

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter am Landesverfassungsgericht



Deutscher Bundestag
- Innenausschuss -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)369 F

Halle, den 18. Oktober 2019

**Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 21.10.2019 zum**

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

BT-Drucksache 19/13505

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

BT-Drucksache 19/12200

c) Antrag der Fraktion der FDP

Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzlich regeln

BT-Drucksache 19/..

Sehr geehrte Frau Lindholz,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 24.06.2019 und übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zu den Gegenständen der Anhörung.

I. Anlass und Kontexte der Gesetzgebungsvorschläge

Der Brexit beschäftigt nicht nur die Europäische Union und führt zu Neuregelungen im Bereich des Ausländerrechts (§ 101a AufenthG), sondern zeitigt auch im Bereich des Staatsangehörigkeitsrecht Wirkung. Im einer Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP wird dazu zutreffend ausgeführt:

„Durch den geplanten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU droht vielen britischen EU-Bürgern der Verlust ihrer EU-Bürgerschaft. Es werden deshalb vermehrt Anträge auf (Wieder-)Einbürgerung gestellt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Regelung des Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG), nach der frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge auf Antrag wieder einzubürgern sind, ausreichend ist, die Verluste an Staatsangehörigkeiten, die sich aus dem nationalsozialistischen Unrechtsregime ergeben haben, auszugleichen. Insbesondere ist fraglich, ob bestimmte Änderungen bzw. Anpassungen des Staatsangehörigkeitsrechts an das Grundgesetz nicht vom Gesetzgeber auch bei (Wieder-)Einbürgerung von Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund des nationalsozialistischen Unrechtsregimes verloren haben, und deren Nachfahren, angemessen berücksichtigt werden müssten (vgl. Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung „Ein schmerzhafter Weg“ vom 20. Juli 2019).“¹

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort vom 03.09.2019 dazu ausgeführt:

„Der Bundesregierung war und ist es ein wichtiges Anliegen, nachwirkende Folgen des NS-Unrechts im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts zu beheben. So hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, ungeachtet der durch die verfassungs- und staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachungsgesetzgebung und die höchstrichterliche Rechtsprechung geschaffenen unterschiedlichen Ausgangslagen, schon mit Erlass an das Bundesverwaltungsamt vom 28. März 2012 für im Ausland lebende Kinder deutscher Staatsangehöriger, die nach § 4 Absatz 1 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) a. F. nicht durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben konnten, sowie für Kinder zwangsausgebürgerter deutscher Staatsangehöriger, die deswegen keinen Anspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG haben, eine erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit über § 14 StAG eröffnet.“²

¹ BT-Drucks. 19/12435.

² BT-Drucks. 19/12966 S. 2.

Daran wird – in aller Kürze – deutlich, dass einerseits mit Blick auf die inhaltliche Zielsetzung kaum Divergenzen bestehen, andererseits aber unterschiedliche Einschätzungen bestehen, ob notwendigerweise eine gesetzliche Regelung der Fragen sinnvoll und geboten erscheint.

Die Stellungnahme geht vor diesem Hintergrund zunächst auf die Frage der Erforderlichkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung der durch Art. 116 Abs. 2 GG nicht erfassten Fallgruppen aus und widmet sich anschließend einzelnen Fragen, die durch die drei Anträge darüber hinaus aufgeworfen werden.

II. Erforderlichkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung

1. Beurteilungsmaßstab

Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung kann aus zwei Blickwinkel thematisiert werden: Erstens aus der verfassungsrechtlichen Perspektive eines Parlamentsvorbehalts und damit eine zwingenden Zuständigkeit des Parlaments für die zu treffende Regelung und zweitens – soweit eine solche zwingenden Zuständigkeit nicht besteht – aus dem Blickwinkel der Gebotenheit und Angemessenheit einer gesetzlichen Regelung aus dem Blickwinkel der Gesetzgebungslehre, die nur den Erlass solcher Gesetze bejaht, für die einer Erforderlichkeit aus anderen Gründen besteht, etwas mit Blick auf die zu erzielenden Steuerungswirkungen. Im zweiten Fall sind deshalb auch die alternativen Steuerungsinstrumente mit in die Betrachtung einzubeziehen, etwa die Entscheidungssteuerung durch Innenrecht, etwa Erlasse.

