

Die Entziehung der Staatsangehörigkeit und das Völkerrecht

Eine Entgegnung

Berthold Schenk Graf von Stauffenberg, Referent am Institut für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht

In der «Revue critique de droit international»¹⁾ findet sich ein Aufsatz von Scelle, in dem das deutsche Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der Staatsangehörigkeit vom 14. Juli 1933²⁾ heftig angegriffen wird.

Scelle bezeichnet dieses Gesetz als völkerrechtswidrig. Obwohl er erklärt, daß er das Gesetz nicht von politischen oder soziologischen Gesichtspunkten, sondern vom Standpunkt des positiven gemeinen Völkerrechts und der Legalität aus beurteilen wolle, ist doch nur ein kleiner Teil des Aufsatzes wirklich juristischen Ausführungen gewidmet, und eine rechtliche Begründung der Völkerrechtswidrigkeit des Gesetzes ist kaum versucht. Auf die moralische Bewertung des Gesetzes durch Scelle einzugehen, erübrigt sich; sie ist jedenfalls nicht geeignet, eine juristische Begründung zu ersetzen. Hier soll nur untersucht werden, ob es möglich ist, irgendwelche dem Gesetz entgegenstehenden Völkerrechtssätze festzustellen.

In seinem Gutachten Nr. 4 hat der Ständige Internationale Gerichtshof sich dahin ausgesprochen, daß die Fragen der Staatsangehörigkeit grundsätzlich zur ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten gehören und vom Völkerrecht nicht geregelt sind. Es besteht also zunächst die Vermutung, daß der Staat in seiner Gesetzgebung über Staatsangehörigkeitsfragen frei ist. Diese grundsätzliche Freiheit kann zwar, wie der Gerichtshof erklärt hat, durch internationale Abmachungen mit anderen Staaten beschränkt sein. Dem deutschen Gesetz von 1933 gegenüber kommt aber eine Berufung auf solche Abkommen nicht in Frage.

Man könnte zwar an gewisse Bestimmungen des Vertrags von Versailles und der Genfer Konvention über Oberschlesien denken, durch die den in abgetretenen Gebieten wohnhaften Deutschen ein

¹⁾ 1934, S. 63 ff.

²⁾ RGBl. 1933 I, S. 480.

Optionsrecht zuerkannt wird. Der Widerruf von Einbürgerungen nach § 1 des Gesetzes vom 14. Juli 1933 kommt jedoch bei Optanten nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht in Frage, da hier kein Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Naturalisation vorliegt. Die Aberkennung der Staatsangehörigkeit nach § 2 des Gesetzes wäre zwar den Optanten gegenüber möglich, bedeutet aber keine Verletzung völkerrechtlicher Bestimmungen, da diese den Optanten keine Sonderstellung einräumen und die allgemeine deutsche Gesetzgebung sich auch auf diese erstreckt.

Es bliebe also nur die Möglichkeit, daß die Freiheit des deutschen Reiches durch eine Regel des gemeinen Völkerrechts eingeschränkt wäre. Über die Frage, ob derartige gemeinrechtliche Regeln in Fragen der Staatsangehörigkeit überhaupt bestehen, hat sich der Ständige Internationale Gerichtshof nicht ausgesprochen. Immerhin könnte man aus seinen Aussprüchen schließen, daß er gemeinrechtliche, die ausschließliche Zuständigkeit der Staaten beschränkende Regeln auf diesem Gebiet nicht als bestehend annimmt. Dann käme man zu dem Ergebnis, daß die von einem Staat für die Regelung der Staatsangehörigkeit erlassenen Regeln von den anderen Staaten als zu Recht bestehend anerkannt werden müssen, es sei denn, daß in der Regelung ein Rechtsmißbrauch gesehen werden kann. Ein solcher Rechtsmißbrauch ist aber nie zu vermuten; er muß von dem Staat, der ihn behauptet, bewiesen werden³⁾. In dem deutschen Gesetz von 1933 einen Rechtsmißbrauch zu sehen, ist so offensichtlich unmöglich, daß es nicht nötig ist, hierauf näher einzugehen.

Nun ist in der Literatur schon mehrfach die Ansicht ausgesprochen worden⁴⁾, daß von einer so weitgehenden Freiheit der Staaten nicht die Rede sein könne, und daß in Fragen der Staatsangehörigkeit schon gewisse international anerkannte Regeln und Rechtsgrundsätze beständen. Mit dieser Frage hat sich auch die Kodifikationskonferenz des Völkerbundes vom Frühjahr 1930 beschäftigt. Artikel 1 des — bisher nicht in Kraft getretenen — Abkommens über gewisse Fragen der doppelten Staatsangehörigkeit⁵⁾ lautet:

«Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Cette législation doit être admise par les autres Etats, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité.»

3) Ständiger Internationaler Gerichtshof, Urteil Nr. 7 v. 25. Mai 1926, Série A, Nr. 7, p. 30; und Urteil v. 7. Juni 1932, Série A/B, Nr. 46, p. 167.

4) Vgl. z. B. Triepel, Die völkerrechtliche Regelung der Staatsangehörigkeit, diese Zeitschr. Bd. I, Teil I, S. 185 ff.

5) S. d. N. Actes de la Conférence pour la codification du droit international, La Haye 1930, Vol. I Séances plénières, p. 80.

