

Nicholas Courtman

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 21.10

Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

Anhang: Rekonstruktion der rechtspolitischen und -geschichtlichen Entwicklungen auf dem Gebiet der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1949-89.

1. Vorbemerkung: Der unmittelbare Kontext der zur Rede stehenden Gesetzentwürfe bzw. Anträge der Linke, der Grünen, und der FDP.

Die Gesetzentwürfe der Linke, der Grünen, und der Antrag der FDP sind infolge einer gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit bezüglich der Einbürgerungsansprüche der Nachfahren der Verfolgten des NS-Regimes, die in den letzten zwei Jahren aufgekommen ist, entstanden. Dies lässt sich ohne den Brexit und mit der damit zusammenhängenden Zunahme an Einbürgerungsanträgen von Nachfahren ehemals deutscher Juden und Jüdinnen nicht erklären.

Nichtsdestotrotz ist die weit verbreitete Tendenz, den Protest gegen die Missstände in der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung der Nachfahren der NS-Verfolgten als reine Brexitangelegenheit zu betrachten oder darzustellen, irreführend. Die Einbürgerungsstatistik zeigt, dass im Jahre 2008 insgesamt fast so viele Anträge auf Einbürgerung nach Art. 116 abs. 2 GG gestellt worden sind wie im Jahre 2018.¹ Die Zahl der erfolgten Einbürgerungen nach Art. 116 abs. 2 GG im Jahr 2006 überwiegt diejenigen aus den letzten drei Jahren bei weitem; damals waren es 5,139 Einbürgerungen im Vergleich zu zwischen 1,400 und 2,500 pro Jahr seit 2015.²

Die Zahl abgelehnter Anträge wird statistisch nicht erfasst. Dennoch können wir angesichts der hohen Zahlen an Einbürgerungsanträgen und erfolgten Einbürgerungen von vor mehr als zehn Jahren davon ausgehen, dass die Einbürgerungsanträge einer nicht geringen Zahl von Nachfahren von NS-Verfolgten auch vor zehn Jahren abgelehnt worden sein müssen. Der Unterschied zwischen vor zehn Jahren und heute liegt nicht in der Zahl der Einbürgerungsanträge oder erfolgten Einbürgerungen, sondern in dem Maße der dieser Angelegenheit zukommenden Medienaufmerksamkeit.

Die Probleme, für welche die vorgebrachten Gesetzentwürfe eine Lösung vorschlagen, sind weder neu, noch ist man in den zuständigen Bundesministerien und Bundesbehörden erst seit dem Brexit-Votum derer bewusst. Diese Themen sind aber bisher in der geschichtswissenschaftlichen Forschung vollkommen unbeachtet geblieben. Angesichts des Mangels an geschichtswissenschaftlichen Studien zum Thema der staatsangehörigkeitsrechtlichen und einbürgerungsbehördlichen Behandlung der Verfolgten des NS-Regimes und deren Nachfahren, habe ich diesen Anhang zu meiner schriftlichen Stellungnahme erstellt. Hier werde ich die wichtigsten Entwicklungen in diesem Gebiet seit 1949 zusammenfassend rekonstruieren und dabei nachzeichnen, welche Rolle die rechtspolitischen Entscheidungen der Vergangenheit bei der Genese der aktuellen Probleme gespielt haben.

Da die meisten Akten, die jünger als 30 Jahre sind, nicht der Schutzfrist unterliegen, wird

¹ Im Jahr 2008 waren es 4,040, im Jahr 2018 dann 4,619. BT-Drs. 19/12966, S. 4.

² Ebd. S. 5.

meine Rekonstruktion mit dem Ende der 1980er Jahre aufhören.

2. Verfassungsrechtliches und einfachgesetzliches Wiedergutmachungsstaatsangehörigkeitsrecht und die Einbürgerungspraxis bei den während des Nationalsozialismus rassistisch, religiös oder politisch Verfolgten und deren Abkömmlingen seit 1949.

