

**Hoffmann, Patrick R.: Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit.** Jus Internationale et Europaeum, Bd. 183, Tübingen: Mohr Siebeck 2022. ISBN 978-3-16-161110-0. XL, 675 S. € 124,-

Dieses Buch, das im Jahr 2021 von der juristischen Fakultät der Universität Osnabrück als Dissertation angenommen wurde, ist ein wichtiger Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion über die völkerrechtlichen Schranken der nationalen Autonomie auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts. Das Buch konzentriert sich auf die völkerrechtlichen Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit und klammert die Schranken bezüglich des Verlusts der Staatsangehörigkeit aus. Diese Beschränkung ist – schon im Lichte des Umfangs dieses Buches – vernünftig. Mehrere Teile des Buches sind aber *mutatis mutandis* auch für Diskussionen über die mögliche Völkerrechtswidrigkeit von Verlusttatbeständen relevant. Das gilt insbesondere für die Ausführungen über das Konzept der Staatsangehörigkeit (Kapitel 1, S. 11-96) und über die völkerrechtlichen Grundlagen der Staatsangehörigkeit (Kapitel 3, S. 175-204).

Es ist unmöglich, im Rahmen dieser Rezension alle interessanten Betrachtungen des Buches zu beschreiben und zu diskutieren. An dieser Stelle wird deshalb schwerpunktmäßig auf zwei aktuelle Fragestellungen eingegangen, die auch der Autor als Anlass für die vorliegende Arbeit bezeichnet (S. 7). Dabei handelt es sich erstens um die Zulässigkeit von umfangreichen, regional verdichteten extraterritorialen Einbürgerungen, wie sie in den vergangenen Jahren u. a. von Russland vorgenommen wurden. Der zweite Fall betrifft den etwa von Zypern und Malta praktizierten Verkauf der Staatsangehörigkeit, wobei die Verleihung der Staatsangehörigkeit an der Finanzkraft der Personen anknüpft, die sich um die Staatsangehörigkeit bemühen, und deshalb auch als *ius pecuniae* bezeichnet wird. Die Europäische Union hat gegen diese Praxis wiederholt protestiert und ein Verfahren gegen Malta beim Europäischen Gerichtshof eingeleitet.<sup>1</sup> Zypern hat diese Praxis inzwischen eingestellt.

Um die Zulässigkeit dieser Einbürgerungen juristisch bewerten zu können, stellt der Autor zunächst ausführlich das Konzept der Staatsangehörigkeit und seine völkerrechtlichen Grundlagen einschließlich der Erwerbsarten vor (Kapitel 1-3, S. 11-204). Dabei werden bereits regional verdichtete, extraterritoriale Einbürgerungen und *de facto* Masseneinbürgerungen näher beschrieben (S. 146-153), wie auch die Regelungen eines *ius pecuniae* (S. 153-168).

Die *Nottebohm*-Entscheidung des IGH wird in Kapitel 4 (Voraussetzungen der Staatsangehörigkeitsverleihung) detailliert im Lichte der völkerrecht-

<sup>1</sup> Siehe Pressemitteilung der Kommission vom 29.9.2022, abrufbar unter <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_5422](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5422)>.

lichen Voraussetzungen und Staatenpraxis analysiert. Festgestellt wird m. E. zu Recht, dass das Erfordernis einer effektiven Verbindung (genuine/effective connection/link), das der Internationale Gerichtshof forderte, völkerrechtlich nicht existiert, da eine entsprechende allgemeine Praxis fehlt. Der Erwerb einer Staatsangehörigkeit ist, wie der Autor zeigt, sehr häufig völkerrechtskonform, obwohl die betreffende Person nicht die Bedingung erfüllt, dass sie „more closely connected [is] with the population of the State conferring nationality than with that of any other State“<sup>2</sup>. Dies gilt laut Hoffmann sowohl für die originäre Verleihung aufgrund von *ius sanguinis* als auch für den Erwerb aufgrund von *ius soli*. Auch wenn dem Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgrund einer dieser Prinzipien offensichtlich keine effektive Verbindung zugrunde liegt, akzeptierten sie andere Staaten dennoch. Gleiches gelte auch für die derivative Verleihung der Staatsangehörigkeit durch z. B. Einbürgerung (S. 227, 228).

Der Autor argumentiert, dass statt des Kriteriums einer effektiven Verbindung besser auf das Vorliegen einer „vernünftigen/sinnvollen Verbindung“ abzustellen sei (S. 214). Hinsichtlich der Begriffsvielfalt bzgl. des „genuine/effective link“ im deutschsprachigen Raum wird auf Hailbronner verwiesen, nach dem das Erfordernis eines „genuine link“ als das Bestehen von „vernünftiger“ bzw. „sinnvoller“ Anknüpfungspunkte interpretiert werden soll.<sup>3</sup> Inhaltlich bestehen zwischen beiden Varianten keine Unterschiede; der Autor scheint jedenfalls die erste Variante vorzuziehen, da er in seinen folgenden Überlegungen stets auf das Vorliegen „vernünftiger Verbindungen“ eingeht.