Diese farblose Fassung war das Ergebnis längerer Beratungen. Dabei war es gänzlich unmöglich festzustellen, was die Staaten nun als Regeln des gemeinen Völkerrechts oder als allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze ansehen. Mit der Überzeugung allein, daß es einzelne solcher Regeln gibt, ist ja noch nicht viel gewonnen. Das mit der Vorbereitung der Konferenz betraute Komitee hatte versucht, in den von ihm aufgestellten «bases de discussion» einzelne solcher Rechtsgrundsätze aufzuzählen. Die «base de discussion» Nr. 1 lautete ⁶⁾:

«Les questions de nationalité relèvent de la souveraineté de chaque Etat. Toute question relative à l'acquisition ou à la perte, par un individu, d'une nationalité déterminée, doit être tranchée conformément à la législation de l'Etat dont la nationalité est prétendue ou contestée. Toutefois, la législation de chaque Etat doit tenir compte des principes généralement reconnus par les Etats. Ces principes sont notamment:

En ce qui concerne l'acquisition: attribution de nationalité en raison de la nationalité des parents, ou de la naissance sur le territoire national, ou du mariage avec un national, naturalisation à la suite d'une demande de l'intéressé lui-même ou pour son compte, transfert de territoire.

En ce qui concerne la perte: acquisition volontaire d'une nationalité étrangère, mariage avec un étranger, rattachement de fait à un autre pays sans observer les prescriptions établies pour la conservation de la nationalité, transfert de territoire.»

Über diese so formulierten Rechtsgrundsätze war eine Einigung nicht zu erzielen; sie wäre im übrigen auch solange ohne großen praktischen Wert, als sie nicht der Überzeugung Ausdruck gäbe, daß Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit nur aus den genannten Gründen völkerrechtlich zulässig sei. Nach dem Komitee selbst aber sollte die Aufzählung der Rechtsgrundsätze nicht limitativ sein.

In ihren Bemerkungen zu den Fragen des vorbereitenden Komitees haben sich verschiedene Regierungen, wie die von Deutschland, Großbritannien und den Vereinigten Staaten, auf den Standpunkt gestellt, daß die Freiheit eines Staates dort ihre Grenze finde, wo sie die Souveränität und die Rechte eines anderen Staates verletze. Danach wäre es beispielsweise völkerrechtswidrig, wenn ein Staat sämtlichen Einwohnern eines anderen Staates seine Staatsangehörigkeit verleihen würde. Aber wie dies in den englischen Bemerkungen ausdrücklich betont ist ⁷⁾, genügt es nicht, daß die Interessen eines anderen Staates geschädigt werden; es muß eine Verletzung seiner Rechte vorliegen, wenn ein Schluß auf die Völkerrechtswidrigkeit einer bestimmten Gesetzgebung möglich sein soll. Diese Auffassung geht offenbar von dem Gedanken des Rechtsmißbrauchs aus; sie schließt nicht unbedingt die

⁶⁾ S. d. N. Conférence pour la codification du droit international. Bases de discussion, t. I p. 20.

⁷⁾ a. a. O. p. 17.

Überzeugung ein, daß darüber hinaus schon gewisse völkerrechtliche Regeln über die Staatsangehörigkeit sich entwickelt haben.

Man mag nun mit den Unterzeichnern des oben genannten Abkommensentwurfs der Meinung sein, daß die Freiheit der Staaten auf dem Gebiete der Staatsangehörigkeit auch nach gemeinem Völkerrecht bis zu einem gewissen Grade beschränkt ist. Will man aber ein bestimmtes Gesetz als rechtswidrig bezeichnen, so muß man die völkerrechtliche Regel nachweisen, die durch das Gesetz verletzt wird, da sonst, wie gesagt, die Vermutung für die Freiheit des Staates spricht. Hierzu muß man in erster Linie die Staatenpraxis untersuchen. Läßt sich aus dieser eine derartige Regel nicht nachweisen, so ist es ohne Bedeutung, wenn in der Literatur an der oder jener Stelle das Bestehen einer solchen Regel behauptet wird. Dies gilt auch für die Meinung von Scelle, der gesetzliche Bestimmungen über Aberkennung der Staatsangehörigkeit für unvereinbar mit den die Völkergemeinschaft regierenden Grundsätzen und daher für widerrechtlich hält, obwohl sie, wie er sagt, von der Praxis der internationalen Beziehungen geduldet werden. Wenn die Gesetzgebung eines bestimmten Staates von den anderen hingenommen wird, so läßt das darauf schließen, daß sie dieselbe nicht für völkerrechtswidrig halten. Und würde ein Staat durch diese Gesetzgebung die Rechte anderer Staaten verletzen, wodurch er nach dem oben angeführten, u. a. von England vertretenen Grundsatz die Grenzen seiner Zuständigkeit überschreiten würde, so könnte man mit Bestimmtheit damit rechnen, daß die Staaten, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, gegen eine nach ihrer Ansicht völkerrechtlich unzulässige Regelung protestieren würden. Das gilt nicht nur für die Zuerkennung, sondern auch für eine Entziehung der Staatsangehörigkeit. Eine Verletzung der Rechte eines anderen Staates durch eine solche ist überhaupt nur dann möglich, wenn ein Staat durch vertragliche Normen verpflichtet ist, gewissen Personen seine Staatsangehörigkeit zuzuerkennen; wie dies bei der Staatensukzession auf Grund von Friedensverträgen der Fall sein kann. Abgesehen von diesem Fall ist eine Verletzung der Rechte anderer Staaten dadurch, daß ein Staat seinen Angehörigen durch Entziehung der Staatsangehörigkeit zu einem Staatenlosen macht, nicht denkbar.

Tatsächlich gibt es nun die Entziehung der Staatsangehörigkeit in der Gesetzgebung vieler Staaten, ohne daß dieselbe je als völkerrechtswidrig bezeichnet worden wäre. Ein kurzer Überblick über die Entziehungsgründe wird die in den verschiedenen Staaten herrschenden Grundsätze zeigen.

