



---

**Sachstand**

---

**Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des  
Völkerrechts**

---

## **Citizenship-by-investment („golden passports“) im Lichte des Völkerrechts**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 065/22  
Abschluss der Arbeit: 8. September 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Das Konzept der wirtschaftlich induzierten Einbürgerung (citizenship-by-investment)</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangspunkt: Haager Konvention</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Völkerrechtliche Verträge betreffend die Verleihung der Staatsbürgerschaft</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Völkergewohnheitsrecht</b>	<b>6</b>
4.1.	Nottebohm-Fall des IGH	6
4.2.	Fehlender Konsens hinsichtlich objektiver Einbürgerungskriterien	8
4.3.	Subjektive Verbindung zwischen Staat und dem Einbürgerungswilligen	9
4.4.	Zwischenergebnis	9
<b>5.</b>	<b>Zur Anerkennung der durch einen anderen Staat verliehenen Staatsbürgerschaft</b>	<b>10</b>
5.1.	Haager Konvention	10
5.2.	EuGH-Urteil <i>Micheletti</i>	10
<b>6.</b>	<b>Grenzen der staatlichen Einbürgerungsautonomie</b>	<b>11</b>
6.1.	Auswirkungen der Einbürgerung auf Drittstaaten	11
6.2.	Allgemeine Völkerrechtsprinzipien und Diskriminierungsverbote	13

## 1. Das Konzept der wirtschaftlich induzierten Einbürgerung (citizenship-by-investment)

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob die von einigen EU-Staaten (darunter Zypern, Malta und Bulgarien), aber auch von einigen anglophonen karibischen Inselstaaten praktizierte wirtschaftlich induzierte Einbürgerung aufgrund finanzieller Leistungen (*citizenship-by-investment*, *economic citizenship*, *ius pecuniae*, in Liechtenstein auch: „Finanzeinbürgerung“)<sup>1</sup> gegen **völkerrechtliche Normen** verstößt.<sup>2</sup>

Dass die wirtschaftlich induzierte Einbürgerung vor allem aus finanziellen Gründen erfolgt, ändert indes nichts an ihren rechtlichen Charakter eines **derivativen Erwerbs der Staatsangehörigkeit** (engl.: *naturalization*). Die sog. „golden passports“ werden nicht im eigentlichen Sinne „verkauft“; bei dem sog. *ius pecuniae*<sup>3</sup> handelt es sich vielmehr um ein rechtsförmig formalisiertes Verfahren: Rechtstechnisch erfolgt die Einbürgerungsentscheidung der staatlichen (Ausländer-)Behörde vielmehr **auf Antrag**, wobei die der Entscheidung zugrunde liegen „finanziellen Aspekte“ (i.d.R. Zahlung eines bestimmten Geldbetrages an staatliche Stellen, Tätigkeit einer substantiellen Inlandsinvestition etc.) lediglich die „klassischen“, durch Gesetz oder Rechtsverordnung festgelegten Kriterien für eine Einbürgerung (z.B. Wohnsitz, Sprachkenntnisse, längerer Aufenthalt im Land, Gesundheitsprüfung) ersetzen bzw. überlagern.<sup>4</sup>

---

1 Zu den nicht immer einheitlichen Begrifflichkeiten vgl. näher *Hoffmann, Patrick R.*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 153 f.

2 Vgl. zur aktuellen Diskussion: EP Pressemitteilung v. 9. März 2022, „Parlament fordert Verbot ‚goldener Pässe‘ und Regeln für ‚goldene Visa‘“, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220304IPR24787/parlament-fordert-verbot-goldener-passe-und-regeln-fur-goldene-visa> sowie den Beitrag des österreichischen Völkerrechtlers *Waldemar Hummer*, „Ist der Erwerb ‚Goldener Pässe‘ und ‚Goldener Visa‘ EU-konform?“, EU-Infothek, 4. Dezember 2020, <https://www.eu-infothek.com/ist-der-verkauf-von-staatsbuergerschaften-an-drittstaater-durch-eu-mitgliedstaaten-zulaessig/>.

3 Vgl. zum Begriff *Andriopoulou, Athanasia*, „The ‘ius pecuniae’: The Prize of Citizenship“, BRIDGE-Network Working Paper 4, Juli 2020, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3633777](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3633777).

4 Zu den unterschiedlichen Einbürgerungsmodellen, Programmen und zur Praxis in ausgewählten Staaten vgl. *Kälin, Christian H.*, *Global Residence and Citizenship Handbook* Zürich, 6. Aufl. 2016, S. 437 ff. Eine deutlich expandierende Staatenpraxis mit Blick auf das *ius pecuniae* konstatiert und erklärt *Surak, Kristin*, „Global Citizenship 2.0. The Growth of Citizenship by Investment Programs“, *Investment Migration Working Paper*, IMC-RP 2016/3, S. 31 ff., <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/Surak-IMC-RP3-2016.pdf>.

