), *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht* (Enzyklopädie Europarecht, Bd. 10), S. 107–160, Baden-Baden 2021.
- Weil, Patrick: „Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws“, in: Aleinikoff/Klusmeyer (Hrsg.), *Citizenship Today – Global Perspectives and Practices*, S. 17–35, Washington 2001.
- Weil, Patrick: *Qu'est-ce qu'un Français? – Histoire de la Nationalité Française depuis la Révolution*, Paris 2002.
- Weil, Patrick: *The Sovereign Citizen – Denaturalization and the Origins of the American Republic*, Philadelphia 2013.
- Weil, Patrick: „Denaturalization and denationalization in comparison (France, the United Kingdom, the United States)“, in: *Philosophy and Social Criticism* 43 (2017), S. 417–429.
- Weil, Patrick; Handler, Nicholas: „Revocation of Citizenship and Rule of Law: How Judicial Review Defeated Britain's First Denaturalization Regime“, in: *Law and History Review* 36 (2018), S. 295–354.
- Weis, Paul: „The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961“, in: *Int'l & Comp. L. Q.* 11 (1962), S. 1073–1096.
- Weis, Paul: *Nationality and Statelessness in International Law*, 2. Aufl.; Alphen aan den Rijn/Germantown (MD) 1979 [zitiert als: *Weis, Nationality and Statelessness*].
- Wengler, Wilhelm: „Betrachtungen zum Begriff der Staatsangehörigkeit“, in: Brüel (Hrsg.), *Internationalrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen – Festschrift für Walter Schätzel zu seinem 70. Geburtstag*, S. 545–558, Düsseldorf 1960 [zitiert als: *Wengler*, in: Brüel (Hrsg.), *FS Schätzel*].
- Weston, Amanda: „Deprivation of citizenship – by stealth“, IRR-Blog vom 09. Juni 2011, verfügbar unter: <https://irr.org.uk/article/deprivation-of-citizenship-by-stealth/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Winiewski, Mikolaj; Bulska, Dominika: „Antisemitismus in Polen“, bpb-Dossier vom 04. Mai 2020, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/antisemitismus/dossier-antisemitismus/308451/antisemitismus-in-polen/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].
- Wood, Michael; Sender, Omri: „Customary International Law“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand Oktober 2024, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1393> [zuletzt abgerufen am: 08. 07.2025, zitiert als: *Wood/Sender, Customary International Law, MPEPIL*].
- Wood, Michael; Sender, Omri: „State Practice“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, Stand Dezember 2020, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1107> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024, zitiert als: *Wood/Sender, State Practice, MPEPIL*].
- Worster, Thomas W.: „International Law and the Expulsion of Individuals with more than One Nationality“, in: *UCLA J. Int'l L. Foreign Aff.* 14 (2009), S. 423–502.
- Wunschik, Tobias: „Baader-Meinhof international?“, bpb-Dossier vom 31. August 2007, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/themen/linksextremismus/geschichte-der-raf/49226/baader-meinhof-international/> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024].

- Zedner, Lucia: „Citizenship Deprivation, Security and Human Rights“, in: Eur. J. Migration & L. 18 (2016), S. 222–242.
- Ziegler, Katja S.: „Domaine réservé“, in: Peters/Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Stand April 2013, verfügbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1398> [zuletzt abgerufen am: 11.12.2024; zitiert als Ziegler, Domaine réservé, MPEPIL].
- Ziemske, Burkhardt: Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz, 1995 Berlin [zitiert als: Ziemske, Staatsangehörigkeit].
- Zimmermann, Andreas: „Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit“, in: EuR 30 (1995), S. 54–70.
- Zimmermann, Andreas; Eiken, Jan: „Reform des § 28 StAG und das Völkerrecht“, in: NVwZ 38 (2019), S. 1313–1318.
- Zimmermann, Andreas; Landefeld, Sarina: „Europäische Menschenrechtskonvention und Staatsangehörigkeitsrecht der Konventionsstaaten“, in: ZAR 34 (2014), S. 97–105.