Das deutsche Gesetz unterscheidet zwischen dem Widerruf von Einbürgerungen und der Aberkennung der Staatsangehörigkeit. Eine

besondere Behandlung der Naturalisationsfälle läßt sich auch in vielen anderen Staaten feststellen. Nach dem deutschen Gesetz vom 14. Juli 1933 ist der Widerruf auf Naturalisationen beschränkt, die zwischen dem 9. November 1918 und dem 30. Januar 1933 erfolgt sind, und zwar auf solche, die nicht als erwünscht anzusehen sind. Außerdem gilt die Vorschrift nur auf zwei Jahre. Der Entziehungsgrund ist also ziemlich allgemein gefaßt; andererseits handelt es sich um eine nur für kurze Zeit geltende Ausnahmebestimmung. Nach der Durchführungsverordnung vom 26. Juli 1933 bestimmt sich die Frage, ob eine Einbürgerung als nicht erwünscht anzusehen ist, nach völkisch-nationalen Grundsätzen. Außer Tatsachen aus der Zeit vor der Einbürgerung sind vor allem auch Umstände zu berücksichtigen, die in die Zeit nach der Einbürgerung fallen. Für den Widerruf kommen insbesondere in Betracht: Ostjuden, und solche Personen, die sich eines schweren Verbrechens oder Vergehens schuldig gemacht oder sich sonstwie in einer dem Wohle von Staat und Volk abträglichen Weise verhalten haben.

Gibt es in anderen Ländern hiermit vergleichbare Bestimmungen? In Deutschland selbst war der Widerruf von Einbürgerungen vor dem neuen Gesetze nicht bekannt. Er ist zuerst während des Weltkrieges von Frankreich eingeführt und dann von anderen alliierten Mächten, vor allem England und einigen Dominions, Belgien, Italien und Portugal übernommen worden⁸⁾. Die Entziehung der Staatsangehörigkeit um der Reinheit der Nation willen läßt sich ohne weiteres begreifen. Dagegen hatte die Gesetzgebung der alliierten Mächte in erster Linie den Zweck, eine Beschlagnahme und Liquidierung des Vermögens des Naturalisierten zu ermöglichen. Nach dem französischen Gesetz vom 18. Juni 1917, das ein früheres Gesetz vom 7. April 1915 ersetzte, kann im Falle des Krieges zwischen Frankreich und einer Macht, der ein Naturalisierter früher angehörte, diesem die französische Staatsangehörigkeit entzogen werden, wenn er die frühere Staatsangehörigkeit behalten hat. Die Beibehaltung der früheren Staatsangehörigkeit wird aber unter bestimmten ziemlich weit gefaßten Voraussetzungen einfach vermutet, was die merkwürdige Folge hat, daß ein nach dem Gesetz von 1917 denaturalisierter früherer Deutscher von den französischen Gerichten noch als Deutscher angesehen wird, selbst wenn er den Nachweis über den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit erbringt⁹⁾.

Andere Länder sehen den Widerruf von Einbürgerungen vor, wenn der Naturalisierte im Kriegsfall feindliche Handlungen gegen seinen Staat vornimmt. Nach Ziff. 6 der Übergangsbestimmungen des belgischen Gesetzes vom 15. Mai 1922 kann einem Belgier, der die belgische

⁸⁾ Vgl. Schwarz, Das Recht der Staatsangehörigkeit in Deutschland und im Ausland seit 1914, S. 191.

Staatsangehörigkeit durch Option oder Naturalisation erworben hat und während des Krieges seine Pflichten gegenüber Belgien oder seinen Verbündeten verletzt hat, die belgische Staatsangehörigkeit aberkannt werden. Nach Art. 33 des jugoslawischen Gesetzes vom 21. September 1928 kann einem Staatsangehörigen des Königreichs, der vor der Naturalisation ein Angehöriger des Landes war, mit dem sich das Königreich im Krieg befindet, die Staatsangehörigkeit aberkannt werden, wenn nachgewiesen wird, daß er innerhalb oder außerhalb des Landes eine Handlung zum Schaden der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit des Königreichs begangen hat, oder wenn er gegen die Rechte und nationalen Interessen des Staates gerichtete Handlungen unterstützt hat. In Art. 41 des rumänischen Gesetzes vom 23. Februar 1924 findet sich eine fast gleichlautende Bestimmung.

Während das oben erwähnte französische Gesetz von 1917 nur für den Kriegsfall gilt, hat Frankreich in sein Staatsangehörigkeitsgesetz vom 10. August 1927 eine allgemein geltende Bestimmung aufgenommen, wonach der Widerruf von Einbürgerungen innerhalb von 10 Jahren durch gerichtliches Urteil erklärt werden kann, wenn der Naturalisierte Handlungen gegen die innere oder äußere Sicherheit des französischen Staates, oder solche Handlungen zugunsten eines fremden Landes begangen hat, die unvereinbar mit seiner französischen Staatsangehörigkeit sind und gegen die Interessen Frankreichs verstoßen (Art. IX Abs. 5).

Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in anderen Ländern. Nach Art. 10 des ägyptischen Gesetzes vom 27. Februar 1929 kann einem Naturalisierten die Staatsangehörigkeit innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren u. a. entzogen werden, wenn er eine Handlung begangen hat, die die innere oder äußere Sicherheit des Staates, die bestehende Regierungsform oder die soziale Ordnung Ägyptens zu gefährden geeignet ist, oder wenn er durch Reden und Schriften oder andere Mittel der Propaganda zersetzende Ideen gegen die fundamentalen Grundsätze der Verfassung verbreitet. Nach Art. 11 des türkischen Gesetzes vom 28. Mai 1928 kann der Ministerrat früheren Ausländern die Staatsangehörigkeit entziehen, die die innere oder äußere Sicherheit der türkischen Republik schädigende Handlungen vornehmen.