Der Autor führt aus, dass eine vernünftige Verbindung subjektiv oder objektiv bestehen könne (S. 229-237). Eine subjektive vernünftige Verbindung zu einem Staat sei gegeben, wenn eine Person den Erwerb der Staatsangehörigkeit dieses Staates beantragt: Die freiwillige Willensbekundung stelle dann die vernünftige Verbindung dar. Eine solche Verbindung sei beim „Verkauf“ einer Staatsangehörigkeit, wie von Malta praktiziert, vorhanden, weil die Einbürgerung auf Antrag geschieht.

Wenn ein eindeutig freiwilliger Akt der betreffenden Person fehlt, sei zu prüfen, ob bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit eine objektive Verbindung mit wenigstens einem der drei wesentlichen Elemente des betreffenden Staates existiert, d. h. mit dessen Gebietshoheit, Personalhoheit oder Diensthoheit. Die Gebietshoheit legitimiere u. a. den Erwerb *iure soli*, die

<sup>2</sup> IGH, *Nottebohm (second phase)* (*Liechtenstein v. Guatemala*), Urteil v. 6.4.1955, ICJ Rep. 1955, 223.

<sup>3</sup> Kay Hailbronner, in: Kay Hailbronner/Marcel Kau/Thomas Gnatzy/Ferdinand Weber, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, 43 / 7. Aufl. 2022, 133.

Personalhoheit sei relevant für den Erwerb *iure sanguinis* und die Diensthoheit für die Möglichkeit, den Erwerb der Staatsangehörigkeit als Folge einer Ernennung im öffentlichen Dienst des betreffenden Staates vorzusehen.

Anschließend werden einzelne Verleihungsgründe darauf geprüft, ob eine vernünftige Verbindung zum betreffenden Staat existiert. Es würde zu weit gehen, hier alle Beispiele aufzuführen. Interessant ist aber die Argumentation des Autors, dass der Erwerb von Grund und Boden in einem Staat keinen vernünftigen Anknüpfungspunkt für den automatischen Erwerb der Staatsangehörigkeit des Staates darstelle, jedoch den Staat berechtige, eine Einbürgerungsmöglichkeit anzubieten. Auch das ist m. E. wieder interessant für die juristische Bewertung des *ius pecuniae*, da in Malta u. a. der Erwerb von Immobilien die Einbürgerung vereinfacht (S. 245, 246).

Auch eine Auferlegung der Staatsangehörigkeit aufgrund von Sprache und Religion wird abgelehnt, da diese Merkmale zu pauschal seien und keine Verbindung territorialer oder institutioneller Art darstellten. Der Autor fragt sich, ob „es sich um eine Verbindung zum Staatsvolk handeln [könnte], wenn an die in dem einbürgernden Staat herrschende Sprache oder Religion angeknüpft wird“ (S. 246). Gefolgt wird jedoch, dass eine solche Verbindung zu oberflächlich sei. Diese Problematisierung ist relevant, da Russland seine Aggression gegen die Ukraine u. a. damit begründet, dass die dort lebenden russischsprachigen Personen geschützt werden müssten und versucht, diese Argumentation durch extraterritoriale Einbürgerungen dieser Personen zu untermauern.

Obwohl der Autor diese Folgerung nicht zieht, kann man m. E. wohl feststellen, dass das Kriterium einer vernünftigen Verbindung kaum etwas bringt. Die Gretchenfrage lautet, was „vernünftig“ in diesem Zusammenhang überhaupt bedeuten soll? Als solches hat das Adjektiv kaum Informationswert. Heißt es vielleicht, dass die betreffende Verbindung völkerrechtlich gerechtfertigt werden kann? Dann aber reduziert sich das völkerrechtliche Erfordernis einer vernünftigen Beziehung zu einer tautologischen Aussage.

Erfreulich ist deshalb, dass sich der Autor nicht nur mit dem Kriterium einer vernünftigen Beziehung befasst, sondern auch noch andere mögliche völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit prüft. Diese anderen völkerrechtlichen Vorgaben sind m. E. offensichtlich fruchtbare.