2.1. Art. 116 abs. 2 GG.

Der Art. 116 abs. 2 GG in seiner endgültigen Form war Ergebnis wiederholter Debatten und Änderungen im Parlamentarischen Rat, im Zuge welcher der Artikel vom Erfordernis der Aufgabe seit der Ausbürgerung erworbener fremder Staatsangehörigkeiten bereinigt wurde, und auch den 'Abkömmlingen' der Ausgebürgerten einen Einbürgerungsanspruch zugesprochen wurde.³

Der Artikel gestattete den zwischen 1933 und 1945 aus politischen, rassistischen, oder religiösen Gründen ausgebürgerten, früheren deutschen Staatsangehörigen entweder einen uneingeschränkten Einbürgerungsanspruch (S. 1), oder sah für die Möglichkeit einer Rückgängigmachung der Ausbürgerung selbst bei Wohnsitz im Inland (S. 2) vor.

Während der 1950er Jahre hat man den Artikel dahingehend so ausgelegt, dass nur Abkömmlinge, die die deutsche Staatsangehörigkeit ohne die Zwangsausbürgerung des Elternteils erworben hätten, einen Einbürgerungsanspruch genossen haben.

Obwohl die Ehefrauen von Männern, die vor der Eheschließung ausgebürgert worden waren, keinen eigenen Einbürgerungsanspruch nach dem Artikel hatten, hat man in manchen Fällen die Ehefrauen von ausgebürgerten Männern auf einer Einzelfallbasis unter Beachtung des Prinzips der Familieneinheit eingebürgert, und zwar auf der Grundlage des §1 abs. 1 der Verordnung zur Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen vom 20.1.1942.⁴

2.2. Vom Anwendungsbereich des Art. 116 abs. 2 GG ausgeschlossenen Verfolgten und das Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit.

Da der Artikel explizit nur denjenigen früheren deutschen Staatsangehörigen, denen die Staatsangehörigkeit 'entzogen worden' war, einen Einbürgerungsanspruch zugestand, blieben viele derjenigen, die staatsangehörigkeitsrechtliches Unrecht infolge nationalsozialistischer Verfolgung und Diskriminierung erlitten hatten, unbeachtet. Das waren vor allem die folgenden drei Gruppen:

1) Frühere deutsche Staatsangehörige, die im Zusammenhang mit nationalsozialistischer Verfolgung die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß der normalen Verlustbestimmungen des RuStAG verloren haben, bevor ihnen die Staatsangehörigkeit entzogen worden ist (z.B. eine geflohene deutsche Jüdin, die im September 1941 einen ausländischen Mann geheiratet hat, obwohl sie zwei Monate später von der 11. VO zum Reichsbürgergesetz sonst ausgebürgert worden wäre).

2) Die deutschen Volkszugehörigen in den von den Nationalsozialisten einverleibten Ostgebieten, die auf Grund ihrer 'Rasse' von den Sammeleinbürgerungen der dortigen

³ Michael F. Feldkamp (hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Akten und Protokolle. Band 14: Hauptausschuss* (München: Oldenbourg Verlag, 2009), S. 1189f.

⁴ RGBl. S. 40.

deutschen Volkszugehörigen ausgeschlossen wurden. Dies betraf vor allem Menschen jüdischen Glaubens bzw. jüdischer Abstammung, aber auch von den Nationalsozialisten als 'Zigeuner' identifizierte Menschen.

3) Individuen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, die zwar in Deutschland lange vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten geboren und aufgewachsen waren, denen aber der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verwehrt blieb auf Grund der antisemitischen und antipolnischen Einbürgerungspraxis sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik.⁵

Anfang des Jahres 1954 hat sich die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland an Bundestagsabgeordnete und Ministerialbeamte gewendet und dafür plädiert, die zwei ersten der oben genannten Gruppen in dem Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit (StAREgG), das zu der Zeit in den zuständigen Bundestagsausschüssen beraten wurde, zu berücksichtigen.⁶ Innerhalb des BMI war der Adressat des Briefs der Ministerialrat Fritz Samuel Fiegel, Leiter des Referats für allgemeine Wiedergutmachung, das innerhalb der Unterabteilung 'Staatsrecht, Verfassung, Verwaltung' im BMI angesiedelt war. Als Jude ist Fiegel 1933 nach England geflohen, nachdem er seines Amts als Landgerichtsrat in Berlin durch das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums enthoben worden war.⁷