Aus Art. 116 Abs. 2 GG folgt keine explizite verfassungsrechtliche Vorgabe, die verlangt, dass über den dort erfassten Regelungsbereich hinausgehende Einbürgerungen und insbesondere Anspruchseinbürgerungen explizit durch ein Gesetz geregelt werden müssen.

Allerdings sprechen, da es sich um grundlegende Statusfragen handelt, gute Gründe dafür, diese gesetzlich zu regeln. Insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass der Gesetzgeber weitere Tatbestände für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus dem Motiv der Wiedergutmachung regeln darf.³ Damit ist letztlich geklärt, dass Art. 116 Abs. 2 GG insoweit keine abschließende Regelung getroffen hat. Zudem folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die in Art. 116 Abs. 2 GG normierten Vorgaben im Lichte der Wertungen des Grundgesetzes, insbesondere der Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sowie Art. 6 Abs. 5 GG gesetzlich

³ Siehe BVerwGE 68, 220 (232); 85 108 (112).

konkretisiert werden müssen.⁴ Zudem hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass im Bereich der Wiedergutmachung (u.a. nationalsozialistischen Unrechts) dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zusteht, der nur durch einer verfassungsgerichtlichen Willkürkontrolle unterliegt.⁵ Damit ist zugleich klargestellt, dass das Verfassungsrecht keine formale Gleichbehandlung aller Fallkonstellationen verlangt, in denen irgendein Nachteil mit Auswirkungen auf die Staatsangehörigkeit entstanden ist.

Im vorliegenden Zusammenhang ist die entscheidende Frage indes nicht, ob es überhaupt einer gesetzlichen Regelung bedarf, sondern wie genau und explizit diese formuliert sein muss.

2. *Bestehende gesetzliche Regelungen und frühere Änderungsvorschläge*

Im thematischen Wirkungsfeld des durch Art. 116 Abs. 2 GG einerseits allgemein adressierten und andererseits partiell konkret normierten Bereichs der Wiedergutmachung im Zusammenhang mit dem Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit finden sich im Staatsangehörigkeitsgesetz – über den Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG in seiner Interpretation durch die Rechtsprechung⁶ hinausgehend – derzeit die folgenden Regelungen:

An erster Stelle ist die Regelung des § 13 StAG zu nennen, deren sachliche Reichweite auf minderjährige Kinder begrenzt wurde:

§ 13 [Einbürgerung eines ehemaligen Deutschen]

Ein ehemaliger Deutscher und seine minderjährigen Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, können auf Antrag eingebürgert werden, wenn ihre Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und sie die Voraussetzungen des § 8 Absatz 1 Nummer 1 und 2 erfüllen.

Zu dieser Regelung hatte ein Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen aus dem Jahr 2015⁷ eine Ergänzung um einen Satz 2 vorgesehen, der folgenden Wortlaut haben sollte:

„Abkömmlinge deutscher Staatsangehöriger, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, sind auf Antrag wieder einzubürgern, auch wenn sie nach dem zu dem Zeitpunkt ihrer Geburt geltenden Recht die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Abstammung erworben hätten.“

⁴ BVerfGE 37, 217 (239, 262 ff.).

⁵ BVerfGE 102, 254 (299).

⁶ Dazu *Hailbronner*, in: ders./Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, GG Art. 116 Rn. 90 ff.

⁷ BT-Drucks. 18/5631. Der Entwurf ist nicht beschlossen worden.