## 2. Ausgangspunkt: Haager Konvention

Ausgangspunkt einer völkerrechtlichen Bewertung des *ius pecuniae* ist die – in ihren Kernaussagen gewohnheitsrechtlich geltende<sup>5</sup> – **Haager Konvention** vom 12. April 1930 (*Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*).<sup>6</sup> Art. 1 der Konvention bestimmt:

“It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality.”

Bei der Frage, ob völkerrechtlichen Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit existieren, sind **zwei Aspekte zu unterscheiden**:<sup>7</sup>

Art. 1 Satz 1 der Haager Konvention nimmt gewissermaßen die (nationale) Perspektive des einbürgernden Staates in den Blick. Die Norm geht vom **Grundsatz der Staatensouveränität** (Personalhoheit) und von der **staatlichen Entscheidungsautonomie** in Sachen „Einbürgerung“ aus. Die Staaten entscheiden souverän darüber, wer Staatsbürger ihres Landes werden soll und unter welchen Voraussetzungen. Da die Haager Konvention allerdings den Stand des Völkerrechts des Jahres 1930 widerspiegelt, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob heute mittlerweile andere **völkerrechtliche Verträge** (dazu 3.) oder **Völkergewohnheitsrecht** (dazu 4.) verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Einbürgerungskriterien machen und die Staaten womöglich verpflichten, ihr nationales Einbürgerungsrecht entsprechend anzupassen.

Art. 1 Satz 2 der Haager Konvention nimmt dagegen die (internationale oder „externe“) **Perspektive der Staatengemeinschaft** ein. Die Norm regelt die Frage, ob ein Staat **verpflichtet ist**, die Einbürgerungsentscheidung eines anderen Staates – und damit auch die Staatsangehörigkeit des Einbürgererten – zu respektieren und **anzuerkennen** (dazu 5.). Art. 1 Satz 2 der Haager Konvention stellt die Anerkennungspflicht unter den Vorbehalt der Völkerrechtskonformität der Einbürgerung.

---

5 Die grundsätzliche Kompetenz der Staaten zur Regelung ihrer Staatsangehörigkeit wurde durch zahlreiche Gerichtsentscheidungen u.a. des IGH, des EuGH, des BVerfG oder des Interamerikanischen Menschenrechtshofs bestätigt (vgl. Nachweise bei *Hoffmann, Patrick R.*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 176). Ebenso *Dörr, Oliver*, “Nationality”, in: Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Stand: August 2019, Rn. 18, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e852?prd=EPIL>: “Thus, under international law States are in principle free to decide on the individual naturalization.”

6 League of Nations Treaty Series (LNTS), Vol. 179, S. 89, No. 4137, <https://docs.pca-cpa.org/2016/01/Convention-on-Certain-Questions-relating-to-the-Conflict-of-Nationality-Laws-1930.pdf>.

7 Vgl. dazu *Tratnik, Matjaž / Weingerl, Petra*, “Investment Migration and State Autonomy: A Quest for the Relevant Link”, Investment Migration Working Paper, IMC-RP 2019/4, S. 5, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/09/IMC-RP-2019-4-Tratnik-and-Weingerl.pdf>.

### 3. Völkerrechtliche Verträge betreffend die Verleihung der Staatsbürgerschaft

Anders als zur Zeit der Entstehung der Haager Konvention vor fast 100 Jahren gehört das Staatsangehörigkeitsrecht heute nicht mehr uneingeschränkt zur *domaine réservé* („innere Angelegenheiten“) der Staaten.<sup>8</sup> Davon zeugen zahlreiche internationale Verträge mit Bezügen zum Thema „nationality“, die sich etwa mit Fragen der Staatenlosigkeit, mit dem Schutz bestimmter vulnerabler Gruppen u.a.m. befassen.<sup>9</sup> **Keiner dieser Verträge** normiert indes einen **verbindlichen Katalog** (*numerus clausus*) an zulässigen (oder unzulässigen) Einbürgerungskriterien (*naturalization criteria*).

### 4. Völkergewohnheitsrecht

Zu prüfen bleibt, ob **gewohnheitsrechtliche Vorgaben** dahingehend bestehen, dass Staaten nach nationalem Recht **bestimmte Einbürgerungskriterien zwingend fordern** müssten.<sup>10</sup>

#### 4.1. Nottebohm-Fall des IGH

Vielfach wird in diesem Zusammenhang auf den berühmten Fall **Nottebohm**<sup>11</sup> als völkerrechtlichen Referenzpunkt in Sachen Staatsbürgerschaft hingewiesen, obwohl die Entscheidung des IGH **nur bezüglich des diplomatischen Schutzrechts** ergangen ist.<sup>12</sup> Der Gerichtshof verlangte dazu eine hinreichend **enge Verbindung** („*genuine connection*“ bzw. „*genuine link*“) zwischen dem Heimatstaat und seinem Staatsangehörigen. Der IGH führte aus (S. 22 f.):

---

8 So auch *Hoffmann, Patrick R.*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 176 und 181 ff. (186).

9 Ein Überblick über die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge, Dokumente, Resolutionen mit Bezügen zum Thema „Staatsangehörigkeit“ findet sich bei *de Groot / Vonk*, „International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials“, Wolf Legal Publishers, Netherlands 2016, S. 85 ff.