Fiegel leitete die Bitte der Zentralwohlfahrtsstelle an seine Kollegin Erna Dlugosch, Referentin für Staatsangehörigkeitsrecht und Hauptverantwortliche innerhalb des BMI für die Herausarbeitung des StAREgG, weiter, und bat darum, selbst die Zuständigkeit für die wiedergutmachungsbezogenen Aspekte des StAREgG übernehmen zu dürfen. Dlugosch war schon einen Monat vor Fiegels Kontaktaufnahme von den Problemen, mit denen die zwei oben genannten Gruppen von verfolgten Personen zu ringen hatten, von ihrem eigenen Hilfsreferenten in Kenntnis gesetzt worden.⁸ Dlugosch ignorierte sowohl diesen Brief als auch die nächsten drei Briefe, in denen Fiegel seine Bitte um die Übernahme der Zuständigkeit für diese Wiedergutmachungsangelegenheiten wiederholte.⁹

Erst nachdem die jüdische Bundestagsabgeordnete Jeanette Wolff im Mai 1954 die Bitten der Zentralwohlfahrtsstelle in dem Ausschuss für Heimatvertriebene, welcher der beratende Ausschuss bei der Herausarbeitung des Gesetzes war, vortrug,¹⁰ musste Dlugosch beginnen, Formulierungen für die Anliegen der jüdischen Gemeinde zu entwerfen, um sie dann später im federführenden Ausschuss für Angelegenheiten der inneren Verwaltung vorzulegen. Auch nach der Erteilung dieser Aufgabe hat Dlugosch in zahlreichen Stellungnahmen und internen Vermerken ihrer unwohlwollenden Einstellung den Belangen der jüdischen Organisationen gegenüber Ausdruck gegeben. Dies gipfelte in Dlugoschs Niederschrift einer Besprechung zwischen ihr, Fiegel, deren Unterabteilungsleiter Dr. Werner Füßlein, und dem Staatssekretär Hans Ritter von Lex.

⁵ Olivier Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945* (Göttingen: V&R Unipress, 2006), S. 143-63.

⁶ Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland an MdB Jeanette Wolff, 24.2.1954, BArch, B 106/73168, Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland an Ministerialrat Fritz Samuel Fiegel, 24.2.1954, BArch, B 106/73169.

⁷ Fiegels Personalfragebogen für das BMI, BArch, PERS 101/49646.

⁸ ORR Harting an Dlugosch betr. Grundsatzfragen bei der Behandlung von Einbürgerungsanträgen rassisch und politisch Verfolgter, die keinen Einbürgerungsanspruch nach Art. 116 abs. 2 GG haben, 29.1.1954, BArch, B 106/73169.

⁹ Korrespondenz zwischen Fiegel und Dlugosch in BArch, B 106/73169.

¹⁰ Kurzprotokoll der 9. Sitzung des Ausschusses für Heimatvertriebene, 4.5.1954, BArch, B 106/73168.

In ihrer stark von Fiegels Version abweichenden Niederschrift der Ergebnisse dieser Besprechung hat Dlugosch behauptet, Hans Ritter von Lex habe sich gegen die Verleihung eines Einbürgerungsanspruchs an die aus den Sammeleinbürgerungen aus “rassischen” Gründen ausgeschlossenen deutschen Volkszugehörigen positioniert mit der Begründung, dass ‘diese Emigranten [...] zwar bis zu ihrer Emigration sich zum deutschen Volkstum bekannt [hätten], seien aber noch nie deutsche Staatsangehörige gewesen und dürften sich in der Emigration und vermutlich auch noch Jahre nach dem Zusammenbruch nicht als deutsche Volkszugehörige geriert haben’.¹¹ Nach ihrer Niederschrift soll sich Ritter von Lex auch gegen die Verleihung eines Einbürgerungsanspruchs an diejenigen verfolgten Personen, die ihre Staatsangehörigkeit gemäß der normalen Verlustbestimmungen des RuStAG verloren hatten, positioniert haben.

Fiegel bestritt die Richtigkeit dieser Zusammenfassung und behauptete, Ritter von Lex habe in beiden Fällen die Verleihung eines Einbürgerungsanspruchs bejaht. Nachdem er von der Vertretung Werner Füßleins gebeten wurde, den Konflikt aufzuklären, antwortete Ritter von Lex, dass er sich an die Ergebnisse der Besprechung nicht mehr erinnern konnte, und dass Füßlein nach seiner Rückkehr mit ihm noch einmal darüber sprechen sollte.¹² Zu einer Klärung des Konflikts kam es nie, da Fiegel eine Woche später an den Folgen eines Schlaganfalls verstarb. Bei der nächsten Besprechung des Gesetzentwurfes im Ausschuss für Angelegenheiten der inneren Verwaltung war das BMI durch Dlugosch und eine Reihe ehemaliger NSDAP-Mitglieder,¹³ aber keine Person, die wie Fiegel selbst nationalsozialistische Verfolgung erlebt hatte, vertreten.

