



# Kölner Schriften zu Recht und Staat

Band 52

---

GESINE ANNA EVA KROHNE

## Die Ausbürgerung illoyaler Staatsangehöriger

Geltendes Verfassungsrecht,  
internationaler Rechtsvergleich und  
rechtspolitische Reformperspektiven

# Kapitel 1: Einleitung und Problemaufriss

Die „Drei-Elemente-Lehre“ von GEORG JELLINEK aus dem Jahre 1900 definiert den Staat durch die Elemente Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk.<sup>1</sup> Dabei ist das Staatsvolk als die Gesamtheit aller natürlichen Personen definiert, welche die jeweilige Staatsangehörigkeit eines Staates inne haben und damit der Personalhoheit dieses Staates unterliegen.<sup>2</sup>

Die Frage, wer sich zu einem Staatsvolk zählen darf, hat somit elementare Bedeutung für den Bestand eines Staates. Das Wesen der Staatsangehörigkeit kann sich nicht in dem bloßen Besitz eines Passes erschöpfen. Vielmehr muss das Verhältnis von Staat und seinen Staatsangehörigen weiter und tiefer reichen, als dies in Zeiten moderner Migrationsbewegungen – gerade auch in der Europäischen Union – vordergründig betrachtet der Fall zu sein scheint.

Nicht nur die Voraussetzungen des bloßen Besitzes der Staatsangehörigkeit, sondern auch die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Staat und seinen Staatsangehörigen sind ureigenste Regelungsmaterie eines Staates und stellen eine wesentliche Grundsatzentscheidung desselben dar. Dies gilt umso mehr, als in der Staatsform der Demokratie die Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Gerade in der Demokratie lenkt die Gesamtheit der Staatsangehörigen durch Wahlen die Geschicke des Staates und beeinflusst fundamental das Wesen einer Rechtsordnung.

Grundsätzlich und unstreitig ergibt sich aus der Staatsangehörigkeit (sowohl im staatsrechtlichen als auch im völkerrechtlichen Sinne) die Verpflichtung des Staates, seine Bürger zu schützen.<sup>3</sup> Wie weit dieser Schutz geht und

---

1 JELLINEK, Staatslehre, S. 183, 394 ff., 433; zustimmend: BVerfGE 36,1 (16); E 77, 137 (150); KÄMMERER, in: DOLZER/ GRABHOF, BK-GG, Art.16 Rn.8 (Stand: 08/2005); ISENSEE, Hdb. Staatsrecht II, § 15 Rn. 24, 49 ff. m.w.N.; MAURER, Staatsrecht I, §1 Rn.6.

2 BVerfGE 83, 37 (50); STERN, Staatsrecht, S.257 f.; WAGNER, LKV 1995, 305 (305).

3 Diese sogenannte „responsibility to protect“ des Staates für seine Bürger ist allgemein anerkannt; vgl. nur STERN, Staatsrecht, S.259; WINKELMANN, „Responsibility to Protect“, S.457 f.; STAHN, AJIL 101 (2007), 99 (99 f.). Neuerdings gewinnt jedoch außerdem die (Rechts-)Meinung vermehrt Anhänger, dass bei dem Ausfall des einzelnen Staates als Beschützer seiner Staatsangehörigen die internationale Staatengemeinschaft die „responsibility to protect“ in Form von militärischen Interventionen bei vermeidbaren humanitären Katastrophen – z.B. bei „ethnischen Säuberungen“ – übernehmen sollte; vgl. hierzu grundlegend ICISS, The Responsibility to Protect; RAUSCH, Responsibility to Protect; WINKELMANN, „Responsibility to Protect“.

welche Pflichten er dem Staat gegenüber seinem Bürger auferlegt, legt im Detail die Verfassung des jeweiligen Landes fest, wird aber auch vom allgemeinen Völkerrecht in einen gewissen Rahmen gefasst.

Die Staatsangehörigkeit kann im Gegenzug jedoch auch Pflichten des Bürgers gegenüber seinem Staat begründen. Aus dem Innehaben der Staatsangehörigkeit ergeben sich von Land zu Land, je nach rechtlicher Ausgestaltung der Staatsangehörigkeit, unterschiedliche Rechte und Pflichten der jeweiligen Staatsangehörigen. Als Beispiel ist hier nur die Wehrpflicht zu nennen, die in verschiedenen Rechtssystemen unterschiedlich geregelt ist.<sup>4</sup>

Welchen Inhalt und Umfang die Pflichten eines Staatsangehörigen gegenüber seinem Staat haben und welcher Rechtsnatur sie sind, ist eine grundlegende Fragestellung dieser Untersuchung.