10 Im Ergebnis ablehnend *Hoffmann, Patrick R.*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 188 ff. (191). Ebenso *de Groot / Vonk*, „International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials“, Wolf Legal Publishers, Netherlands 2016, S. 45, die generell festhalten: „It is hard to identify customary rules or general principles that are specific to nationality law.“

11 Fall *Nottebohm* (Liechtenstein vs. Guatemala), IGH Urteil vom 6. April 1955 (die Entscheidung erging mit 11 gegen 3 Stimmen), siehe insb. S. 23, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>. Vgl. Besprechung von *Alexander N. Makarov*, in: *ZaöRV* 1955/56, S. 407-426, [https://www.zaoerv.de/16\\_1955\\_56/16\\_1955\\_3\\_4\\_a\\_407\\_426.pdf](https://www.zaoerv.de/16_1955_56/16_1955_3_4_a_407_426.pdf).

12 Dem Fall lag – verkürzt – folgender Sachverhalt zugrunde: Der gebürtige Deutsche *Friedrich Nottebohm* verlegte 1905 seinen Wohnsitz nach Guatemala. Beim Ausbruch des Zweiten Weltkriegs versuchte er sein Vermögen zu schützen, indem er 1939 die Staatsangehörigkeit des neutralen Fürstentums Liechtenstein annahm – gegen Einbürgerungsgebühr, wobei eine (gesetzlich zulässige) Ausnahme vom Wohnsitzerfordernis gemacht wurde. Gleichzeitig verlor *Nottebohm* nach Art. 25 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes seine deutsche Staatsbürgerschaft. Als Bürger Liechtensteins kehrte er 1940 nach Guatemala zurück. Als Guatemala 1941 in den Krieg gegen Deutschland eintrat, beschlagnahmte es sein Vermögen als Feindvermögen. 1951 erhob Liechtenstein wegen der Konfiszierung liechtensteinischen Privatvermögens Klage gegen Guatemala.

„[...] nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is **in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State.**“

[...]

„Different factors are taken into consideration, and their importance will vary from one case to the next: the **habitual residence** of the individual concerned is an important factor, but there are other factors such as the **centre of his interests, his family ties, his participation in public life, attachment shown by him for a given country** and inculcated in his children, etc.“

Das Erfordernis einer *genuine connection* – vermittelt durch die Existenz bestimmter **objektiver Anknüpfungspunkte für die Verleihung der Staatsbürgerschaft** – sollte verhindern, dass Staaten Schutzrechte für Personen in Anspruch nehmen, zu denen sie in keiner materiellen „Nähebeziehung“ stehen. In Ermangelung einer derartigen „Verbindung“ zwischen Liechtenstein und dem Betroffenen *Nottebohm* brauchte Guatemala nach Auffassung des Gerichtshofs die liechtensteinsche Staatsbürgerschaft *Nottebohms* nicht anzuerkennen, und der Anspruch Liechtensteins auf Gewährung diplomatischen Schutzes lief leer.

Die Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen eine Einbürgerung völkerrechtlich zulässig ist, wird durch die *Nottebohm*-Entscheidung im Grunde nicht beantwortet. Eine Aussage dahingehend, dass eine Einbürgerung, bei der es an dem *genuine link* zwischen dem Staat und dem Einzubürgernden fehlt, völkerrechtswidrig sei – oder gar die nationalen Einbürgerungsgesetze entsprechend angepasst werden müssten – hat der IGH jedenfalls nicht getroffen.<sup>13</sup>

Die *Nottebohm*-Entscheidung von 1955 ist in der völkerrechtlichen Literatur – wie kaum eine andere IGH-Entscheidung – als **nicht mehr zeitgemäß kritisiert** worden: Zum einen hat sie die Frage **der Mehrstaatigkeit**, die vor 70 Jahren in Mitteleuropa offenbar noch keine signifikante