2.2.1. Einfachgesetzlicher Einbürgerungsanspruch der deutschen Volkszugehörigen, die aus rassistischen Gründen von den nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen worden waren.

Der Ausschuss stimmte dem Vorschlag, den aus rassistischen Gründen von den Sammeleinbürgerungen der Nationalsozialisten ausgeschlossenen deutschen Volkszugehörigen einen Einbürgerungsanspruch einzuräumen, zu. Gleichzeitig machte der Ausschuss diesen Einbürgerungsanspruch von zwei anderen Bedingungen abhängig, um eine Besserstellung der jüdischen deutschen Volkszugehörigen im Vergleich mit deren nichtjüdischen Gegenstücken zu vermeiden. Zu diesem Zweck legte man fest, dass ein Einbürgerungsanspruch für die ausgeschlossenen deutschen Volkszugehörigen nur dann bestehen sollte, wenn die betroffenen Personen in Deutschland wohnhaft waren und ‘in der Zwischenzeit’ keine andere Staatsangehörigkeit erworben hatten.¹⁴ Mit

¹¹ Dlugosch an Werner Füßlein, 26.5.1954, BArch, B 106/73168.

¹² Ritter von Lex an Unterabteilung I B, 18.6.1954, B Arch, B 106/73169.

¹³ Niederschrift der 9. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung, 9.9.54, BArch, B 106/73168. Die teilnehmenden Ministerialbeamten des BMI mit einer ehemaligen NSDAP-Mitgliedschaft waren: Unterabteilungsleiter Werner Füßlein, Mitglied der NSDAP seit 1935 (BArch, R 9361-IX Kartei/10060281); Referent für Einbürgerungssachen Dr. Georg Freiherr von Fritsch, Mitglied der NSDAP seit 1947 (BArch, R 9361-IX Kartei/9801347); Ausländer- und Aufenthaltsrechtsreferent Kurt Breull, Mitglied der NSDAP seit 1930 und zahlreichen anderen nationalsozialistischen Verbänden dazu (Ausführlich hierzu: Stefanie Palm und Irina Stange, ‘Vergangenheiten und Prägungen des Personals des Bundesinnenministeriums’, in *Hüter der Ordnung: Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus*, hrsg. von Frank Bösch und Andreas Wirsching (Bonn: bpb, 2019), S. 122-82, hier S. 160-64).

¹⁴ Niederschrift der 9. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung, wie Ebd. In der Niederschrift steht: ‘Es wird hervorgehoben, dass nach Abs. 1 [des von Dlugosch vorgelegten

‘Zwischenzeit’ war hier der Zeitraum seit der zuerst erfolgten Sammeleinbürgerung und dem Zeitpunkt der Antragstellung gemeint.¹⁵

Diese Bedingung ist dem Gesetz angefügt worden, um eine Ungleichbehandlung von Juden und Nichtjuden zu vermeiden. Dabei übersah der Ausschuss, dass die infrage stehenden Nichtjuden seit der Sammeleinbürgerung weder nationalsozialistischem Verfolgungs- und Vernichtungswahn ausgesetzt waren, noch wären sie ohne den zwischenzeitlichen Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit staatenlos gewesen. Dies war nicht der Fall bei deren jüdischen Gegenstücken, die in der Regel das Überleben nur durch eine Flucht ins nichtdeutsche Ausland hatten sichern können, und die in manchen Fällen seit den Sammeleinbürgerungen als staatenlos gegolten hatten. Alle Staatsangehörigen des Staats Danzig, die nach den Maßgaben der Nationalsozialisten als “Volljuden”, “Mischlinge”, oder “Zigeuner” galten, waren z.B. am 31.1.1942 staatenlos gemacht worden, auch bei Wohnsitz im Ausland.¹⁶ Der vom Ausschuss beschlossene §9a, der unverändert als §11 in das StARegG Eingang fand, setzte voraus, dass die Danziger, die durch eine Flucht ins Ausland überlebt hatten, nicht nur nach Deutschland zurückkehren mussten, sondern auch wenigstens 13 Jahre lang staatenlos geblieben sein mussten, um einen Einbürgerungsanspruch zu haben.

