

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 (mensen)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-Qasmiyeh/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].