Am weitesten gehen wohl die englischen Bestimmungen. In das

9) Vgl. Entscheidung der Cour de Cassation vom 21. März 1933, *Revue critique de droit international* 1934, S. 102 f. — Eine derartige Regelung steht zweifellos mit dem Völkerrecht in Widerspruch; vgl. Note von Niboyet zu dieser Entscheidung, a. a. O. S. 104: «Ce que le législateur peut faire, c'est de déchoir un individu naturalisé ou non de sa nationalité . . . mais il est incontestable qu'il ne lui appartient pas d'attribuer arbitrairement à un individu une nationalité étrangère, si le pays étranger ne la lui reconnaît pas. Chacun est souverain chez lui. Le législateur français décide qui est Français et qui ne l'est pas. Il ne peut pas aller au delà.»

britische *Nationality and Status of Aliens Act 1914* wurde durch eine Novelle vom 8. August 1918 eine Vorschrift aufgenommen, die jetzt Section 7 des Gesetzes bildet und wonach ein Naturalisationsdekret in folgenden Fällen widerrufen werden kann:

“(1) Where the Secretary of State is satisfied that a certificate of naturalization granted by him has been obtained by false representation or fraud, or by concealment of material circumstances, or that the person to whom the certificate is granted has shown himself by act or speech to be disaffected or disloyal to His Majesty, the Secretary of State shall by order revoke the certificate.

(2) Without prejudice to the foregoing provisions, the Secretary of State shall by order revoke a certificate of naturalization granted by him in any case in which he is satisfied that the person to whom the certificate was granted either

a) has during any war in which His Majesty is engaged unlawfully traded or communicated with the enemy or with the subject of an enemy state, or been engaged in or associated with any business which is to his knowledge carried on in such manner as to assist the enemy in such war; or

b) has within five years of the date of the grant of the certificate been sentenced by any court in His Majesty's dominions to imprisonment for a term of not less than twelve months, or to a term of penal servitude, or to a fine of not less than one hundred pounds; or

c) was not of good character at the date of the grant of the certificate; or

d) has since the date of the grant of the certificate been for a period of not less than seven years ordinarily resident out of His Majesty's dominions otherwise than as a representative of a British subject, firm or company carrying on business, or an institution established, in His Majesty's dominions, or in the service of the Crown, and has not maintained substantial connection with His Majesty's dominions; or

e) remains according to the law of a state at war with His Majesty a subject of that state;

and that (in any case) the continuance of the certificate is not conducive to the public good.”

Dieselbe Bestimmung findet sich auch in der Gesetzgebung verschiedener Dominions.

Das Recht der Vereinigten Staaten läßt sich bis zu einem gewissen Grade mit dem englischen vergleichen, obwohl die Vereinigten Staaten keine derart eingehenden Bestimmungen kennen. Nach Section 15 des Gesetzes vom 29. Juni 1906 kann ein Naturalisationsdekret durch die Gerichte für ungültig erklärt werden *“on the ground of fraud or on the ground that such certificate of citizenship was illegally procured”*. Die Gewährung der Naturalisationsurkunde ist an eine Reihe von eidlichen Erklärungen geknüpft, in denen der Antragsteller u. a. sich zur Treue verpflichtet, seinem Heimatstaat *“allegiance”* und *“fidelity”* absagt, und die Absicht bekundet, dauernd in den Vereinigten Staaten zu wohnen.

Wenn der Erklärungsinhalt unrichtig wird, kann die Naturalisationsurkunde für nichtig erklärt werden. Das Gesetz von 1906 sah ausdrücklich den Fall vor, daß der Naturalisierte sich innerhalb von 5 Jahren nach der Naturalisation in einem anderen Lande niederläßt. In solchem Fällen kann das Verfahren auf Nichtigerklärung eröffnet werden, da prima facie angenommen wird, daß der Naturalisierte nicht die Absicht hatte, Bürger der Vereinigten Staaten zu werden. Hierdurch bekommt die Naturalisation, wie im Grunde auch nach dem englischen Gesetz, einen vorläufigen Charakter.

Die Frage des Widerrufs von Einbürgerungen ist auch von der Kodifikationskonferenz im Frühjahr 1930 behandelt worden. In der ersten Kommission, die für die Staatsangehörigkeit zuständig war, war von dem Vertreter Indiens ein Antrag eingebracht worden, der von verschiedenen anderen Delegierten unterstützt wurde und der zum Zweck hatte, die Gründe für den Widerruf von Einbürgerungen einzuschränken und dadurch willkürliche Ausbürgerungen auszuschließen. In seiner endgültigen Form lautet der Vorschlag wie folgt ¹⁰⁾:

« L'Etat qui, par voie de naturalisation, a conféré sa nationalité à une personne, peut, aux termes de sa législation prévoir le retrait de cette nationalité si la personne naturalisée réside ordinairement ou habituellement en dehors de son territoire ou en raison de tout autre acte ou omission de ladite personne. L'Etat peut également retirer sa nationalité dans tout autre cas où le fait, pour une personne, de garder cette nationalité est considéré comme incompatible avec les obligations d'allégeance de ladite personne envers l'Etat.

Le retrait de la naturalisation peut également s'appliquer à la femme et aux enfants mineurs de la personne naturalisée. »

Ein anderer Vorschlag, der vom polnischen Vertreter gemacht wurde, hatte folgenden Wortlaut ¹¹⁾:

« La naturalisation une fois acquise est définitive.

Elle ne peut être retirée par l'Etat qui l'a accordée que dans les cas prévus par sa législation intérieure.

Le retrait de naturalisation peut s'étendre à la femme et aux enfants mineurs du naturalisé.

Le retrait de la naturalisation n'a pas d'effets rétroactifs. »

Man sieht schon an der Fassung dieser Vorschläge, daß man die Souveränität der Staaten auf diesem Gebiet nicht beschränken zu können glaubte; der Vertreter Indiens betonte ausdrücklich, daß er seinen Vorschlag so redigiert habe, daß die Befugnis eines Staates, einer naturalisierten Person die Staatsangehörigkeit zu entziehen, wenn er es gemäß seiner Gesetzgebung für notwendig halte, in keiner Weise beschränkt werde.