Angesichts dieser Anforderungen muss man den §11 des StARegG als eine Regelung betrachten von der, wie Esther Weizsäcker anmerkt, kaum jemand profitiert haben dürfte.¹⁷ Auch in dieser zutiefst eingeschränkten Fassung ging der Paragraph aber der Erna Dlugosch zu weit. In ihrer Beurteilung der Beschlüsse des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung für Ritter von Lex, Werner Fülleln, und Innenminister Robert Lehr, meldete Dlugosch ‘gewisse Bedenken’ zum Paragrafen, ‘weil es sich um Personen handelt, die noch nie deutsche Staatsangehörige gewesen sind, denen gegenüber kein Versprechen einzulösen ist und die aus der Emigration in ihr früheres Heimatland (Tschechoslowakei, Polen, Danzig) vermutlich zurückgegangen wären, wenn nicht die Ideologie der Ostblockstaaten ihnen den Rückweg abgeschnitten hätte’.¹⁸

Diese Einschätzung ist zum Teil eine Wiederholung dessen, was Dlugosch schon in den vorigen Monaten gesagt hatte. Der Hinweis auf das mangelnde Versprechen gegenüber den deutschen Volkszugehörigen, die aufgrund ihrer “Rasse” aus den

Formulierungsvorschlags; N.C.] die Juden nunmehr so gestellt werden sollten, als wenn sie seinerzeit in die Kollektiveinbürgerung miteinbezogen worden wären. Insoweit würde eine Gleichstellung mit den anderen seinerzeit kollektiv Eingebürgerten herbeigeführt. Der Abs. 1 enthalte jedoch eine Ungleichheit, da z.B. bei zwei verschiedenen Auswanderern aus Karlsbad, die in Südamerika Staatsangehörigkeit erworben hätten, der Jude nunmehr einen Einbürgerungsanspruch haben würde, der andere jedoch nicht. Aus diesen Gründen beschließt der Ausschuss, hinter dem 1. Satz einzufügen: ‘es sei denn, dass er in der Zwischenzeit eine andere Staatsangehörigkeit erworben hat’.

¹⁵ Alexander N. Makarov, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht: Kommentar* (Frankfurt a.M.: Metzner, 1966), §11 StARegG, II.4, S. 383-85.

¹⁶ §4 der Verordnung über die deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebiete vom 4.3.1941 in der Fassung der Zweiten Verordnung über die deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten vom 31.1.1942, RGBl I S. 51.

¹⁷ Esther Weizsäcker, ‘Wiedereinbürgerung und Perpetuierung von Diskriminierung: Nachkommen während der NS-Zeit geflohener Emigrantinnen und Emigranten im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht’, in *Ausgeschlossen: Staatsbürgerschaft, Staatenlosigkeit und Exil*, hrsg. von Doerte Bischoff und Miriam Rürup (München: Text + Kritik, 2018), S.135-61, S. 146.

¹⁸ Erna Dlugosch an Robert Lehr, Hans Ritter von Lex und Dr. Werner Fülleln, betr. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit, 13.10.1954, BArch, B 106/73168.

Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen worden waren, ist jedoch sowohl neu als auch zutiefst besorgniserregend, denn er stellt nichts weniger als eine nachträgliche Legitimierung des originären rassistischen Ausschlusses dieser deutschen Volkszugehörigen von den Sammeleinbürgerungen der Nationalsozialisten dar. Dass Dlugosch keine Rüge von ihren Vorgesetzten für diese zutiefst einfühlungslose und geradezu geschichtsrevisionistische Einschätzung des hinter dem Paragraphen stehenden Sachverhaltes eingeübt hat, sagt vieles über den allgemeinen Zustand in der Abteilung 'Verfassung, Staatsrecht und Verwaltung' aus. Dies deckt sich mit der Einschätzung des Historikers Frieder Günther, der bei dieser Abteilung in den 1950er Jahren eine allgemeine 'diskriminierende und von fehlendem Einfühlungsvermögen gegenüber NS-Opfern geprägte Praxis' diagnostiziert hat.¹⁹

2.2.2. Einfachgesetzlicher Einbürgerungsanspruch für diejenigen früheren deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit zwar verfolgungsbedingt aber durch §§17-25 RuStAG verloren haben.

