

# GESCHICHTE DER STAATSANGEHÖRIGKEIT

von Professor Dr WALTER SCHÄTZEL

---

Die Staatsangehörigkeit ist im heutigen Staats- und Völkerrecht ein unentbehrlicher und allgemein gebrauchter Begriff. Auch der grossen Masse der Bevölkerung ist er durchaus geläufig. Zu den Personalien jeder Person gehört nach heutiger Auffassung neben Name, Abstammung und Religion unbedingt auch die Staatsangehörigkeit. Kaum bekannt dürfte es jedoch gemeinhin sein, dass dieser Begriff wenig älter als hundert Jahre ist und den Abschluss einer viel hundertjährigen Entwicklung darstellt, die ohne ihn ausgekommen ist.

Staatsangehörigkeit setzt den Begriff Staat voraus. Auch der Staat ist verhältnismässig spät in der Menschheitsgeschichte aufgetreten. Viele Jahrtausende waren alle menschlichen Organisationen eine durch Abstammung bestimmte Beziehung zur Familie, zu Sippe, zur Horde, zum Stamm<sup>1</sup>. Die höchste Organisationsform vor dem Staat war die Stammesverfassung. Erst allmählich sind an einigen Stellen der Erde an die Stelle der Stämme die Staaten getreten, bis heute die staatliche Einteilung die ganze Erde umfasst und Reste der alten Stammesorganisationen sich nur noch in unentwickelten Gebieten Afrikas, Südamerikas und Neuguineas erhalten haben.

Die Stammesangehörigkeit war der unmittelbare Vorläufer der Staatsangehörigkeit. Mit dem Übergang von der Stammesorganisation zur staatlichen Organisation ist das Raummoment in die Beziehungen des Individuums zur Organisationsgewalt getreten. Ein Stamm ist auch ohne feste Grenzen denkbar, ein Staat bedarf eines bestimmten räumlichen Substrats. Dieser Übergang von der einen zur anderen Organisationsform hat sich vollzogen, als die nomadisierenden Stämme endgültig sesshaft und zu Bauern einer als ihnen gehörig angesehenen Scholle übergegangen waren. Dieser Vorgang hat sich in unserem Erdteil zuerst in der ersten Hälfte des ersten Jahrtausends vor Christi in Griechenland und Italien vollzogen. Dort haben wir die ersten europäischen Staatsbildungen, während die übrige europäische Bevölkerung noch in ihren Stammesorganisationen verharret.

---

1. Vgl. ROUSSEAU, *Contrat social*, Buch I, Kap. 2.

Der Übergang vom Stamm zum Staat — meist in der Form des Stadtstaates, Polis — hat nun keineswegs auch sofort den Ersatz der Stammeszugehörigkeit durch die Staatsangehörigkeit bedeutet. Die abstammungsbedingte Zugehörigkeit hat noch Jahrhunderte fortgewirkt. Bürger *Athens* war man nicht durch Wohnsitz innerhalb der Mauern der Stadt, sondern nur wenn man von Vater und Mutter athenischer Abstammung war<sup>2</sup>. Die athenischen Bürger haben stets eine Minderheit der Gesamtbevölkerung dargestellt. Sie waren die Oberschicht, die Beamten, Soldaten, Kaufleute, Landwirte, Handwerker. An ihre Seite traten die blossen Mitbewohner, die Periöken und Methöken, die Sklaven, Freigelassenen und Barbaren. Im spartanischen Herrschaftsbereich kamen noch die Heloten hinzu, ein ländliches Proletariat ohne politische Rechte<sup>3</sup>. Erst als Abnahme der Bevölkerung drohte, hat man sich mit Abstammung von einem Elternteil begnügt und Fremden und Freigelassenen das Bürgerrecht verliehen<sup>4</sup>, ohne dass es jedoch zur Entwicklung einer Staatsangehörigkeit im modernen Sinne gekommen wäre. Die Mitglieder des Attischen Seebundes sind stets nur Bundesgenossen und nicht athenische Bürger gewesen.

Ganz ähnlich ist die Entwicklung in *Italien* gewesen. Auch in Rom war der Besitz des Bürgerrechts allein von der Abstammung abhängig. Die stammesverwandten Latiner hatten zwar das *jus connubii et commercii*, aber nicht das *jus suffragii*, worin sich das römische Bürgerrecht besonders ausdrückte. Bei dieser Unterscheidung blieb es Jahrhunderte hindurch. Die unter römische Oberhoheit gelangten italischen Stämme traten nur in die Rechtsstellung des Bundesgenossen, doch konnte Einzelpersonen das römische Bürgerrecht verliehen werden. Ebenso behielten die über ganz Italien verteilten römischen Kolonisten ihr angestammtes römisches Bürgerrecht<sup>5</sup>. Allmählich erweckte dieser Zustand jedoch die Unzufriedenheit der Italiker, die das volle römische Bürgerrecht verlangten. Roms Weigerung führte zum Bundesgenossenkrieg 91-89 v. Christi G., der mit der Verleihung des Bürgerrechts an alle italischen Bundesgenossen endete (noch nicht Gallia cisalpina, das Potal, das von gallischen Stämmen bewohnt war)<sup>6</sup>. Rom versuchte die Bedeutung dieser Verleihung zunächst dadurch abzuschwächen, dass man die Bundesgenossen nur in 8 der 35 Tribus eintrug. Dies führte zum Wiederaufflackern des Krieges, sodass Rom nachgab und nach der *lex Sul-*