Aus dem elementaren Verhältnis eines Staates zu seinen Staatsangehörigen, gerade in einem demokratischen Staatsgebilde, ergeben sich jedoch in Zeiten aktueller terroristischer Bedrohungen weitere Fragen, die der eingehenden Untersuchung bedürfen. Agiert ein Ausländer gegen den Bestand des Staates und dessen bestehende Rechtsordnung kann ein Staat seine Territorialhoheit ausüben und den Ausländer des Staatsgebietes verweisen. Wie reagieren unterschiedliche Staats- und Rechtssysteme jedoch, wenn der eigene Staatsangehörige sich gegen den Staat wendet und versucht, die gegebene rechtliche Ordnung gegen den Willen der weit überwiegenden Mehrheit der Staatsangehörigen zu stürzen? Erkennt das jeweilige Rechtssystem die Staatsangehörigkeit des Einzelnen als unantastbares und absolut zu schützendes Gut auch für denjenigen an, der sich gegen das staatsrechtliche Band zwischen Staat und Bürger wendet, oder räumt es als ultimative Sanktion sogar die Möglichkeit des Entzuges der Staatsangehörigkeit ein?

Dabei korreliert die Frage nach der Reichweite der Pflichten des Staatsangehörigen mit der Frage nach der staatlichen Reaktion auf staatsfeindliches Verhalten durch die eigenen Staatsangehörigen. Inwieweit bedeutet der Besitz einer Staatsangehörigkeit, dass den staatlichen Grundsätzen, sprich der Verfassung des Heimatstaates, Treue geschuldet ist?

Im Rahmen dieser Untersuchung werden zur adäquaten Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellungen zunächst die grundlegenden Begrifflichkeiten der Staatsangehörigkeit und der Illoyalität zu klären sein. Zur vollständigen

---

S.449 ff.; HILPOLD, Max Planck UNYB 10 (2006), 34 ff.; RENSMANN, ZaöRV 2008, 111 ff.; STAHN, AJIL 101 (2007), 99 ff.

4 WAGNER, LKV 1995, 305 (305).

Darstellung der Staatsangehörigkeit gehören dabei sowohl die geschichtliche Entwicklung als auch die Möglichkeiten des Erwerbs der Staatsangehörigkeit.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht aufgebaut ist, welche Verlustmöglichkeiten es vorsieht und in welcher Art und Weise das deutsche Rechtssystem auf staatsfeindliches Verhalten reagiert.

Des Weiteren werden die Lösungen anderer Staaten zu diesen Problemen beleuchtet und in Vergleich zu den deutschen Regelungen gesetzt.

Schließlich wird thematisiert, welche europa- und völkerrechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen der Entzug einer Staatsangehörigkeit hat. Abhängig davon, ob der zu sanktionierende Staatsangehörige die Staatsangehörigkeit ursprünglich durch Geburt oder nachträglich durch Einbürgerung erhalten hat, und je nachdem, ob er Mehrstaater ist oder nur eine Staatsangehörigkeit innehat, ergeben sich unterschiedliche völkerrechtliche Folgeprobleme der Ausbürgerung.



## Kapitel 2: Grundlagen

Bevor das Staatsangehörigkeitsrecht in den Rechtssystemen der einzelnen Staaten im Detail dargestellt wird, müssen zunächst grundlegende Aspekte und Begrifflichkeiten geklärt werden, welche den weiteren Überlegungen zugrunde zu legen sind.

### I. Die Geschichte der Staatsangehörigkeit

Für die Frage nach der inhaltlichen Ausgestaltung der Staatsangehörigkeit ist von Bedeutung, welche geschichtliche Entwicklung dem modernen Begriff der Staatsangehörigkeit vorangegangen ist.

Seitdem Staaten existieren, gibt es nach der „Drei-Elemente-Lehre“ zwangsläufig auch ein zugehöriges Staatsvolk. Die Abgrenzung der eigenen Staatsangehörigen zu solchen Personen, welche nicht dem eigenen Staatsvolk zugerechnet werden, wurde erstmals im Jahre 212 n. Chr. durch den Kaiser CARACALLA in den römischen Bürgerrechten beschrieben.<sup>5</sup> Die sogenannte *constitutio Antoniniana* verlieh allen freien Bewohnern des römischen Reichs die *Civitas*, das ist das römische Bürgerrecht.<sup>6</sup> Dieses Bürgerrecht war Voraussetzung für die Geschäftsfähigkeit des freien Bürgers und auch für sein Wahlrecht.<sup>7</sup> Der Erwerb der *Civitas* folgte grundsätzlich nach dem Abstammungsprinzip.<sup>8</sup> Sie konnte jedoch auch verliehen werden.<sup>9</sup> Der Verlust der *Civitas* beruhte hauptsächlich auf dem Verlust der Stellung als freier Bürger.<sup>10</sup> So sind die Grundideen des Erwerbs und des Verlust des römischen Bürgerrechts von denen des heutigen Staatsangehörigkeitsrechts nicht allzu weit entfernt.

Erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts wurden jedoch vermehrt Gesetze geschaffen, welche konkrete Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit festlegten.<sup>11</sup> Grund für diese Entwicklung war

---

5 MEYER, Römischer Staat, S.430 f.

6 SCHNAPP/ NEUPERT, Jura 2004, 167 (167).

7 Vgl. hierzu KUNKEL/ SCHERMAIER, Römische Rechtsgeschichte, S.15 ff.

8 MOMMSEN, Römisches Staatsrecht, S.17.

9 MOMMSEN, Römisches Staatsrecht, S.18 f.

10 MOMMSEN, Römisches Staatsrecht, S.19 ff.

11 STERN, Staatsrecht, S. 254.

zum einen der aufkommende Nationalgedanke und das damit verbundene Interesse an der Bestimmung des Nationalvolkes in Abgrenzung zu anderen Völkern.<sup>12</sup> Zum anderen wandelte sich das politische Geschehen dahingehend, dass das Staatsvolk selbst vermehrt die Staatsgewalt ausübte.<sup>13</sup> Dies setzte eine genaue Festlegung derjenigen natürlichen Personen voraus, die zu einem Staatsvolk gehörten und damit das Recht hatten, politische Gewalt zum Beispiel in Form von Wahlen auszuüben. Auch der moderne Begriff der Staatsangehörigkeit hat vornehmlich diese Intention.

Als Vorbild der ersten staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen der Neuzeit gilt die französische Verfassung vom 03. September 1791,<sup>14</sup> in welcher unter dem 2. Titel die Voraussetzungen dafür normiert wurden, wer „citoyen français“, also französischer Bürger und damit Staatsangehöriger war. In dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch vom 01. Januar 1812 wurde erstmals die österreichische Staatsbürgerschaft kodifiziert. Es folgte die österreichische sog. Dezemberverfassung vom 21. Dezember 1867, die das „Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder“ enthielt. In dessen Art. 1 wird das österreichische Staatsbürgerrecht niedergelegt. Die ersten Regelungen der Staatsangehörigkeit, genauer des Indigenats, in einem deutschen Staat schufen die bayrische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 und die Verfassung des Großherzogtums Hessen vom 17. Dezember 1820.<sup>15</sup> Preußen regelte seine Staatsangehörigkeit in dem „Gesetz über den Erwerb und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Unterthan sowie über den Eintritt in fremden Staatsdienst“ vom 31. Dezember 1842, welches Vorbild für andere Staatsangehörigkeitsgesetze deutscher Staaten wurde.<sup>16</sup>

---

12 Vgl. RITTSTIEG, NJW 1990, 1401 (1402).

13 RANDELZHOFFER, in MAUNZ/DÜRIG, GG, Art.16 Abs.1 Rn.1 ff. (Stand: 09/1983) m.w.N.; FRANZ, ZAR 1988, 148 (148 f.).

14 v. MÜNCH, Staatsangehörigkeit, S.20.

15 v. MÜNCH, Staatsangehörigkeit, S.20.

16 v. MÜNCH, Staatsangehörigkeit, S.20 f.

## II. Die Staatsangehörigkeit als rechtlicher Begriff

Die Staatsangehörigkeit selbst wird teilweise als Rechtsverhältnis<sup>17</sup> zwischen dem Bürger und dem Staat, teilweise als rechtlicher Status<sup>18</sup> oder auch als eine Kombination aus beidem<sup>19</sup> angesehen.

Für den Umgang mit der Staatsangehörigkeit als staatsrechtlichem Gebilde ist dabei vor allem von Bedeutung, ob sich aus ihr Rechte und Pflichten sowohl für den Staat als auch für die jeweilige Person ergeben. Definiert man die Staatsangehörigkeit als Rechtsverhältnis, ergeben sich direkt aus diesem Rechtsverhältnis heraus Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen. Sieht man dagegen die Staatsangehörigkeit als Status oder als inhaltlich vom Gesetzgeber des Staates auszufüllenden „Bereitschaftsstatus“<sup>20</sup> an, hat dies zur Folge, dass nicht unmittelbar aus der Staatsangehörigkeit selbst Rechte und Pflichten erwachsen. Vielmehr mittelt der Status der Staatsangehörigkeit weitere Rechtsverhältnisse, aus denen dann wiederum Rechte und Pflichten der Beteiligten erwachsen.