Der Ausschuss beschloss, den früheren deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit vor der Zwangsausbürgerung gemäß §§ 17-25 RuStAG verloren hatten, keinen Einbürgerungsanspruch zu verleihen. Diese Entscheidung wurde damit begründet, dass die betroffenen Personen eine Einbürgerung nach §13 RuStAG beantragen konnten. §13 RuStAG erlaubte für die Ermessenseinbürgerung ehemaliger deutscher Staatsangehöriger aus dem Ausland. Dieser Paragraph: 1) konnte aber nur aus dem Ausland benutzt werden; 2) war mit einer hohen Einbürgerungsgebühr verbunden; 3) erfolgte meistens unter Beachtung des Grundsatzes der Vermeidung der Mehrstaatigkeit; und 4) forderte von den Antragssteller_innen eine Darlegung und Begründung deren Wunsch, deutsche Staatsangehörige zu werden. Somit beschloss der Ausschuss den betroffenen Personen einem Einbürgerungsverfahren zu unterziehen, das die Mitglieder des Parlamentarischen Rates bei der Herausarbeitung des Art. 116 abs. 2 GG als eine untragbare Zumutung für die unter dem Nationalsozialismus Verfolgten verworfen hatten.²⁰

Obwohl der Innenausschuss den Einbürgerungsanspruch für diese Personen gestrichen hatte, brachte die SPD einen Änderungsantrag während der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag ein, um einen Einbürgerungsanspruch doch zu verleihen, durch §12 des StARegG. Während der Beratung des Gesetzentwurfes im Bundesrat reichte Rheinland-Pfalz einen Änderungsantrag ein, um den Einbürgerungsanspruch zeitlich zu befristen, sodass Verfolgte nur bis zum 31.12.1956 einen Einbürgerungsantrag einreichen konnten. In ihrer Bewertung der Änderungen des Bundesrats für ihre Vorgesetzten im BMI betonte Frau Dlugosch, dass die zeitliche Befristung des §12 StARegG einem 'dringenden Interesse des Staates' entsprach.²¹ Ohne Widerstand vom BMI oder von anderen Mitgliedern des Vermittlungsausschusses, wurde §12 in seiner befristeten Form in das Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit aufgenommen, das am 22.2.1955 in Kraft trat.

¹⁹ Frieder Günther, 'Rechtsstaat, Justizstaat oder Verwaltungsstaat? Die Verfassungs- und Verwaltungspolitik', in *Hüter der Ordnung*, S. 381-412, S. 410.

²⁰ *Der Parlamentarische Rat: Hauptausschuss*, S. 1189f.

²¹ Dlugosch an Gerhard Schröder, Hans Ritter von Lex und Werner Fülllein, 29.11.1954, BArch, B 106/73167.

Somit hatten die verfolgten ehemaligen deutschen Staatsangehörigen weniger als zwei Jahre Zeit, um deren Einbürgerungsantrag zu stellen. Auch während dieses extrem kurzen Zeitfensters bestanden Dlugosch und andere Staatsangehörigkeitsreferenten der Länder auf eine sehr restriktive Auslegung des Paragrafen. So hat man 1955 festgelegt, dass Personen, die einen Antrag auf Entlassung aus der deutschen Staatsangehörigkeit während der Flucht vor dem Nationalsozialismus gestellt hatten, nicht unter dem Anwendungsbereich des Paragrafen fielen, 'weil der Wortlaut des Gesetzes [sie] nicht erfasst und §12 als Ausnahmebestimmung eng ausgelegt werden muss'.²² Ende 1956 wandte sich die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland an die SPD, CDU, und FDP Fraktionen mit der Bitte, die zeitliche Befristung des Einbürgerungsanspruchs durch einen Initiativauftrag im Bundestag aufzuheben.²³