2. ARISTOTELES, *Verfassung von Athen*, Kap. 42.

3. KAHRSTEDT, *Griechisches Staatsrecht*, 1922, S. 39.

4. ARISTOTELES, *Politik*, Buch 3, Kap. 3 § 5; WARNCKE, *Die demokratische Staatsidee in der Verfassung von Athen*, 1951 S. 81.

5. Vgl. SIBER, *Römisches Verfassungsrecht*, 1952, S. 166.

6. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, Buch 4, Kap. 7.

picia des Jahres 88 die Bundesgenossen gleichmässig in alle 35 Tribus eintrug. Allerdings konnten die Bundesgenossen von ihrem Bürgerrecht nur Gebrauch machen, wenn sie zu Abstimmungen nach Rom kamen und in ihrer Tribus stimmten. Die territoriale Ausdehnung des römischen Bürgerrechts ging nur langsam voran. Unter Julius Caesar erhielt es Gallia cisalpina und Sicilien, unter Kaiser Galba 68 n. Christi G. auch Gallia Narbonensis. Daneben fand seit dem ersten Jahrhundert vor Christi die persönliche Verleihung des Bürgerrechts an Bürgermeister, Beamte und Notable in den Provinzen in immer steigendem Masse statt, sodass am Ende des 1. Jahrhunderts nach Christi nahezu die gesamte Oberschicht im römischen Reich in dem Besitz des römischen Bürgerrechts gekommen war. Ein Beispiel für diese weite Streuung des römischen Bürgerrechts ist der Apostel Paulus aus Tarsoi in Kleinasien, der kraft Abstammung römischer Bürger war und dem daher der Appell an den römischen Kaiser offen stand.

Die Entwicklung bekam ihren Abschluss unter dem Kaiser Caracalla, der durch die lex Antoniniana de civitate vom Jahre 212 nach Christi G. allen freien Einwohnern des römischen Reiches, also auch sämtlichen Provinzialen und Freigelassenen das römische Bürgerrecht verlieh. Damit war zum ersten Mal in der Geschichte im europäischen Raum eine staatliche Zugehörigkeit unabhängig von der Abstammung, also eine Staatsangehörigkeit im modernen Sinne geschaffen. Das territoriale Moment hatte über das rein personelle gesiegt. Römer war, wer im Raum des römischen Reiches als Freier lebte.

Es ist jedoch nicht so, dass nunmehr seit 212 nach Christi G. allgemein die moderne Staatsangehörigkeit an die Stelle der älteren Abstammungszugehörigkeit getreten wäre. Grosse Teile Europas verharrten in den alten Organisationsformen der Stämme und kannten nach wie vor nur die Stammesangehörigkeit. Das galt besonders von den *Germanen*, die beim Eindringen in das römische Reich ihre Rechtsanschauungen mitbrachten und durchsetzten. Vollbürger in den Reichen Theoderichs und Geiserichs waren nur die Angehörigen des ostgotischen oder vandalischen Volksstammes. Wir haben in den germanischen Reichen auf römischen Boden also ein Neben- und Übereinander der räumlichen Staatsangehörigkeit der römischen Bürger und der Stammesangehörigkeit der germanischen Eindringlinge. Beide Teile der Bevölkerung lebten nach ihrem besonderen Personalstatut, die Germanen nach ihren *leges barbarorum*, die Römer nach den *leges Romanae*. Bei dieser rechtlichen Teilung der Bevölkerung blieb es bis zum Untergang der germanischen Reiche, während Ostrom an dem einmal geschaffenen Begriff der Staatsangehörigkeit festhielt.