Hinzu kommt die weitere allgemeine Regelung des § 14 StAG:

§ 14 [Einbürgerung eines nicht im Inland niedergelassenen Ausländers]

Ein Ausländer, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, kann unter den sonstigen Voraussetzungen der §§ 8 und 9 eingebürgert werden, wenn Bindungen an Deutschland bestehen, die eine Einbürgerung rechtfertigen.

Relevanz für die Thematik besitzt überdies der sog. Generationenschnitt des § 4 Abs. 4 StAG:

„(4) 1Die deutsche Staatsangehörigkeit wird nicht nach Absatz 1 erworben bei Geburt im Ausland, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, das Kind würde sonst staatenlos. 2Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes ein Antrag nach § 36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird; zur Fristwahrung genügt es auch, wenn der Antrag in dieser Frist bei der zuständigen Auslandsvertretung eingeht. Sind beide Elternteile deutsche Staatsangehörige, so tritt die Rechtsfolge des Satzes 1 nur ein, wenn beide die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.“

Auf den verfassungsrechtlichen Streit über diese Regelung sei an dieser Stelle nur hingewiesen.⁸

3. Steuerung der Verwaltungspraxis durch Erlasse des Bundesministeriums des Innern

Auf der Grundlage des § 14 StAG hat das Bundesverwaltungsamt über die von Art. 116 Abs. 2 GG nicht erfassten Fallkonstellationen entschieden, bei denen nach allgemeiner Ansicht ebenfalls ein Anlass zur Wiedergutmachung besteht. Diese Entscheidungspraxis wurde und wird durch einen Erlass vom 25. Juni 2001 (Az. V6 – 124 460/1) gesteuert, der durch Erlasse vom 28. März 2012 (Az. V II 5 – 124 460/1) und vom 30.08.2019 (Az. V II 5 – 20102/62#3) geändert und ergänzt worden ist. Da die Erlasse als bekannt vorausgesetzt werden können, sei nur auf die Geltungserweiterung hingewiesen, die durch die letzte Änderung bewirkt wurde.

Der Änderungserlass bezieht

- alle vor Inkrafttreten des Grundgesetzes am 24. Mai 1949 geborenen ehelichen Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter sowie nichtehelichen Kinder deutscher Väter und ausländischer Mütter ein
- sowie eheliche Kinder, deren deutsche Mütter bzw. nichteheliche Kinder, deren deutsche Väter im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen eine fremde Staatsangehörigkeit erworben und die deutsche verloren haben.

⁸ Dazu etwa *Zimmermann/Bäumler*, DÖV 2016, 97 ff. einerseits und *Hailbronner*, in: *ders./Maaßen/Hecker/Kau*, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, GG Art. 116 Rn. 99 ff. andererseits.

In diesen weiteren Fällen wird durch den Erlass unter den weiteren Voraussetzungen des § 14 StAG eine Einbürgerung ermöglicht, wobei die allgemeine Grenze des § 4 Abs. 4 StAG zu beachten ist.

4. *Kritik an dieser Praxis*

Die beiden Gesetzesentwürfe und der Antrag der FDP Fraktion kritisieren die bisherige Praxis unter mit Blick auf die unzureichende Rechtssicherheit bei den Normadressaten und teilweise auch hinsichtlich der sachlichen Reichweite der Gewährung eines Einbürgerungsanspruchs zum Zweck der Wiedergutmachung.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst auf die Frage der hinreichenden Rechtsklarheit und Rechtssicherheit einzugehen und sodann auf die Frage der inhaltlichen Reichweite der eingeräumten Anspruchseinbürgerungen.

a) Rechtssicherheit und Rechtsklarheit

Auf Grund der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Gesetzesbindung (auch) der öffentlichen Verwaltung wird durch eine gesetzliche Regelung zweifelsohne ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Das bedeutet aber nicht, dass es im Falle einer Konkretisierung einer allgemeinen gesetzlichen Regelung (hier § 14 StAG) durch Verwaltungsvorschriften an Rechtssicherheit fehlt.

