

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. II104.

497 Gibney, in: Schachar/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.).

A. Die Ausbürgerung von Terroristen im französischen Recht

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–III 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 Ausweiterungen 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 einer 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 Begründungs- teil 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 Regierungs- entwurf 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. Jhd. 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 Résumé von Senator *Bas*, der betont: „Un État de droit s'honneure à ne pas priver de toute protection celui qui ne pourrait recevoir celle-ci daucun 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/McGuiness*, 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 Anwendungsbereichs 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/McGuiness*, 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 *Bosow*, 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, 11. 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 Paean 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 Zulässig-

des Aufenthaltsrechts auf das Staatsangehörigkeitsrecht bedeutet dabei im Ergebnis, dass Mehrstaeter mithilfe der Ausbürgerung ohne viel Aufhebens des mit der Staatsangehörigkeit verknüpften Schutzes vor Ausweisung beraubt werden können.⁵⁴⁹

III. Die Reformen von 2014 und 2022 – Abbau weiterer Schutzmechanismen

Nach einer wenigen Jahre währenden Ruhephase ging die britische Regierung mit dem *Immigration Act 2014*⁵⁵⁰ noch einen Schritt weiter:⁵⁵¹ Die neu eingefügte 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/McGuiness*, 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 geheißen hatte, sie stelle eine nicht hinnehmbare Schlechterstellung eingebürgter 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/McGuiness*, 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 etablierter rechtskonservativen „Werteunion“.

Erwägung machte *Maafßen* dabei keinen Hehl: Die Ausweitung der Ab-erkennungsmöglichkeiten sei erforderlich, um auf die wachsende Zahl islamistischer Terroristen mit deutscher Staatsangehörigkeit zu reagieren, gegen die aufgrund ihrer Deutscheneigenschaft 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 Bundesfachausschuss 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 *Maafßen*, 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 Bundesfachausschuss 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 ausge-reiste 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 „Terrormiliz“ 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 Pendants – nicht alle Staatsangehörigen gleichermaßen: Ihr Anwendungsbereich ist von vornherein auf Mehrstaater beschränkt.

Die unausgegorene 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/II083, 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 kriegerisch 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, Maafßen, ZAR 31 (2011), 336 (339). Vgl auch an Maafßen 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: *Cluth/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 bezeugt, 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. Arnould*, *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 kriegerisches 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-Freiheitlichkeit [...] 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 Aufenthaltsstitel 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. 14.1.5.

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-AufenthaltG weist in Rn. 14.1.5 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 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.I.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. I 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 Anbe tracht 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. 11. Vgl. auch Marx, GK-StAR, § 28 StAG, Rn. 21; Berlit, 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 eingebürgter 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. 731f.). 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.).