Die Entwicklung im *Mittelalter* hat eigenartige Umwege eingeschla-

gen. Aus germanischen Vorstellungen entwickelte sich das Gebilde des Lehnsstaates. Die gesamte Bevölkerung stand in einem hierarchischen Treueverhältnis zu Fürst und Kaiser. Dies war ein persönliches Band, das mit Stammeszugehörigkeit nichts mehr zu tun hatte. Im Nibelungenlied lesen wir, wie der germanische Markgraf Rüdiger getreu seinem Lehnsleid im Kampfe für seinen hunnischen Lehnsherrn, den König Etzel, fällt. Allerdings hatte dieses persönliche Treuverhältnis auch eine sachliche und räumliche Grundlage. Das Wort «Lehn» — Leihe drückt schon aus, dass der Lehnsherr dem Lehnsmanne etwas geliehen oder verliehen hatte, nämlich die Nutzung eines bestimmten Stückes von Grund und Boden. Nach dem sich im Laufe des Mittelalters die Stammesverbände auflösten, gewann dieses räumliche Moment an Bedeutung und führte dazu, dass die Zugehörigkeit zu einem staatlichen Gebilde mehr und mehr allein vom Wohnsitz innerhalb eines bestimmten Raumes abhängig gemacht wurde. So entstand der zu Beginn der Neuzeit allgemein geltende Satz: *Quidquid est in territorio, etiam est de territorio*. Das persönliche Band des Einzelnen zu seiner Staatsgewalt und seinem Fürsten existierte kaum noch. Seine Zugehörigkeit und Treueverpflichtung war eine Folge seines Wohnsitzes innerhalb der Grenzen eines Staates. Es gab keine Staatsangehörigkeit, sondern nur eine Gebietszugehörigkeit. Wer innerhalb der Grenzen eines Fürsten wohnte, war dessen Untertan, *sujet*, *subject*, und durfte ohne dessen Erlaubnis das Land nicht verlassen. Es bestand der Grundsatz der *allégeance perpetuelle*, der dauernden Bindung, aus der man nur durch einen Gnadenakt des Fürsten entlassen werden konnte, meist nur gegen Zahlung einer erheblichen Abwanderungssteuer, der *gabella emigrationis*.

Eine zweite Sonderheit der mittelalterlichen Entwicklung ist dem Verhältnis des Individuums zur Staatsgewalt eigen. Um Bürger eines Staates zu sein, musste man auch Angehöriger der *Staatsreligion* sein. Das galt sowohl im christlichen wie im islamischen Herrschaftsbereich. Im christlichen Bereich waren die Juden geduldete Untertanen minderen Rechtes. Die islamischen Staaten zeigten zwar gegenüber ihren christlichen Untertanen eine gewisse Toleranz, jedoch waren sie Untertanen zweiter Klasse, die zu keinen Ämtern zugelassen und besonderer Besteuerung unterworfen waren. Der Westfälische Friede von 1648 erkannte zwar das freie Abwanderungsrecht der christlichen Konfessionen an, doch galt andererseits der Grundsatz: *cujus regio, ejus religio*, das heisst der Fürst konnte von seinen Untertanen die Annahme seiner Konfession verlangen und Andersgläubige ausweisen. Von diesem Recht hat noch zu Beginn des 18. Jahrhunderts der Erzbischof von Salzburg gegenüber seinen protestantischen Untertanen Gebrauch

gemacht, die darauf von protestantischen Fürsten aufgenommen und angesiedelt wurden. In Frankreich waren seit der Aufhebung des Edikts von Nantes 1685 alle Untertanen zum Bekenntnis der römisch-katholischen Konfession verpflichtet, was zu einer Massenflucht der Hugenotten führte, und war dies Glaubensbekenntnis Voraussetzung für eine Aufnahme in Frankreich, wovon nur in seltenen Fällen wie bei dem französischen Minister Necker, einem in Genf geborenen Calvinisten, eine Ausnahme gemacht wurde. Allmählich schwächte sich zwar das Erfordernis der Religion ab, besonders bei den sogenannten « aufgeklärten Absolutismen » — im friederizianischen Preussen konnte jeder nach seiner façon seelig werden —, doch blieb der Grundsatz im Prinzip bis zur grossen französischen Revolution bestehen.