---

13 Das Konzept des *genuine link* wurde später u.a. in Art. 91 der VN-Seerechtskonvention (vom 10. Dezember 1982) übernommen, der das sog. Flaggenstaatsprinzip festschreibt und wie folgt lautet: „Jeder Staat legt die Bedingungen fest, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt [sog. Registrierfreiheit]. Schiffe besitzen die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Zwischen dem Staat und dem Schiff muss eine echte Verbindung bestehen.“  
In der Staatenpraxis konnte sich indes kein Konsens über die Anknüpfungspunkte für eine „echte Verbindung“ – d.h. über die verbindlichen Kriterien für Einschränkungen der Registrierfreiheit – bilden. Erschwerend kam hinzu, dass im Rahmen der Seerechtskonvention kein Sanktionsregime bzw. keine gerichtliche Überprüfbarkeit für den Fall vorgesehen war, dass es an einem *genuine link* fehlte. So ist denn auch die Flaggenwahl im Falle einer fehlenden „echten Verbindung“ völkerrechtlich nicht unzulässig (vgl. zum Ganzen m.w.N. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, „Rechtsfragen zur Registrierfreiheit und zur Ausflagung nach dem VN-Seerechtsübereinkommen und dem deutschen Flaggenrechtsgesetz“, WD 2 - 3000 - 031/17, S. 6, <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/505884/84c8d00a2bde3ce4a906e041d0118de1/WD-2-031-17-pdf-data.pdf>).

Rolle gespielt hat,<sup>14</sup> außen vor gelassen. Zum anderen konnte der IGH nicht absehen, dass in Zeiten von **Globalisierung, internationaler Mobilität und Internet** andere Möglichkeiten – jenseits von Wohnsitz und Aufenthalt – bestehen, um Verbindungen zwischen dem Staatsangehörigen und seinem Staat, auch im Falle **multipler Staatsbürgerschaften**, aufrecht zu halten.<sup>15</sup>

Mittlerweile hat sich offenbar auch die *International Law Commission* (ILC) vom Konzept des *genuine link*, wie es in der *Nottebohm*-Entscheidung propagiert wird, distanziert.

„[...] if the genuine link requirement proposed by Nottebohm was strictly applied it would exclude millions of persons from the benefit of diplomatic protection as in today’s world of economic globalization and migration there are millions of persons who have moved away from their State of nationality and made their lives in States whose nationality they never acquire or have acquired nationality by birth or descent from States with which they have a tenuous connection.“<sup>16</sup>

#### 4.2. Fehlender Konsens hinsichtlich objektiver Einbürgerungskriterien

Das vom IGH propagierte Konzept der engen Verbindung (*genuine connection*) zwischen Staat und Staatsangehörigen sowie die dabei aufgestellten objektiven Einbürgerungskriterien (insb. Wohnsitz, Aufenthalt, Familienbande, Teilnahme am sozialen Leben etc.) haben sich überdies auch **in der Staatenpraxis und im nationalen Einbürgerungsrecht der Staatengemeinschaft kaum durchsetzen können**.<sup>17</sup>

---

14 Heute dagegen leben in Deutschland rund 2,5 Mio. Doppelstaatler (vgl. Statista, „Anzahl der deutschen Staatsbürger mit zweiter Staatsangehörigkeit in Deutschland nach ausländischer Staatsangehörigkeit im Jahr 2020“, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/654839/umfrage/deutsche-staatsbuenger-mit-zweiter-staatsangehoerigkeit-in-deutschland-nach-herkunftslaendern/>).

15 *Audrey Macklin*, “Is it time to retire Nottebohm?”, in: *AJIL Unbound*, Volume 111, 2017, S. 492-497, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/is-it-time-to-retire-nottebohm/C32A557A10C5FD2EAB1D1949D8E6D6BD>.

Ebenso *Peter J. Spiro*, “Nottebohm and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion”, *Investment Migration Working Paper*, IMC-RP 2019/1, S. 17 ff., <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>, der auf S. 21 kritische Stimmen aus der Literatur zusammenstellt: “Dimitry Kochenov concludes that the decision is an ‘entirely arbitrary and potentially harmful rule of international law’, the genuine link model ‘incoherent and logically inexplicable’. Robert Sloane finds that the ‘sociopolitical, romanticist vision of nationality articulated by the Nottebohm majority has [...] become increasingly anachronistic and misplaced today’. Rayner Thwaites similarly characterises Nottebohm as a ‘dead letter’”.

16 Vgl. *Draft Articles on Diplomatic Protection* 2006, abrufbar unter [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_8\\_2006.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf).

17 Vgl. näher *Peter J. Spiro*, “Nottebohm and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion”, *Investment Migration Working Paper*, IMC-RP 2019/1, S. 21, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>. Die *Nottebohm*-Entscheidung des IGH bindet formal ohnehin nur Liechtenstein und Guatemala.