¹⁰⁾ S. d. N. a. a. O., P. V. de la première Commission, p. 168.

¹¹⁾ a. a. O. S. 170.

Beide Vorschläge enthalten daher den ausdrücklichen Hinweis auf die Landesgesetzgebung. In der Diskussion wurde erklärt, daß es nützlich und sogar notwendig sein könne, daß ein Staat die Einbürgerung einer Person widerrufe, die sich der Staatsangehörigkeit nicht würdig gezeigt habe. Dabei wurde der Widerruf der Einbürgerung ausdrücklich als zulässig erkannt in den Fällen, in denen der Naturalisierte der Treupflicht gegen seinen Staat zuwider gehandelt hat ¹²⁾.

Die Kommission beschloß, keine Bestimmung über die Ausbürgerung in die Konvention aufzunehmen. Sie sagt hierüber in ihrem Bericht ¹³⁾:

«La Commission a également examiné une proposition additionnelle à la base n° 6 et qui visait à empêcher un Etat qui confère par voie de naturalisation sa nationalité à un individu, de retirer à celui-ci les droits et privilèges afférents à cette nationalité, sauf dans certains cas limitativement énumérés.

La Commission a décidé de ne pas insérer cette proposition dans un article de convention, mais de rappeler dans son rapport qu'elle a examiné la possibilité de restreindre la faculté qui appartient à chaque Etat de retirer sa naturalisation. En présence des difficultés qu'elle a rencontrées elle a renoncé à régler ce point, mais elle s'en rapporte au sentiment de justice des Etats pour qu'ils fassent de leur liberté de retrait l'usage le plus raisonnable et le plus limité possible.»

Hiermit hat also auch die Kommission ausdrücklich die Freiheit der Staaten auf diesem Gebiet anerkannt ¹⁴⁾.

Überblickt man die Gesetzgebung der verschiedenen Staaten über den Widerruf von Einbürgerungen, so ist nicht verwunderlich, daß die erste Kommission der Kodifikationskonferenz hier keine Regel aufstellen zu können glaubte. Die Tatsache, daß die anderen Staaten diese Gesetzgebung ohne Widerspruch hingenommen haben, beweist eindeutig, daß sie als völkerrechtlich zulässig anzusehen ist. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Bestimmung des deutschen Gesetzes nur für kurze Zeit gilt, während die anderen oben aufgeführten Bestimmungen für die Dauer erlassen sind. Wenn man aber die Widerrufsgründe der anderen Gesetzgebungen, beispielsweise Frankreichs, Ägyptens und Englands vergleicht, so erkennt man als eigentlichen Grund überall die Entfernung unerwünschter Eindringlinge. Welche Eindringlinge aber als unerwünscht gelten, muß notwendigerweise sich nach verschiedenen Kriterien richten, die jeder Staat nach eigenem Ermessen aufstellen kann. Das englische Gesetz kennt als Entziehungsgrund, daß der Naturalisierte keinen guten Charakter hatte und die Fortgeltung

¹²⁾ a. a. O. S. 172.

¹³⁾ S. d. N. a. a. O. Séances plénières p. 72.

¹⁴⁾ Vgl. auch Koster, La nationalité à la Conférence de La Haye pour la codification du droit international, Revue de droit international privé, 1930, p. 431.

der Urkunde nicht dem öffentlichen Wohle dient. Ein allgemeiner gefaßter Entziehungsgrund läßt sich kaum denken.

Die einzige Bestimmung, die sich nicht in der einen oder anderen Form auch in der Gesetzgebung anderer Staaten findet, ist der Widerruf von Einbürgerungen aus rassistischen Gründen. Diese Bestimmung beruht aber auf demselben Bestreben, das auch sonst Ausgangspunkt der gesetzlichen Bestimmungen ist, nämlich der Entfernung unerwünschter Eindringlinge. Daß der auf anderen Grundsätzen aufgebaute nationalsozialistische Staat hier andere Maßstäbe anlegt, ändert nichts an der völkerrechtlichen Zulässigkeit des Widerrufs, da die Freiheit in der Gesetzgebung für ihn ebenso gilt wie für die anderen Staaten. Man kann ihm dieses Recht nicht bestreiten, weil in der Gesetzgebung anderer Staaten derartige Grundsätze bisher keine Anwendung gefunden haben. Immerhin mag man in diesem Zusammenhang auf das amerikanische Staatsangehörigkeitsrecht verweisen, durch das die Naturalisation von Angehörigen der gelben Rasse ausgeschlossen wird. Gemäß Section 2169 der Revised Statutes kann die Staatsangehörigkeit nur erworben werden von "*aliens being free white persons*", von "*aliens of African nativity*" und "*persons of African descent*". In früheren Zeiten waren auch die letzteren ausgeschlossen. In der Entscheidung im Thind-fall aus dem Jahre 1923 (261 U.S. 204) stellte der Supreme Court fest, daß Hindus keine "*free white persons*" seien und daher nicht naturalisiert werden können. Diese Entscheidung hatte zur Folge, daß eine ganze Reihe von Naturalisationsdekreten, die an Hindus gegeben worden waren, nachträglich für ungültig erklärt wurden. Dieser Fall ist besonders wichtig, weil hier die Rasseneigenschaft schon vorher bestand; der Wandel der Anschauungen kommt hier in einer veränderten Gerichtspraxis zum Ausdruck, die in ihren Wirkungen der nachträglichen Entziehung durch Gesetz gleichsteht ¹⁵⁾.