Die *grosse französische Revolution* bedeutete eine entschiedene Wandlung in der Auffassung der Beziehungen des Individuums zur Staatsgewalt. Das Erfordernis der Religion als Voraussetzung der Staatsangehörigkeit fiel allgemein. In West- und Mitteleuropa erlangten damit namentlich auch die Juden die Gleichberechtigung. In anderen Teilen der Erde hielt sich die Verbindung von Staatsangehörigkeit und Religion bis in unsere Tage. Der griechisch-türkische Bevölkerungsaustausch nach dem 1. Weltkrieg knüpfte an die Religion an, die Grenze zwischen Indien und Pakistan wurde noch nach dem 2. Weltkrieg nach religiösen Gesichtspunkten gezogen und die Bevölkerung entsprechend ausgetauscht. In den meisten Teilen der Welt spielt dagegen die Religion für die Staatsangehörigkeit heute keine Rolle mehr. In West- und Mitteleuropa schwand die räumliche Bindung der Staatsangehörigkeit oder wurde wenigstens gelockert. Zu den Forderungen der französischen Revolution gehörte unter anderem die Auswanderungsfreiheit<sup>7</sup>, doch wurde die Auswanderung bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts noch vielfach von besonderer Erlaubnis und Abgaben abhängig gemacht. Erst seit dieser Zeit ist sie in West- und Mitteleuropa allgemein frei, während das zaristische Russland an dem alten Grundsatz festhielt. Vor allem brachte die französische Revolution eine grundsätzlich andere Auffassung des Verhältnisses von Individuum und Staatsgewalt. In Anlehnung an Rousseaus Lehre vom *contrat social* sah man darin ein Vertragsverhältnis, in dem sich beide Teile als gleichberechtigte Partner gegenüber standen. Aus dieser Auffassung folgerte man namentlich ein Kündigungsrecht und die Auswanderungsfreiheit des Individuums. Bis in die neueste Zeit hat die französische Theorie an dieser grundsätzlichen Auffassung festgehalten. Bei Weiss finden wir noch im Jahre

---

7. Sie wurde in Preussen schon durch das Allgemeine Landrecht von 1795, Teil II 17 §§ 127 ff. verwirklicht.

1907 :<sup>8</sup> « C'est dans un contrat synallagmatique intervenu entre l'État et chacun des individus qui le composent, que se trouve, selon nous, le fondement juridique de la nationalité ».

Die Folgerungen aus der neuen Lehre wurden erst im Laufe des 19. Jahrhunderts gezogen. Der Wiener Kongress ging noch von den alten Vorstellungen aus. Für ihn bedeutete ganz allgemein der Wohnsitz die Untertänigkeit in dem betreffenden Staat. Wohnsitz und staatliche Zugehörigkeit waren untrennbar mit einander verbunden. Das Prinzip hatte seine Vorzüge, es war klar und schloss namentlich Doppelstaatigkeiten und Staatenlosigkeiten aus. Vom Standpunkt einer guten internationalen Ordnung und der Vermeidung jeglicher Überschneidung der Staatsgewalten war es daher nur zu empfehlen. Allein, es schien nicht mehr zur modernen Auffassung des Verhältnisses von Individuum und Staat zu passen. Wenn dies ein gegenseitiger Vertrag war, so war nicht einzusehen, warum es an das räumliche Moment des Wohnsitzes gebunden sein sollte. Vertragliche Beziehungen waren sehr wohl auch ohne Wohnsitz innerhalb der Grenzen eines Staates mit Personen im Ausland denkbar.

Der Durchbruch der neuen Ideen vollzog sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Er bedeutete, dass das Verhältnis zwischen Staat und Individuum auf völlig neue Grundlagen gestellt wurden. Dieses Verhältnis wurde von Wohnsitz gelöst und verselbständigt. Bisher waren Erwerb und Verlust der Angehörigkeit in einem Lande die automatische Folge der Begründung oder Aufgabe des Wohnsitzes<sup>9</sup>. Nunmehr wurden für das verselbständigte Rechtsverhältnis eigene Erwerbs- und Verlustgründe geschaffen. Bisher erhielt der Neugeborene, der den Wohnsitz des Vaters teilte, die Zugehörigkeit zu dem Lande, in dem dieser Wohnsitz lag. Praktisch wird dies in den meisten Fällen auf die Zugehörigkeit entsprechend seinem Geburtsort gewesen sein, doch war dies keineswegs immer der Fall. Bei der grossen territorialen Zersplitterung Deutschlands konnte ein Kind sehr wohl auch zufällig ausserhalb des Wohnsitzes des Vaters zur Welt kommen. Nunmehr treten zwei neue Prinzipien für den Erwerb der Staatsangehörigkeit der Neugeborenen auf: das *jus soli* und das *jus sanguinis*. Das *jus soli* leitet die Staatsangehörigkeit in allen Fällen vom Geburtsort ab, auch wenn er nicht der Wohnsitz ist, das *jus sanguinis* stellt es auf die Staatsangehörigkeit des Vaters ab und verleiht daher dessen Staatsangehörigkeit auch bei Geburt im Ausland. Das erste moderne Gesetz, das das neue

8. WEISS, *Traité de Droit international privé*, Bd. 1, Nationalité 2. Aufl. 1907 S. 8.

9. Vgl. PUFENDORF, *Jus naturale et gentium*, 1716, Lib. VIII. cap. XI, Quibus modis civis esse quis desinat.

staatsrechtliche Verhältnis folgerichtig nur nach dem jus sanguinis-Prinzip regelte, war das preussische Gesetz vom 31. Dezember 1842<sup>10</sup>, in dem es in § 13 heisst: « Der Wohnsitz innerhalb Unserer Staaten soll in Zukunft für sich allein die Eigenschaft als Preusse nicht begründen ». Ihm sind in den folgenden Jahren viele ähnliche Gesetze anderer Länder gefolgt, doch haben dies manche nicht für nötig gehalten, sodass z. B. in Hannover bis zu seiner Annexion durch Preussen im Jahre 1866 altes Wohnheitsrecht gegolten hat.