Die Einbürgerungspraxis und die dem zugrundeliegenden Einbürgerungsgesetze erscheinen derart heterogen, dass **ein Konsens** (*opinio iuris*) **über einen zwingenden objektiven Anknüpfungspunkt** für die Staatsangehörigkeit nicht auszumachen ist.<sup>18</sup> Robert Sloane von der Boston University School of Law resümiert:

“[...] the genuine link theory [...] as a purported *general* norm of international law originates in a misreading of Nottebohm. In particular, it originates in an unwarranted reliance on Nottebohm’s romantic dicta about nationality. Today, if not at the time of the Nottebohm judgment, that theory often proves either anachronistic or incongruous in theory and practice.”<sup>19</sup>

#### 4.3. Subjektive Verbindung zwischen Staat und dem Einbürgerungswilligen

Einigkeit besteht dagegen lediglich hinsichtlich der durch den Einbürgerungsantrag vermittelten „**subjektiven Verbindung**“ zum Staat.<sup>20</sup> Als Anknüpfungspunkt für den derivativen Erwerb der Staatsangehörigkeit reicht es nach Auffassung der Staatenpraxis und großer Teile der Literatur aus, dass eine **freiwillige Willensbekundung des Antragstellers** (ein sog. „voluntatives Element“) vorliegt, einem bestimmten Staat zugehören zu wollen.<sup>21</sup> Darüber hinaus steht es den Staaten einbürgerungsrechtlich frei, ob und welchen objektiven Anknüpfungspunkt sie für die Verbindung zu ihren Staatsangehörigen fordern.

#### 4.4. Zwischenergebnis

Mit Blick auf den derivativen Erwerb der Staatsbürgerschaft stellt das Völkerrecht **keine normativ verbindlichen Anforderungen an einen objektiven Anknüpfungspunkt oder an eine materielle Nähebeziehung** (*genuine connection*) **zwischen Staat und Staatsbürger**. Die Staaten bleiben insoweit frei, die Voraussetzungen und Kriterien der Einbürgerung **autonom** zu regeln. Dem einbürgerungsrechtlichen Konzept des *citizenship-by-investment* stehen keine völkerrechtlichen Einwände entgegen.<sup>22</sup>

---

18 So Hoffmann, Patrick R., Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 234 m.w.N. in Fn. 163.

19 Robert D. Sloane, „Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality“, in: Harvard International Law Journal Vol. 50 (2009), S. 1-60 (5), <https://core.ac.uk/download/pdf/229122383.pdf>.

20 Darin liegt der Unterschied zwischen dem *originären* (durch Geburt) und dem *derivativen* Erwerb (Einbürgerung auf Antrag) der Staatsangehörigkeit. Beim originären Erwerb, wo es naturgemäß an einer freien Willensbekundung des Neugeborenen fehlt, müssen *objektive* Kriterien (Geburtsort: *ius soli* oder Abstammung: *ius sanguinis*) hinzukommen. Ein *objektiver* Anknüpfungspunkt ist also nur dann notwendig, wenn die Einbürgerung nicht auf einer freiwilligen Willensbekundung (in Form eines Antrags) beruht bzw. beruhen kann. Die (objektiven) Anknüpfungspunkte der Geburt und der Abstammung gehören zu den „klassischen“ und in der Staatenpraxis weithin akzeptierten Kriterien für den Erwerb der Staatsangehörigkeit.

21 Hoffmann, Patrick R., Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 229 f. m.w.N. aus der Staatenpraxis.

22 Ebda., S. 248.

## 5. Zur Anerkennung der durch einen anderen Staat verliehenen Staatsbürgerschaft

### 5.1. Haager Konvention

Art. 1 Satz 2 der Haager Konvention (s.o. 2.) legt fest, dass Staaten die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch einen anderen Staat insoweit **anerkennen und respektieren** müssen, als diese in Einklang mit geltendem Völkerrecht steht. Das bedeutet, dass Staaten die Anerkennung der durch einen anderen Staat verliehenen Staatsbürgerschaft **nicht nolens volens verweigern** dürfen.

Art. 2 der Haager Konvention macht unmissverständlich deutlich: „*Any question as to whether a person possesses the nationality of a particular State shall be determined in accordance with the law of that State.*“

### 5.2. EuGH-Urteil *Micheletti*

Aufschlussreich erweist sich in diesem Zusammenhang der vom **EuGH** im Jahre 1992 entschiedene Fall ***Micheletti***.<sup>23</sup> Der Kläger *Mario Michiletti* – ein in Argentinien geborener, aufgewachsener, medizinisch ausgebildeter und dort auch praktizierender Zahnarzt – war argentinischer Staatsbürger, der, vermittelt durch die Nationalität eines Elternteils, auch die italienische Staatsbürgerschaft besaß. *Michiletti* wanderte aus persönlichen Gründen nach Spanien aus, um dort als EU-Bürger (Italiener) die EU-Niederlassungsfreiheit (vgl. Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union) für sich in Anspruch zu nehmen. Die spanischen Behörden weigerten sich jedoch, seine italienische Staatsbürgerschaft anzuerkennen und ihm als Unionsbürger die Berufsausübung in Spanien zu gestatten. Die Weigerung der spanischen Verwaltung stützte sich auf Artikel 9 des spanischen *Código Civil*, wonach in Fällen doppelter Staatsangehörigkeit dann, wenn es sich bei keiner der beiden Staatsangehörigkeiten um die spanische handelt, derjenigen Staatsangehörigkeit Vorrang zukommt, die dem gewöhnlichen Aufenthalt des Betroffenen vor seiner Einreise nach Spanien entspricht, also beim Kläger der argentinischen Staatsangehörigkeit. Der EuGH stellte eine Verletzung von EU-Recht durch Spanien fest und führte aus:

„Es ist jedoch nicht Sache der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats dadurch zu beschränken, dass eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten verlangt wird“ (EuGH, *Michiletti*, Rdnr. 10).