Scelle wendet sich dagegen, daß das deutsche Gesetz die Denaturalisation auf die Frauen und minderjährigen Kinder des Eingebürgerten ausdehnt, und will darin eine grobe Mißachtung des gemeinen Völkerrechts sehen. Die Bestimmung steht im Einklang mit dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, das von dem Grundsatz der Einheit der Familie ausgeht. Scelle wird wohl nicht behaupten wollen, daß dieser Grundsatz mit dem modernen Völkerrecht im Widerspruch steht. Zu beachten ist dabei, daß die Naturalisation ja auch nur über den Ehegatten bzw. Vater erfolgt ist, dessen Denaturalisation also konsequenterweise auch die Beseitigung der in der Person seiner Angehörigen entstandenen Wirkungen zur

¹⁵⁾ Gegen diese Praxis Garner im Anschluß an eine Entscheidung des Circuit Court of Appeals for the Ninth Circuit, in Sachen U. S. v. Sakharam Ganesh Pandit (November 1926), American Journal of International Law, 1927, S. 106.

Folge haben kann. Im übrigen genügt es, darauf hinzuweisen, daß auch in den anderen Ländern, die den Widerruf kennen, meistens die Möglichkeit gegeben ist, denselben auf Frauen und minderjährige Kinder auszudehnen. Schließlich ist auch in der Kodifikationskonferenz die Möglichkeit einer solchen Ausdehnung zugegeben worden. Diese vom Völkerbund zur Kodifizierung des Völkerrechts einberufene Konferenz hätte sich also nach Scelle einer groben Mißachtung des Völkerrechts schuldig gemacht.

Was nun die Aberkennung der Staatsangehörigkeit betrifft, so sei zunächst gesagt, daß hier natürlich auch in den Fällen einer nicht durch Naturalisation erworbenen Staatsangehörigkeit der allgemeine Grundsatz gilt, daß der Staat in seiner Gesetzgebung über Staatsangehörigkeitsfragen frei ist, soweit nicht eine beschränkende Regel nachgewiesen werden kann. Bezüglich der üblichen Verlustgründe nun hatte das die Kodifikationskonferenz vorbereitende Komitee neben der Heirat eines Ausländers und dem Gebietsübergang den freiwilligen Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit und das «rattachement de fait à un autre pays sans observer les prescriptions établies pour la conservation de la nationalité» genannt. Wenn man die verschiedenen Gesetzgebungen überblickt, so findet man fast überall als Verlustgründe den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit und die Annahme eines öffentlichen Amtes oder das Eintreten in fremde Kriegsdienste ohne Erlaubnis der Regierung des Heimatstaates. Im letzteren Falle findet sich neben dem Verlust ipso jure auch die Aberkennung der Staatsangehörigkeit durch den Heimatstaat, wenn der Aufforderung zum Austritt aus dem Amte oder dem fremden Kriegsdienst nicht Folge geleistet wird. Daneben finden sich als Verlustgründe (z. B. in Ungarn wie früher auch in Deutschland) zehnjährige Abwesenheit vom Heimatland, die Fälle, in denen jemand im Ausland geboren und nicht im Lande gelebt hat (Dänemark, Finnland), die Unterwerfung unter ausländischen Schutz (Rumänien). Ferner kann nach den Gesetzen verschiedener Staaten die Staatsangehörigkeit denjenigen aberkannt werden, die im Falle des Krieges auf Aufforderung hin nicht zurückkehren (Deutschland, Holland, Bulgarien).

Was bedeuten im Grunde diese Bestimmungen? Die Staatsangehörigkeit ist ein Band zwischen dem Staatsangehörigen und seinem Heimatstaat, ob sie nun durch Geburt oder durch freien Willen erworben wurde. Der Staatsangehörige schuldet seinem Heimatstaate Treupflicht (*allegiance*), wogegen der Heimatstaat den Schutz seiner Staatsangehörigen übernimmt. Die Verlustgründe sind nun nichts anderes als Fälle, in denen der Staatsangehörige entweder seine Treupflicht verletzt hat, oder wo die Vermutung gerechtfertigt erscheint, daß er

ihr nicht mehr nachkommen wird. Das deutsche Gesetz vom 14. Juli 1933 wendet diese Grundsätze ganz folgerichtig an, wenn es erklärt, daß Reichsangehörige, die sich im Ausland aufhalten, der deutschen Staatsangehörigkeit für verlustig erklärt werden können, sofern sie durch ein Verhalten, das gegen die Pflicht der Treue gegen Volk und Reich verstößt, die deutschen Belange geschädigt haben. Das wird noch klarer durch die Durchführungsverordnung vom 26. Juli 1933, wonach eine Verletzung der Treupflicht dann vorliegt, wenn ein Deutscher der feindlichen Propaganda gegen Deutschland Vorschub geleistet oder das deutsche Ansehen herabzuwürdigen gesucht hat.

Auch in anderen Staaten gibt es Bestimmungen über Aberkennung der Staatsangehörigkeit, die über die oben angeführten Verlustgründe hinausgehen. Im Zusammenhang mit der Kriegsgesetzgebung der alliierten Staaten wäre ein portugiesisches Dekret vom 23. April 1916 zu erwähnen, das nicht nur alle Naturalisationen früherer Staatsangehöriger Deutschlands und seiner Verbündeten annullierte, sondern auch den von deutschen Vätern in Portugal geborenen portugiesischen Staatsangehörigen vom Zeitpunkt der Kriegserklärung ab die Staatsangehörigkeit aberkannte. Und zwar handelte es sich hier nicht um eine Entziehung im Einzelfalle, sondern um eine allgemeine durch das Dekret wirksam werdende Aberkennung.

Nach dem türkischen Gesetz vom 23. Mai 1927 ist der Ministerrat befugt, zu erklären, daß ottomanische Untertanen, die während des Unabhängigkeitskrieges keinen Teil an der nationalen Bewegung nahmen, außerhalb der Türkei blieben und vom 24. Juli 1923 bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesetzes nicht zurückkehrten, die türkische Staatsangehörigkeit verloren haben.