Mit der Loslösung des Untertanenverhältnisses von dem Wohnsitz wurde es auch nötig, für dieses verselbständigte Rechtsverhältnis eine *eigene Bezeichnung* zu finden. Die alte Bezeichnung als « Untertan » war seit der französischen Revolution verpönt. In Frankreich war an die Stelle des sujet der citoyen français getreten. Dementsprechend entstand in Süddeutschland die Bezeichnung Staatsbürger, die in die Gesetzessprache Österreichs, Bayerns und Württembergs übergegangen ist. In Norddeutschland bestand eine Abneigung gegen den Ausdruck Staatsbürger, dem etwas von der französischen Revolution anzuhaften schien. Er wurde daher in der Amtssprache vermieden. Das erwähnte preussische Gesetz von 1842 spricht von der « Eigenschaft als preussischer Untertan ». In Sachsen erging am 2. Juli 1852 ein Gesetz über Erwerbung und Verlust « des Untertanenrechts »<sup>11</sup>. Bayern hatte 1818 von dem « Rechte eines Einheimischen » gesprochen<sup>12</sup>. Bremen verwandte 1863 die Bezeichnung « Genossenschaft des bremischen Staates ». Erst die Gesetze von Hamburg und Lübeck 1864 und 1866 kennen den Ausdruck « Staatsangehörigkeit », der dann in die Gesetzessprache Norddeutschlands und des Deutschen Reiches eingeht. Es ist eine sprachliche Neubildung, die noch den Lexika aus der Mitte des 19. Jahrhunderts unbekannt ist.

Auch im französischen Sprachraum fehlte es an dem passenden Fachausdruck für das neue verselbständigte Rechtsverhältnis. Sowohl sujet wie citoyen gaben nur das staatsrechtliche Verhältnis wieder, in dem das Individuum zu seinem Staate steht. Sujet war ein Untertan im weiten französischen Kolonialreich ohne politische Rechte, citoyen war der Franzose im Mutterland mit politischen Rechten. Beide waren jedoch dem Ausland gegenüber französische Angehörige. Ein umfassender Ausdruck für beide Kategorien fehlte jedoch im 19. Jahrhundert völlig. Erst die Friedensverträge nach dem ersten Weltkrieg verwenden

10. Preussische Gesetzessammlung 1843 S. 15; KELLER—TRAUTMANN, *Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*, vom. 22. Juli 1913, 1914, S. 606.

11. KELLER—TRAUTMANN, *aaO.* S. 612.

12. KELLER—TRAUTMANN, *aaO.* S. 610.

erstmalig den Ausdruck « ressortissant », der genau so eine sprachliche Neuschöpfung wie das deutsche Wort Staatsangehörigkeit ist. Französische Lexika des 19. Jahrhunderts kennen ihn für die Bezeichnung des Staatsangehörigen noch nicht. Die Balkanfriedensschlüsse von 1913 gebrauchten noch die Ausdrücke *sujets hellènes* oder *sujets bulgares*<sup>13</sup>. In die französische Umgangssprache hat sich das neue Wort bis heute nicht eingebürgert. Es ist auch bisher kein entsprechendes Wort gebildet worden, das die Zugehörigkeit zum französischen Staat bezeichnet, sondern man verwendet dafür allgemein den Ausdruck « nationalité », der die Doppelbedeutung der Staatsangehörigkeit und der ethnographischen Volkszugehörigkeit hat.

Auch im englisch-sprachigen Raum ist es nicht zur Ausbildung eines Fachausdruckes für das neue staatsrechtliche Verhältnis zwischen Staat und Individuum gekommen. Man verwendet wie in Frankreich das doppelsinnige Wort « nationality », das sowohl die staatlich wie die ethnographische Zugehörigkeit bezeichnet. Für den Staatsangehörigen wird das Wort « national » oder, « person possessing... nationality » gebraucht. Ein Wort, das dem französischen « ressortissant » entspricht, gibt es im englischen nicht.