Die EuGH-Entscheidung bestätigte also inzident die völkerrechtliche Pflicht Spaniens (Art. 1 Satz 2 der Haager Konvention), *Michelettis* originär erworbene (*ius sanguinis*) italienische Staatsbürgerschaft uneingeschränkt anzuerkennen und ihm als EU-Bürger die ihm zustehenden Grundfreiheiten zuzubilligen. Man wird davon ausgehen dürfen, dass die Beziehungen *Michelettis* zu Italien deutlich schwächer waren als zu Argentinien – dem Land, in dem er lebte und arbeitete.

---

23 EuGH-Urteil vom 7. Juli 1992, Rechtssache C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5285e429-5c52-460a-a376-1b9235db3074.0003.03/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5285e429-5c52-460a-a376-1b9235db3074.0003.03/DOC_2&format=PDF).

Legt man die *ratio* der *Nottebohm*-Entscheidung zugrunde, wäre Spanien vermutlich nicht verpflichtet gewesen, die italienische Staatsbürgerschaft *Michelettis* anzuerkennen. Bezeichnenderweise hat sich Spanien in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH aber gar nicht auf die *Nottebohm*-Entscheidung berufen. Der EuGH wiederum hat den sog. „*genuine link*-Test“ – also eine Überprüfung der persönlichen Bande *Michelettis* nach Italien, wie z.B. Sprachkenntnisse, Familienbindungen etc. – nicht vorgenommen.

## 6. Grenzen der staatlichen Einbürgerungsautonomie

### 6.1. Auswirkungen der Einbürgerung auf Drittstaaten

Macht das Völkerrecht im Ergebnis keine Vorgaben dahingehend, welche objektiven Kriterien ein Staat bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft anzulegen hat, so stellt sich die Frage nach den **Grenzen der staatlichen Einbürgerungsautonomie**. Das BVerfG hat 1987 im sog. *Teso*-Beschluss die **Grenzen** der Verleihung einer Staatsbürgerschaft durch einen Staat skizziert:

„Nach allgemeinem Völkerrecht unterliegt die Bestimmung des Kreises seiner Staatsangehörigen durch einen Staat bestimmten Grenzen, die sich unter anderem aus der Existenz und der Personalhoheit anderer Staaten ergeben.“<sup>24</sup>

Die Grenze der Handlungsfreiheit eines Staates ist jedenfalls dann erreicht, wenn die **Souveränität und die Rechte eines anderen Staates dem entgegenstehen**.<sup>25</sup> Die Verleihung der Staatsbürgerschaft ist zwar eine **autonome staatliche Entscheidung**. Hat diese Entscheidung allerdings **Auswirkungen auf andere Staaten** (eine „externe“ Dimension), so kann sie auch völkerrechtlich an Grenzen stoßen.<sup>26</sup>

In der Regel sind Staaten von der Entscheidung eines anderen Staates, jemanden auf dessen Wunsch hin und unter bestimmten Kautelen einzubürgern, **nicht oder nur peripher betroffen**.<sup>27</sup>

---

24 BVerfGE 77, 137 (153) – *Teso*, Rn. 45, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. Oktober 1987 - 2 BvR 373/83 - abrufbar unter: <https://www.servat.unibe.ch/df/bv077137.html>. Vgl. dazu die Besprechung von *Reiner Hofmann*, „Staatsangehörigkeit im geteilten Deutschland“, in: *ZaöRV* 1989, S. 287-300, [https://www.zao-erv.de/49\\_1989/49\\_1989\\_2\\_a\\_257\\_300.pdf](https://www.zao-erv.de/49_1989/49_1989_2_a_257_300.pdf).

25 *Hoffmann, Patrick R.*, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit*, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 181.

26 Strukturell erinnert dies an die Grundrechtsdogmatik: So stößt etwa die Religionsfreiheit – also das religiöse *forum internum* – erst *dann* an seine grundrechtlichen Schranken, wenn sie als *Religionsausübung* (*forum externum*) die Rechte anderer beeinträchtigt (z.B. durch Gebetsrufe, bestimmte öffentliche Praktiken etc.).

27 So auch *Tratnik, Matjaž / Weingerl, Petra*, „Investment Migration and State Autonomy: A Quest for the Relevant Link“, Investment Migration Working Paper, IMC-RP 2019/4, S. 6, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/09/IMC-RP-2019-4-Tratnik-and3-Weingerl.pdf>.