In Kapitel 5 wird die wichtige Frage diskutiert, ob und wann extraterritoriale Einbürgerungen eine völkerrechtswidrige Intervention darstellen. Dies wird bejaht für den Fall, wenn eine massenhafte, regional verdichtete Verleihungspraxis dazu dient, sich in einem internen Konflikt einzumischen und die territoriale Souveränität des Domizilstaates ganz oder teilweise angezweifelt wird (S. 269, 276 und 285). Gefolgt wird, dass die extraterritoriale

Einbürgerungspraxis Russlands in Südossetien und Abchasien eine solche völkerrechtswidrige Intervention darstellt. Auch für die Einbürgerungen auf der Krim wird eine Völkerrechtsverletzung bejaht (S. 315-317); das Gleiche muss nun auch für russische Einbürgerungen in anderen Territorien der Ukraine gelten, die kurz nach Abschluss dieses Buches vorgenommen wurden. Dies ist ein sehr wichtiges Ergebnis.

Kapitel 6 behandelt die Beziehungen zwischen Staatsangehörigkeit und Menschenrechten. Nach Erörterungen über die völkerrechtlichen Menschenrechte und deren Rechtsnatur folgen sehr ausführliche und detaillierte Betrachtungen über die Staatsangehörigkeit als Menschenrecht (S. 374-455). Es schließen sich Ausführungen über die menschenrechtliche Problematik der Auferlegung einer Staatsangehörigkeit (S. 456-481) und zu Gleichberechtigungsrechten (S. 482-561) an. Selbstverständlich wird für den europäischen Kontext die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK analysiert. Relevant wäre in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen zu Art. 24 Abs. 3 IPbpR in der Sache „*Denny Zhao gegen die Niederlande*“ vom 28.12.2020, die jedoch gerade nach Abschluss des Manuskripts veröffentlicht wurde.<sup>4</sup> Von Bedeutung ist auch die Empfehlung 2009/13 des Ministerkomitees des Europarates über die Staatsangehörigkeit von Kindern, in der versucht wurde, im Lichte von Menschenrechten (und insbesondere den Rechten des Kindes) Prinzipien zum Recht auf eine Staatsangehörigkeit zu entwickeln.<sup>5</sup>

Wichtig ist außerdem, wie auch der Autor zeigt, die Bedeutsamkeit des Rechts auf eine Staatsangehörigkeit als Menschenrecht in Problemfällen. So werden vier klassische Fallgruppen diskutiert: Findelkinder, Kinder von Staatenlosen sowie Kinder, die aufgrund einer eingeschränkten oder uneinheitlichen Anwendung von *ius soli* und *ius sanguinis* staatenlos sind (S. 397-399). Besonders relevant sind anschließend die Erörterungen über das Recht auf eine Staatsangehörigkeit für Kinder, die mittels Leihmuttertum zur Welt kommen (S. 399-402). Dass dies zur Staatenlosigkeit des Kindes führen kann, zeigt der Autor exemplarisch anhand eines Kindes, das von einer ukrainischen Leihmutter zur Welt gebracht wird, bei der die Eizelle einer deutschen Frau eingesetzt wurde. Diese Art von Fällen warf schon vor dem russischen Angriff auf die Ukraine komplexe Fragen auf. Die Situation hat sich nun nochmals verkompliziert, da viele ukrainische Leihmütter wegen des Krieges ihr Land verlassen mussten und das Kind außerhalb der Ukraine zur Welt bringen.

<sup>4</sup> Siehe <CCPR/C/129/DR/2918/2016> (justiceinitiative.org).

<sup>5</sup> Siehe zu den Aktivitäten des Europarats auf diesem Gebiet: *Caia Vlieks, Nationality and Statelessness in Europe*, Dissertation Tilburg University, Cambridge: intersentia 2022, 95-166.

Kapitel 7 diskutiert die Rechtsfolgen einer Verleihung der Staatsangehörigkeit, die einen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt. Der Autor weist darauf hin, dass andere Staaten und internationale Institutionen dazu berechtigt sind, eine solche Staatsangehörigkeit nicht anzuerkennen, eine entsprechende Verpflichtung bestehe jedoch nicht (S. 594-596). Wichtig sei immer, die Interessen des betroffenen Individuums zu berücksichtigen.

Das vorliegende Buch regt zum weiteren Nachdenken über die völkerrechtlichen Schranken für die Verleihung der Staatsangehörigkeit an. Es gibt zahlreiche wichtige Denkanstöße. Hoffentlich werden auch internationale Gerichte (wie der Europäische Gerichtshof und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte) dieses Buch beachten und sich mit den Folgerungen des Autors auseinandersetzen. Es wäre zu begrüßen, wenn der Autor sich in zukünftigen Veröffentlichungen auch mit den völkerrechtlichen Vorgaben zum Verlust der Staatsangehörigkeit beschäftigen würde. Dieses Buch hat das Potenzial, zu einem Handbuch über allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts zu wachsen.

*Gerard-René de Groot, Maastricht/Niederlande*