Es war nicht zu erwarten, dass mit der rechtlichen Neuschöpfung der Staatsangehörigkeit auch sofort alle juristischen Probleme gelöst wären. In der Tat zeigen sich erst jetzt vielerlei rechtliche Folgeerscheinungen, an die man bei der Neuschöpfung des Begriffes vor 100 Jahren nicht entfernt gedacht hat. Schon die Grundlage, die Deutung der Staatsangehörigkeit als *gegenseitigen Vertrag* zwischen Staatsgewalt und Individuum ist zweifelhaft geworden. Diese Auffassung hatte etwas Verführerisches, weil sie den Untertan aus der *allégeance perpétuelle* seines Souveräns befreite und ihm ein Kündigungs- und Abzugsrecht gewährte. Man sah zunächst nur diesen Vorteil und verschloss die Augen vor der unvermeidlichen Folgerung, dass aus dem gegenseitigen Vertrag auch ein ebensolches Kündigungsrecht des Staates abgeleitet werden konnte. Zunächst wurde diese Gefahr nicht offenbar. Die Staaten waren verhältnismässig schwach bevölkert, sie waren auch noch national weitgehend indifferent und die Klassengegensätze waren noch nicht hervor- gebrochen. Sobald die Staaten jedoch fanatisch national und klassenkämpferisch wurden, zeigte sich die Gefahr. Eine Regierung, die sich für die Personifikation des Staates schlechthin ansah, war nun versucht, sich gewisse nationaler und gesellschaftlicher Gruppen oder Minderheiten zu entledigen, indem man das gegenseitige Vertragsverhältnis

---

13. Griechisch-türkischer Frieden von Athen vom 1/14. November 1913 Art. 4 ; bulgarisch-türkischer Frieden von Konstantinopel vom 16/29. September 1913 Art. 7.

kündigte, d.h. die unerwünschten und unbequemen Volksteile einfach auswies. Das Individuum wurde so der Willkür der Regierung preisgegeben, seine politische und nationale Freiheit und Selbstbestimmung weitgehend gefährdet. Die neueste Geschichte kennt angefangen seit der russischen Revolution von 1917 zahlreiche Beispiele dieser Art, in denen sich Staaten in brutaler Weise national oder gesellschaftlich unerwünschter Gruppen entledigt haben. Dies hat einen weltweiten Protest hervorgerufen. Die Vereinten Nationen haben den Versuch gemacht, dieser Willkür entgegenzutreten. In der *Deklaration der allgemeinen Menschenrechte* vom 10. Dezember 1948 heisst es in Art. 15 :

« Everyone has the right to a nationality.

No one shall be arbitrarily deprived of his nationality  
nor denied the right to change his nationality ».

Damit ist die Auffassung von der Staatsangehörigkeit als gegenseitiger, von beiden Seiten frei kündbarer Vertrag entschieden aufgegeben. Die Staatsgehörigkeit ist zu einem Grundrecht des Individuums erklärt, das er zwar jederzeit aufgeben kann, vom Staat ihm aber nicht willkürlich entzogen werden darf. Willkür bedeutet namentlich Entzug aus politischen Gründen, zulässig bleibt nur Entzug aus gesetzlich festgelegten Gründen krimineller Art bei grober Treueverletzung durch das Individuum. Zwar sind die Grundrechte der Vereinten Nationen nur eine Deklaration, sie sind *leges imperfectae*, da ihnen die Sanktion fehlt, sie bringen jedoch universelle Rechtsansichten zum Ausdruck. Dies muss auch für die grundsätzliche Auffassung der Staatsangehörigkeit gelten.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen und allgemeinen gültigen Auffassung der Staatsangehörigkeit bleibt der einzelne Staat jedoch frei, sie nach Belieben zu regeln, namentlich *Erwerbs- und Verlustgründe* zu ordnen, wie es das Haager Staatsangehörigkeitsabkommen vom 12. April 1930 ausdrücklich anerkannt hat. Diese Freiheit der Staaten hat die unangenehme Folge, dass die Staaten ihre Staatsangehörigkeit verschiedenartig, ja widerspruchsvoll regeln können und dass keine Instanz besteht, welche Überschneidungen verhindern oder ausgleichen könnte. Hierauf beruht die Ausbildung der beiden Systeme des *jus sanguinis* und des *jus soli*. Beide sind nicht zufällig, sondern haben ihre Berechtigung. Wenn die Staatsangehörigkeit eine persönliches Treueverhältnis zum Staat, losgelöst vom Rechte des Wohnsitzes ist, so ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wenn ein Staat nach einem anderen, nicht räumlichen Anknüpfungspunkt für seine Angehörigen sucht und das Band der Staatsangehörigkeit auch bei Wohnsitz und Geburt im Ausland aufrecht erhält. Dies ist die Auffassung der euro-