So hat das nationale Umweltrecht eines Staates größere Auswirkungen auf das Leben im Nachbarstaat als das nationale Einwanderungsrecht. Dies erklärt, warum Staaten gegen Einbürgerungsentscheidungen anderer Staaten eher selten (diplomatisch) protestieren oder dagegen klagen.

Das nationale Einbürgerungsrecht eines anderen Staates kann aber dann für ausländische Staaten relevant werden, wenn es – wie im Fall *Nottebohm* – um **Fragen des diplomatischen Schutzes** geht. Rechte eines Staates können auch berührt sein, wenn ein (Nachbar-)Staat etwa **große Teile von dessen Bevölkerung** (z.B. ethnische oder sprachliche Minderheiten) pauschal – womöglich ohne entsprechenden Antrag<sup>28</sup> – einbürgert (**Masseneinbürgerung**), um den anderen Staat **politisch zu schwächen** oder ihm langfristig zu schaden. Als völkerrechtlich problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die von Russland in Georgien oder im ukrainischen Donbass praktizierte sog. „**passportisation**“.<sup>29</sup>

Einen Sonderfall bildet schließlich die eng verflochtene **Rechts-, Sozial- und Wirtschaftsgemeinschaft der EU** mit ihrem Konzept der **Unionsbürgerschaft**. Hier ist das Handeln eines EU-Mitgliedstaates, das häufig auch die Gemeinschaft als Ganzes tangiert, europarechtlich am **Grundsatz der „loyalen Zusammenarbeit“** (Art. 4 Abs. 3 EU-Vertrag) zu messen, auf den die EU-Kommission bei ihren Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta rekurriert.<sup>30</sup>

Beim *ius pecuniae* handelt es sich dagegen um **keine Masseneinbürgerung**; schon aufgrund der hohen Geldbeträge bleiben die Zahlen der Eingebürgerten überschaubar.<sup>31</sup> Auch erfolgt das *citizenship-by-investment* in der Regel **allein im ökonomischen** Eigeninteresse des einbürgern- den Staates. Auswirkungen auf die Existenz oder die Personalhoheit eines anderen Staates, wie

- 
- 28 Vgl. zur sog. Zwangseinbürgerung *Hoffmann, Patrick R.*, Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 456 ff.
- 29 Vgl. dazu *Bescotti, E. / Burkhardt, F. / Rabinovych, M. / Wittke, C.*, „Passportization: Russia’s “humanitarian” tool for foreign policy, extra-territorial governance, and military intervention“, VerBlog, 23. März 2022, <https://verfassungsblog.de/passportization/>, DOI: 10.17176/20220323-121238-0. *Burkhardt, F./ Wittke, C./ Rabinovych, M., & Bescotti, E.*, „What Makes a Citizen? Russia's Passportization of the Donbas“. Russian Analytical Digest No. 277, 23. Februar 2022, S. 2-4. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/533782/RAD277.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. *Burkhardt, Fabian*, „Russia’s Passportisation of the Donbas“, SWP Comment, August 2020, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C41\\_Donbas.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C41_Donbas.pdf).
- 30 Vgl. dazu näher *Martijn van den Brink*, “Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?”, in: German Law Journal (2022), Heft 23, S. 79–96, doi:10.1017/glj.2022.4. *Tratnik, Matjaž / Weingerl, Petra*, “Investment Migration and State Autonomy: A Quest for the Relevant Link”, Investment Migration Working Paper, IMC-RP 2019/4, S. 19 ff., <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/09/IMC-RP-2019-4-Tratnik-and-Weingerl.pdf>. Auf die europarechtlichen Fragen geht das Gutachten von PE 6 ein.
- 31 Nach einer Studie des *European Parliamentary Research Service* (EPRS) vom Oktober 2021 („Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS\\_STU\(2021\)694217\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU(2021)694217_EN.pdf)) geht es offenbar um die Ausstellung von rund 130.000 „goldenen Pässen“ im Zeitraum zwischen 2011 und 2019, also EU-weit ca. 15.000 per annum.

vom BVerfG apostrophiert, zeitigt das *ius pecuniae* in der Regel nicht.

## 6.2. Allgemeine Völkerrechtsprinzipien und Diskriminierungsverbote

Denkbar ist, dass staatliche Einbürgerungsentscheidungen gegen **grundlegende Prinzipien des Völkerrechts und der Menschenrechte** verstoßen, wie z.B. das Verbot der Willkür, das Verbot der Rassendiskriminierung, das Gebot der Geschlechtergleichbehandlung oder andere **Gleichbehandlungsrechte bzw. Diskriminierungsverbote**.<sup>32</sup> Die menschenrechtlichen Bindungen eines Staates erstrecken sich dabei grundsätzlich auch auf **Hoheitsakte gegenüber ausländischen Staatsangehörigen** (Erteilung von Visa; Verleihung der Staatsangehörigkeit<sup>33</sup>).