Verwaltungsvorschriften steuern intern die Ermessensausübung und garantieren damit zugleich die einheitliche Rechtsanwendung.⁹ Durch die nach außen wirkenden Entscheidungen wird eine sog. Selbstbindung der Verwaltung erzeugt, die aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet auch justiziabel ist.¹⁰ Änderungen der Verwaltungspraxis sind dadurch nicht ausgeschlossen, aber Rechtfertigungsbedürftig.¹¹ Der Gleichheitssatz kann durch die Verwaltungsgerichte auch insoweit als Kontrollmaßstab herangezogen werden. Es besteht deshalb ein durchaus vergleichbares Maß an Rechtssicherheit.

Hinzu kommt, dass ein allgemeines Gesetz in der Regel nur dann angemessen ist, wenn es auch eine entsprechende hohe Zahl von Anwendungsfällen gibt, was in mehreren der diskutierten Fallgruppen nicht bzw. u.a. wegen des Generationenschnitts mit deutlich abnehmender Tendenz der Fall ist.

⁹ Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 24, Rn. 26.

¹⁰ BVerwGE 70, 127 (136); 104, 220 (223).

¹¹ BVerwGE 34, 278 ff.;

b) Inhaltliche Reichweite des Einbürgerungsanspruchs

Der Unterschied in der sachlichen Reichweite der beiden Gesetzesentwürfe und der Erlasse bzw. Verwaltungspraxis bezieht sich insbes. auf die folgenden Fallkonstellationen:

- Adoptivkinder, die von den Erlassen nicht erfasst werden
- Sonstige Personen und deren Abkömmlinge, die auf Grund einer Flucht vor nationalsozialistischer Verfolgung noch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatten, diese aber erworben hätten.
- Abkömmlinge, die dem Generationenschnitt nach § 4 Abs. 4 StAG unterfallen, die von der GE abweichend teilweise einbezogen werden sollen.

Insoweit stellt sich die Frage, ob eine Gleichbehandlung geboten ist oder – mit Blick auf die dritte Konstellation – eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen Fällen gerechtfertigt werden kann.

Auch hier ist zu betonen, dass die offene Regelung des § 14 StAG im Einzelfall eine Entscheidungsmöglichkeit eröffnet und unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände im Rahmen der Vergleichbarkeit mit geregelten Fällen eine Entscheidung getroffen werden kann.

Anzumerken ist auch, dass eine Durchbrechung des Generationenschnitts für einzelne Fallgruppen gleichheitsrechtlich bedenklich ist, weil es auch wegen der großen zeitlichen Abstands kein zwingender Grund für eine Ungleichbehandlung ersichtlich ist.

5. *Nachteile einer gesetzlichen Regelung*

Damit sind zugleich die Nachteile einer sehr detaillierten gesetzlichen Regelung angesprochen. Sie würde den abschließenden Charakter verfestigen und es würde sich zudem die Frage stellen, ob es für die Regelungen noch Anwendungsfälle gibt oder die Regelungen nur noch symbolischen Charakter besitzt.

III. Schlussfolgerungen

Insgesamt besteht deshalb aus meiner Sicht aus dem Blickwinkel des angemessenen Regelung und Steuerung der Wiedergutmachung im Bereich des Entzugs bzw. Verlustes bzw. Nichterwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit verfolgenden und diskriminierenden Maßnahmen des Nationalsozialismus kein Bedarf für eine weitergehende parlamentsgesetzliche Regelung. Durch die bisher praktizierte Er-

lassregelung wird in hinreichend rechtssicherer und rechtsklarer Art und Weise das Wiedergutmachungsinteresse umgesetzt und überdies die Möglichkeit der Entscheidung über weitere besondere Fallkonstellationen eröffnet.



Prof. Dr. Winfried Kluth