päischen Staaten, die im Laufe des 19. Jahrhunderts fast sämtlich von der Wohnsitzstaatsangehörigkeit zum Prinzip des jus sanguinis übergegangen sind. Da sie hauptsächlich die Länder sind, welche die Auswanderer nach Übersee stellen, hat das Prinzip den Vorzug, dass sie die Verbindung zu ihren Auswanderern aufrechterhalten und sie davor bewahren, staatenlos zu werden. Andererseits entspricht das jus soli-Prinzip besonders den Interessen der Einwandererstaaten, die damit rasch eine Bevölkerung mit einheitlicher inländischer Staatsangehörigkeit schaffen. Hätten die Vereinigten Staaten von Amerika es nicht angewandt, so bestände ihre Bevölkerung kraft des jus sanguinis ihrer aus Europa eingewanderten Bevölkerung noch heute nur aus Angehörigen der verschiedensten europäischen Staaten. Die Verschiedenheit der Interessenlage erklärt die verschiedenen Systeme, lässt aber leider auch voraussehen, dass beide Staatengruppen bei ihrer Regelung verharren und nicht geneigt sein werden, das System der anderen Staaten-Gruppe anzunehmen. Das bedeutet, dass wir noch auf lange Sicht mit dem Nebeneinander der beiden Systeme zu rechnen haben werden.

Dies ist in der heutigen Zeit der engen Verknüpfung der Staaten und der millionenfachen Wanderungen vom internationalen Standpunkt aus besonders unangenehm und unerwünscht. Die Überschneidungen der beiden Systeme werden immer zahlreicher und die daraus folgenden Doppelstaatigkeiten oder Staatenlosigkeiten gehen in die Millionen. Das Völkerrecht und die internationale Ordnung beklagen dies, stehen aber diesem Phänomen machtlos gegenüber. Der Völkerbund hat auf der *Haager Kodifikationskonferenz von 1930* wenigstens sogenannte Kollisionsnormen zu schaffen versucht, d.h. Regeln, die bei Überschneidung der Systeme bestimmen sollen, welche Staatsangehörigkeit den Vorzug hat. Das Abkommen vom 12. April 1930 ist nur von wenigen Staaten ratifiziert, da sich die Mehrzahl in ihrer freien Ordnung der Staatsangehörigkeit nicht binden lassen wollte, gibt aber immerhin die herrschenden Ansichten zutreffend wieder und findet daher auch ohne Ratifizierung wenigstens zum Teil Anwendung. Die Vereinten Nationen haben seit langem die Kommission für internationales Recht beauftragt, Abkommen zur Verhinderung oder Verminderung der Staatenlosigkeit auszuarbeiten, aber auch diese Arbeiten haben bisher zu einem Ergebnis nicht geführt. Der Eigenwille der Staaten bei der Regelung ihrer Staatsangehörigkeit und das Pochen auf ihre Souveränität ist so gross, dass es ungemein schwer ist, hier zu einer ausgleichenden Regelung zu kommen. Trotzdem werden die Staaten auf die Dauer um eine solche nicht herumkommen, da die internationale Unordnung immer grösser und den Staaten selbst unbequem wird. In der Tat liessen sich gewisse Konzessionen und Abstriche von beiden

Seiten unschwer machen. Es ist nicht einzusehen, warum Staaten am jus soli-Prinzip festhalten, wenn die Geburt auf ihrem Boden rein zufällig, z.B. bei einer Reise der Eltern erfolgt ist und die so als Staatsangehöriger in Anspruch genommene Person bis zu ihrer Volljährigkeit keine Beziehung zu dem Geburtslande aufgenommen hat. Die Staaten mit jus sanguinis-Prinzip werden ihre Staatsangehörigkeit nicht bis in alle Ewigkeiten aufrechterhalten können, wenn Personen seit Generationen ausgewandert sind. Es zeigt sich nachträglich, dass man bei Staatsangehörigkeitsfragen den Wohnsitz nicht völlig ignorieren kann und dass die Preisgabe des alten Wohnsitzprinzips im vorigen Jahrhundert bis zu einem gewissen Grade übereilt und unüberlegt war. Das Wohnsitzmoment wird wieder stärker im Staatsangehörigkeitsrecht berücksichtigt werden müssen. Die Arbeiten der Kommission für internationales Recht gehen denn auch in dieser Richtung.