Das *ius pecuniae* differenziert mit Blick auf die **Finanzkräftigkeit ohne Ansehen von Geschlecht, Rasse etc.**<sup>34</sup> Bei der Einbürgerungsentscheidung werden also **finanziell vermögende Antragsteller** bevorzugt, die bereit sind, eine entsprechende Inlandsinvestition zu tätigen.

Das Kriterium des „Vermögens“ gehört zwar zum „Kanon“ der **Diskriminierungsgründe**, die in den einschlägigen und weitgehend gleichlautenden **Diskriminierungs-Verbotsnormen** – also Art. 14 EMRK,<sup>35</sup> Art. 21 EU-Grundrechtecharta oder Art. 2 Abs. 2 VN-Sozialpakt – aufzählt werden. Diskriminierung aufgrund des „Vermögens“ hat in der Straßburger Rechtsprechung aber bislang so gut wie keine Rolle gespielt.<sup>36</sup> Auch diskriminiert das *ius pecuniae* streng genommen niemanden *aufgrund* seines Vermögens<sup>37</sup> – es bevorzugt, im Gegenteil, finanzkräftige Personen

- 
- 32 So de Groot / Vonk, “International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials”, Wolf Legal Publishers, Netherlands 2016, S. 45.  
Tratnik, Matjaž / Weingerl, Petra, “Investment Migration and State Autonomy: A Quest for the Relevant Link”, Investment Migration Working Paper, IMC-RP 2019/4, S. 9, <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/09/IMC-RP-2019-4-Tratnik-and-Weingerl.pdf>.
- 33 Das bedeutet freilich *nicht*, dass es ein grundrechtlich verbrieftes Recht auf Erhalt eines Visums oder auf Einbürgerung gäbe.
- 34 Malta und Zypern haben offenbar ihr *citizenship-by-investment*-Programm für russische Oligarchen beendet, und differenzieren beim *ius pecuniae* nunmehr auch hinsichtlich der Staatsangehörigkeit bzw. „Herkunft“ des Antragstellers; vgl. euronews, 8. März 2022, <https://de.euronews.com/my-europe/2022/03/09/keine-eu-passe-mehr-fur-russische-oligarchen> und RND, 17. März 2022, <https://www.rnd.de/politik/schluss-mit-goldenen-paesen-fuer-russische-oligarchen-A557YVBJDVDXVLT2ZMECCAFNII.html>.
- 35 Art. 14 EMRK, der aber nur in Verbindung mit der Verletzung anderer Konventionsrechte gerügt werden kann, lautet: „Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, *des Vermögens*, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“
- 36 Vgl. Meyer-Ladewig/Lehner, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK. Kommentar, Art. 14, Rdnr. 29; Sauer, in: Karpstein/Mayer, EMRK. Kommentar, München: Beck, 3. Aufl. 2022, Art. 14 Rn. 27.
- 37 Nach der Kommentarliteratur liegt eine Diskriminierung aufgrund des Vermögens dann vor, wenn bei vermögensbezogenen Entscheidungen das jeweilige Vermögen nicht angemessen berücksichtigt wird; so Jarass, Charta der Grundrechte der EU, München: Beck, 4. Auflage 2021, Art. 21 EU-Grundrechtecharta, Rn. 23.

---

gegenüber finanzschwachen. Dies reduziert das *ius pecuniae* im Grunde auf eine Ungleichbehandlung mit Blick auf die Zahlungsbereitschaft des Antragstellers. Der EGMR hat im *Belgischen Sprachenfall* indes nicht von ungefähr festgestellt, dass die Konvention *nicht jede* unterschiedliche Behandlung verbietet; dies würde zu „absurden“ Ergebnissen führen.<sup>38</sup> Eine **einbürgerungsrechtliche Bevorzugung aus Gründen des „Vermögens“** ließe sich im Fall des *ius pecuniae* problemlos mit **sachlich nachvollziehbaren Gründen rechtfertigen** – immerhin erscheinen finanzkräftige Aspiranten auf eine Einbürgerung für den einbürgernden Staat wirtschaftlich von Vorteil, zumal sie – neben ihrer Inlandsinvestition – als Staatsangehörige künftig auch steuerlich belastet werden können.<sup>39</sup>

Die Einbürgerung aus finanziellen Gründen mag manchem womöglich **ethisch fragwürdig** vorkommen;<sup>40</sup> unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten lässt sich ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot indes nicht erkennen.

\* \* \*

---

38 EGMR, Urteil vom 23. Juli 1968, Rs. 1474/62, Rn. 10.

39 Hoffmann, Patrick R., Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, S. 554.

40 Dazu allgemein Dzankic, Jelena, “Citizenship with a price tag: the law and ethics of investor citizenship programs”, in: Northern Ireland Legal Quarterly (NILQ) 65 (2014), S. 387-404, <https://nilq.qub.ac.uk/index.php/nilq/article/view/223/173>.