Nach beiden Meinungen erwachsen also grundsätzliche Rechte und Pflichten der Beteiligten aus der Staatsangehörigkeit. Nur sind sie, nach der einen Meinung, direkt mit der Staatsangehörigkeit verbunden oder werden, nach anderer Ansicht, durch diese erst vermittelt. Die Unterscheidung zwischen der Staatsangehörigkeit als Status oder als Rechtsverhältnis hat damit im Ergebnis für die Frage, ob Rechte und Pflichten zwischen dem Staat und seinen Angehörigen bestehen, keine Bedeutung, da schlussendlich beide Ansichten davon ausgehen, dass eine Staatsangehörigkeit nicht frei von Rechten und Pflichten existieren kann.

Daneben muss jedoch zusätzlich differenziert werden zwischen dem staatsrechtlichen und dem völkerrechtlichen Begriff der Staatsangehörigkeit.<sup>21</sup>

Die Staatsangehörigkeit ist, da sie zu den grundlegenden Elementen des Staates gehört und diesen mit der Abgrenzung des Staatsvolkes erst definiert,

---

17 BVerfGE 54,53 (70); KOKOTT, in: SACHS, Art.16 Rn.15.

18 BVerfGE 37,217 (239); WENGLER, Staatsangehörigkeit, S.546.

19 RANDELZHOFFER, in MAUNZ/DÜRIG, GG, Art.16 Rn.8 (Stand: 09/1983).

20 RANDELZHOFFER, in MAUNZ/DÜRIG, GG, Art.16 Rn.9 (Stand: 09/1983); HANNAPEL, Staatsangehörigkeit, S.12.

21 RANDELZHOFFER, in MAUNZ/DÜRIG, GG, Art.16 Rn.9 (Stand: 09/1983); WENGLER, Staatsangehörigkeit, S.547; vgl. auch im Folgenden Kapitel 4



ureigenste Regelungsmaterie des Staates.<sup>22</sup> Sie wird in den einzelnen Staaten oftmals anders und differenzierter abgegrenzt als das im allgemeinen Völkerrecht mit seinen grundlegenden Überlegungen möglich ist.<sup>23</sup>

Im Bereich des Völkerrechts erwächst aus der Staatsangehörigkeit das Recht des Heimatstaates, diplomatischen Schutz zugunsten seiner Staatsangehörigen zu gewähren und die Verpflichtung des Heimatstaates, die eigenen Staatsangehörigen im Falle der Ausweisung durch einen fremden anderen Staat, in dem sie sich aufhalten, wieder aufzunehmen.<sup>24</sup> Dies kann jedoch nicht der Staatsangehörige selbst einfordern. Es gibt keinen völkerrechtlichen Anspruch des Staatsangehörigen beispielsweise auf diplomatischen Schutz durch den eigenen Staat.<sup>25</sup> Vielmehr haben nur die Staaten untereinander beziehungsweise gegeneinander entsprechende völkerrechtliche Rechte und Pflichten.<sup>26</sup> Das bedeutet, dass dann, wenn man richtigerweise mit einigen Stimmen in der Literatur eine Unterscheidung zwischen dem völker- und dem staatsrechtlichen Begriff der Staatsangehörigkeit bejaht, es für die Rechte und Pflichten des Staatsangehörigen gegenüber seinem Heimatstaat allein auf den staatsrechtlichen Begriff ankommt.

Das Völkerrecht selbst normiert keine Rechte oder Pflichten zugunsten oder zulasten des einzelnen Staatsangehörigen. Gleichwohl bestimmt es jedoch, wie sich der Staat gegenüber seinen Angehörigen zu verhalten hat, also unter welchen Bedingungen beispielsweise eine Ausbürgerung im völkerrechtlichen Sinne anerkannt werden muss oder nicht.

### III. Der Begriff Staatsbürgerschaft

Der Begriff Staatsangehörigkeit wird häufig mit dem Begriff Staatsbürgerschaft gleichgesetzt. Zwischen den Begriffen ist jedoch klarstellend dahingehend zu differenzieren, dass es sich bei der Staatsangehörigkeit um die reine

---

22 BVerfGE 37,217 (218), E 1,322 (328 f.); MAKAROV/ v. MANGOLDT, StAG, Einleitung I, Rn.5 f. (Stand: 01/1984).

23 Vgl. unten Kapitel 4

24 RANDELZHOFFER, in MAUNZ/DÜRIG, GG, Art.16 Rn.9 (Stand: 09/1983); KOKOTT, in: SACHS, Art.16 Rn.12.

25 STERN, Staatsrecht, S.258; vgl. auch WAGNER, LKV 1995, 305 (305).

26 RANDELZHOFFER, in MAUNZ/DÜRIG, GG, Art.16 Rn.40 (Stand: 09/1983).