Das italienische Gesetz vom 31. Januar 1926 bestimmt über den Verlust der Staatsangehörigkeit folgendes:

«Oltre che nei casi indicati nell' art. 8 della legge 13 giugno 1912, n. 555, la cittadinanza si perde dal cittadino, che commette o concorra a commettere all'estero un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato.»

Damit kann die Staatsangehörigkeit also einer Person aberkannt werden, die eine Handlung begeht oder sich an einer solchen beteiligt, die die öffentliche Ordnung im Königreich zu stören oder die eine Schädigung der italienischen Interessen oder eine Herabwürdigung des guten Namens oder des Ansehens Italiens herbeizuführen geeignet ist.

Art. 17 des sowjet-russischen Bundesangehörigkeitsgesetzes vom 22. April 1931 bestimmt:

»Die Entziehung der Staatsangehörigkeit einer der Bundesrepubliken und damit der Staatsangehörigkeit der UdSSR kann auf Be-

schluß des Präsidiums des ZEK der UdSSR oder des ZEK der betreffenden Bundesrepublik erfolgen.«

Irgendwelche Gründe für die Entziehung der Staatsangehörigkeit gibt dieses Gesetz überhaupt nicht an. Das Dekret der UdSSR vom 15. Dezember 1921 hatte u. a. folgenden Kategorien von Personen die russische Staatsangehörigkeit entzogen ¹⁶⁾:

a) Personen, die ununterbrochen mehr als 5 Jahre sich im Ausland aufgehalten haben und von den Sowjetregierungen keine Auslands-pässe noch entsprechende Bescheinigungen bis zum 1. Juni 1922 erhalten haben;

b) Personen, die nach dem 25. Oktober/7. November 1917 ohne Erlaubnis der Sowjetregierung aus Rußland ausgewandert sind;

c) Personen, die freiwillig in Armeen gedient haben, die gegen die Sowjetregierung gekämpft haben, und die, in welcher Form auch immer, sich an gegenrevolutionären Organisationen beteiligt haben.

Schließlich wäre die österreichische Verordnung vom 16. August 1933 zu nennen, durch die die österreichische Regierung das Bundesgesetz vom 30. Juni 1925 abgeändert und in § 10 einen neuen Absatz eingeschaltet hat. Danach tritt die Ausbürgerung ein,

»wenn ein Landesbürger (Bundesbürger ohne Heimatrecht) im Ausland offenkundig, auf welche Weise immer Österreich feindliche Handlungen unterstützt, fördert oder an derartigen Unternehmungen teilnimmt, oder wenn er sich zu diesem Zweck ins Ausland begeben hat. Das gleiche gilt, wenn er sich ohne Ausreisebewilligung in einen Staat begibt, für den eine solche vorgeschrieben ist.«

Was zeigt nun diese Aufzählung? Die Tatsache, daß eine Reihe von Staaten derartige Bestimmungen kennen und daß die anderen Staaten niemals aus völkerrechtlichen Gründen dagegen Widerspruch erhoben haben, spricht gegen das Bestehen einer sie verbietenden gewohnheitsrechtlichen Regel. In den oben erwähnten Bemerkungen der Regierungen, die der Vorbereitung der Kodifikationskonferenz dienten, haben einzelne Regierungen, wie z. B. Dänemark, sogar als anerkannten Grund für den Verlust der Staatsangehörigkeit das feindliche Verhalten eines Staatsangehörigen gegen seinen Staat angeführt ¹⁷⁾. Wann und wie sich unter diesen Umständen die von Scelle offenbar vorausgesetzte gewohnheitsrechtliche Regel hätte bilden können, ist sein Geheimnis.

In diesem Zusammenhang ist die österreichische Verordnung von besonderem Interesse. Es ist hier nicht der Ort, sich mit der

¹⁶⁾ Es mag hier von Interesse sein, daß in einer Entscheidung des Tribunal civil de la Seine vom 7. März 1929 (Clunet 1929, S. 410), die Bestimmungen des russischen Dekrets angewandt werden, da sie nach Ansicht des Gerichts nicht dem «ordre public francais» widersprechen.

¹⁷⁾ S. d. N. a. a. O. Bases de discussion, tome I, p. 15.

Art der Anwendung dieser Bestimmung zu befassen. Es sei aber auf folgendes hingewiesen: Das österreichische Staatsangehörigkeitsdekret hat eine vertragliche Grundlage, da im Verträge von St. Germain festgelegt wurde, welche Personen Österreich als seine Staatsangehörigen anzusehen hat. Nach Artikel 64 und 65 des Vertrags erkennt Österreich alle Personen, die zur Zeit des Inkrafttretens des Vertrages auf seinem Gebiet das Heimatrecht haben und nicht Angehörige eines anderen Staates sind, sowie alle Personen, die auf österreichischem Gebiet geboren sind und bei ihrer Geburt keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben, als seine Staatsangehörigen an. Ähnliche Bestimmungen finden sich in den mit Polen und der Tschechoslowakei abgeschlossenen Minderheitenverträgen wie in den mit Ungarn und Bulgarien abgeschlossenen Verträgen von Trianon und Neuilly. In allen diesen Fällen gelten die Bestimmungen für das ganze Gebiet des vertraglich gebundenen Staates, und zweifellos muß das Staatsangehörigkeitsrecht der genannten Staaten mit den Bestimmungen dieser Verträge in Einklang stehen. Sie besitzen also für die Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen nicht dieselbe Freiheit wie etwa das Deutsche Reich. Man hätte sehr wohl die Frage aufwerfen können, ob Österreich berechtigt ist, Personen, die es nach dem Vertrag von St. Germain als seine Staatsangehörigen anerkennen mußte, die Staatsangehörigkeit zu entziehen. Merkwürdigerweise hat Scelle, dem die völkerrechtliche Zulässigkeit des deutschen Gesetzes so am Herzen liegt, die österreichische Verordnung mit keinem Worte erwähnt. Es ist auch nicht bekannt geworden, daß irgendeine der Unterzeichnermächte des Vertrages von St. Germain etwas gegen die Verordnung eingewandt hat. Man muß also annehmen, daß sie eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs, um deren Einhaltung sie sich sonst — man denke nur an den Artikel 88 des Vertrages — so besorgt zeigen, in ihr nicht gesehen haben.