Sie sind erschwert, weil neue Faktoren aufgetreten sind, die Einfluss auf die Staatsangehörigkeit nehmen wollen. Aus dem vorigen Jahrhundert stammt die *Idee des Nationalen Staates*, die nach und nach die ganze Welt ergriffen hat. Sie hat zu einer ungeahnten nationalen Intoleranz und zu der Forderung geführt, dass die Staatsangehörigen auch ethnographisch der Nationalität des Staates entsprechen müssten. Brutale Umvolkungsversuche und massive Ausweisungen ethnischer Minderheiten sind die Folge gewesen. Im Zeitalter der intensiven gegenseitigen Durchdringung der Staaten und der Bildung grösserer Staatsgebilde aus einer Mehrzahl von Nationen sind Bestrebungen dieser Art völlig unzeitgemäss. Wir betrachten es als einen Fortschritt, dass die Staatsangehörigkeit von wenigen Ausnahmefällen abgesehen (Israel, Pakistan) heute die religiöse Färbung abgelegt hat. Es steht mit der ethnographischen Nationalität nicht anders. Eine völlige Gleichheit von staatlicher und ethnographischer Nationalität wird nie zu erreichen sein. Die Nationalstaaten jagen hier einem Phantom nach. Die Freiheit und Selbstbestimmung ungezählter Individuen wird dadurch aufs Schwerste unterdrückt oder gefährdet. Das Beispiel der amerikanischen Staaten zeigt, dass eine grössere Anzahl von Nationalitäten sehr wohl in einem Staat und mit einer Staatsangehörigkeit zusammengefasst werden können. Die im Werden begriffenen europäische Einheit ist nur denkbar bei Aufrechterhaltung der Gleichberechtigung und absoluter Freizügigkeit aller Volksgruppen. Das Ziel kann daher nur sein, die Staatsangehörigkeit wie von der religiösen, auch von der ethnographischen Bindung zu befreien.

Schliesslich hat die moderne Entwicklung das patriarchalische System zum Wanken gebracht. Nach überkommener Auffassung bestimmte die Staatsangehörigkeit des Ehemannes und Vaters die Staats-

angehörigkeit von Frau und Kindern. Der Grundsatz der *Gleichberechtigung der Frau* hat in dieses System eine Bresche geschlagen. Die Frauen haben die Gleichberechtigung errungen und daraus das Recht auf eigene Staatsangehörigkeit hergeleitet. Die Vereinten Nationen haben die Berechtigung dieses Prinzips anerkannt und den Mitgliedstaaten empfohlen<sup>14</sup>. Da nationale Mischehen heute immer häufiger werden, wird damit die bisherige Forderung nach ethnographischer Geschlossenheit der Nationalstaaten weiter erschwert. Dem Staat kann unmöglich das Recht zugestanden werden, in diese national gemischten Ehen einzugreifen und sie durch seine Massnahmen zu zerreißen. Aus der selbständigen Staatsangehörigkeit der Frau wird früher oder später in den Staaten mit jus sanguinis-Prinzip auch die Vererblichkeit ihrer Staatsangehörigkeit auf die Kinder folgen, wie dies in einigen Staaten heute schon der Fall ist (Frankreich, Deutsche Demokratische Republik), sodass die Kinder aus national gemischten Ehen doppelstaatig werden. Aus dem entstehenden Dilemma kann wieder nur die Berücksichtigung des Wohnsitzes zu einem annehmbaren Ordnungsprinzip führen, indem man der durch Wohnsitz unterstützten Staatsangehörigkeit als der «aktiven» Staatsangehörigkeit den Vorzug gibt.

Die kurze vorstehende Betrachtung hat wohl gezeigt, dass für die moderne Staatsangehörigkeit noch viele ungelöste Probleme bestehen. Es sollte dargelegt werden, dass wir uns noch mitten im Entwicklungsstadium befinden. Diese Entwicklung hat im vorigen Jahrhundert begonnen, als die Staatsangehörigkeit aus der engen Verbindung mit dem Wohnsitz gelöst wurde, sie ist aber noch nicht zum endgültigen Abschluss gekommen und muss mit den verschiedensten modernen Problemen erst fertig werden. Wie oft stehen auch hier die Interessen des Einzelstaates und seine Souveränitätsansprüche in einem Gegensatz zu den Erfordernissen einer internationalen Ordnung. Die Ausbildung des vom Wohnsitz losgelösten Staatsangehörigkeitsrechts ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der Interessen des Einzelstaates erfolgt. Nachdem wir nun in die Epoche der notwendigen internationalen Zusammenarbeit und Ordnung getreten sind, kann es nicht ausbleiben, dass die neuen Zeiterfordernisse vom Einzelstaat gewisse Rücksichten und Konzessionen verlangen. Es zeigt sich nachträglich, dass die Lösung der Staatsangehörigkeit vom Wohnsitz etwas zu radikal und voreilig erfolgt ist. Aller Voraussicht nach wird die internationale Ordnung, die viel stärker vom Raummoment ausgeht, von den Staaten verlangen, dass sie in ihrem Staatsangehörigkeitsrecht den Wohnsitz wieder eine grössere

---

14. Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau vom 29. Januar 1957.

Bedeutung einräumen. Die bisherige Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts hat gezeigt, dass sie durchaus nicht immer gradlinig verlaufen ist, sondern manche Umwege und Irrwege genommen hat. Wir dürfen uns daher nicht dem Irrtum hingeben, dass wir am Endpunkt der Entwicklung stehen. Wir sind vielmehr mitten darin und die Lösung vieler Fragen liegt noch vor uns. Das Wort des alten griechischen Philosophen τὰ πάντα ρεῖ gilt auch hier.