Selbst wenn man, wie Scelle, von der Voraussetzung ausgeht, daß eine dem staatlichen Gesetzgeber übergeordnete Norm existiert, die ihn zwingt, bei der Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts von gewissen Anknüpfungspunkten auszugehen, die sich aus der Natur der Sache ergeben, wird man zu keinem anderen Ergebnis kommen, es sei denn, man sieht in der Staatsangehörigkeit nur ein rein formales Band. Scelle sagt in diesem Zusammenhang:

«La règle fondamentale qui est à la base de l'ordre social dans ce domaine, c'est qu'il existe des éléments de fait provenant de la nature des choses, des liens qui rattachent naturellement un individu à une collectivité politique, soit en raison de ses attaches avec le sol, soit en raison de son ascendance, soit en raison de son activité sociale, soit par la combinaison de ces différents éléments dont les modalités peuvent différer avec les diverses sociétés politiques, mais qui ne sont pas arbitraires.»

Scelle wird auch von seinem Standpunkt aus nicht bestreiten wollen, daß ebenso wie es gewisse Tatsachen gibt, die eine Person mit einem bestimmten Staat verbinden, andere Tatsachen auf eine Auflösung dieser Verbindung hindeuten, die ihren rechtlichen Ausdruck in dem Verlust der Staatsangehörigkeit finden. Anderenfalls wäre ein solcher Verlust ja überhaupt nicht möglich. Zu diesen Tatsachen rechnet das deutsche Gesetz die Vornahme feindseliger Handlungen im Ausland nach Verlassen des Heimatstaates. Will man den Begriff der Staatsangehörigkeit nicht jeden Gehalts entleeren, so muß man zu ihren Elementen eine innere Verbundenheit zwischen dem Staat und seinen Angehörigen rechnen, die in einem gewissen äußeren Verhalten in die Erscheinung tritt und in den Pflichten, die der Staatsangehörige seinem Staate gegenüber hat, wie in den Rechten, die der Staat seinen Angehörigen zuerkennt, zum rechtlichen Ausdruck kommt. Es ist nur folgerichtig, anzunehmen, daß jemand, der sein Land verläßt und im Ausland feindselige Handlungen gegen dasselbe vornimmt, selbst das Band der Staatsangehörigkeit zerreißt. Man wird sich im Ausland gewöhnen müssen einzusehen, daß es sich hier nicht um Fragen der Parteipolitik handelt: niemand kann bestreiten, daß ein Deutscher, der ins Ausland geht und dort sich an der Propaganda gegen Deutschland beteiligt, damit das Land schädigt, dem anzugehören er behauptet. Im Grunde liegt genau der gleiche Fall vor, als wenn ein Deutscher in einem feindlichen Heere die Waffen gegen Deutschland tragen würde. Eine solche Handlungsweise wiegt aber viel schwerer als der Eintritt in fremde Kriegsdienste ohne Erlaubnis der eigenen Regierung, was nach der Gesetzgebung der meisten Länder den Verlust der Staatsangehörigkeit zur Folge hat.

In dem Abkommensentwurf über gewisse Fragen der doppelten Staatsangehörigkeit sind neben der *coutume internationale* die *principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité* genannt. Es kann sich hier nur um die im Landesrecht anerkannten Grundsätze handeln. Das würde auch der Auslegung entsprechen, die dem Ausdruck *principes de droit généralement reconnus* in Artikel 38 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofs gegeben werden muß. Geht man hiervon aus und hält man sich die oben angeführten Bestimmungen der verschiedenen Landesgesetzgebungen vor Augen, so ist es ausgeschlossen, von einem allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz zu sprechen, der dem deutschen Gesetz entgegenstände.

Scelle greift das deutsche Gesetz auch deshalb an, weil die Entziehung der Staatsangehörigkeit durch die Verwaltungsbehörden erfolgt und keine gerichtliche Kontrolle eingeführt ist. Es ist nicht nötig, hierauf näher einzugehen, da die Regelung des Verfahrens dem Landesrecht

überlassen bleiben muß und völkerrechtlich ohne Belang ist. Es sei nur erwähnt, daß abgesehen von der gerichtlichen Erklärung der Ungültigkeit von Naturalisationsdekreten in den Vereinigten Staaten, die gerichtliche Entziehung der Staatsangehörigkeit nur Frankreich und Belgien bekannt ist. In allen anderen Ländern erfolgt sie durch die Exekutive. In England besteht die Möglichkeit, die Angelegenheit vorher durch einen im Einzelfall vom Staatssekretär gebildeten Ausschuß untersuchen zu lassen. Auch nach dem alten französischen Gesetz vom 7. April 1915 erfolgte die Entziehung der Staatsangehörigkeit durch Dekret und ohne gerichtliche Kontrolle. Die gerichtliche Entziehung der Staatsangehörigkeit hat in Frankreich zu Urteilen geführt, die einander gänzlich widersprechen¹⁸⁾. Das ist bei der weiten Fassung der Bestimmungen nicht verwunderlich, und es zeigt, daß damit den Gerichten eine Aufgabe übertragen wird, für die sie kaum geeignet sind.

¹⁸⁾ Vgl. Anmerkung von Niboyet, *Revue critique de droit international*, 1934, S. 103 f.