Im April 1957 kam die SPD dieser Bitte nach und brachte sie einen Änderungsauftrag in den Bundestag ein. Dieser Antrag trachtete sowohl die zeitliche Befristung des Einbürgerungsanspruchs für die Verfolgten selbst aufzuheben, als auch einen unbefristeten Einbürgerungsanspruch für ihre Abkömmlinge einzuführen.²⁴ Dies hätte den §12 StARegG in Einklang mit dem Art. 116 abs. 2 GG gebracht. Das ehemalige NSDAP-Mitglied Karl Alfred Kihn,²⁵ MdB für die CDU und ordentliches Mitglied im Ausschuss für Angelegenheiten der inneren Verwaltung, bat den CDU-Abgeordneten und Vorsitzenden des Wiedergutmachungsausschusses Franz Böhm, den Einbürgerungsanspruch der Abkömmlinge mit einer zeitlichen Befristung zu versehen.²⁶

Der Antrag der SPD sah keine Befristung des Anspruchs für die Abkömmlinge vor. Der Vorschlag der Einführung einer solchen geschah in diesem Fall vor dem Hintergrund ähnlicher Bestrebungen innerhalb des BMI. Zur ungefähr gleichen Zeit holte Dlugosch Vorschläge von einer neulich einberufenen Sachverständigenkommission zum Staatsangehörigkeitsrecht, deren Vorsitzender, Ulrich Scheuner, im Jahre 1934 die Machtergreifung der Nationalsozialisten als legitime und spezifisch deutsche Form der Revolution gepriesen hatte,²⁷ dazu ein, wie man eine Befristung des Einbürgerungsanspruchs des Art. 116 abs. 2 GG rechtfertigen konnte.²⁸

Während diese weniger als zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vom BMI in Auftrag gegebenen Überlegungen zur Befristung oder Beschränkung der verfassungsrechtlichen Wiedergutmachungseinbürgerungsregelung ergebnislos blieben, entsprach MdB Böhm der Bitte des MdB Kihn und befristete den einfachgesetzlichen Einbürgerungsanspruch der Abkömmlinge der 'freiwillig' Ausgebürgerten. Somit genossen die Abkömmlinge derjenigen früheren

²² Niederschrift der Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes und der Länder, 14.10.1955, BArch, B 106/73258.

²³ Bertold Simonson an die SPD-Fraktion, die CDU-Fraktion und die FDP-Fraktion, 12.12.1956, PA-DBT 4000 Gesetzesdokumentation, II/478, Bl. 32.

²⁴ BT-Drs. 2/3290.

²⁵ Kihn ist am 28.10.37 der NSDAP beigetreten. BArch, R 9361-IX Kartei / 20100875.

²⁶ Kurzprotokoll der 129. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung, 6.5.1957, PA-DBT 4000 Gesetzesdokumentation, II/478, Bl. 21.

²⁷ Ulrich Scheuner, 'Die nationale Revolution: Eine staatsrechtliche Untersuchung', *Archiv des öffentlichen Rechts* 63.2 (1934): S. 166-220.

²⁸ Niederschrift der ersten Sitzung der Staatsangehörigkeits-Kommission in München am 1-2.2.1957, TOP Art. 116 abs. 2 GG, BArch, B 106/73108.

deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit gemäß der Bestimmungen des RuStAG verloren hatten, einen Einbürgerungsanspruch nach §12 abs. 1 StARegG nur bis zum 31.12.1970. Einigen im Innenausschuss ging dies zu weit, wie z.B. dem ehemaligen NSDAP-Mitglied und Unterabteilungsleiter im BMI, Dr. Werner Fülllein, der eine Befristung bis zum Jahre 1965 für ausreichend hielt.²⁹ Auf seine Einwände entgegnete der Ausschussvorsitzende, der Wiedergutmachungsausschuss habe zuerst eine viel längere Frist vorgeschlagen – der 31.12.1970 sei ein Kompromiss gewesen.

2.2.3. Personen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind und Deutschland aufgrund nationalsozialistischer Verfolgung verlassen mussten.

Diese Personengruppe war zu keiner Zeit Gegenstand gesetzgeberischer Tätigkeit oder Überlegungen. Sie fand jedoch Beachtung in den von Bund und Länder gemeinsam erarbeiteten Richtlinien für Ermessenseinbürgerungen des Jahres 1958 Beachtung. Unter D.VII (Wiedergutmachung) der Richtlinien stand folgendes:

‘Über den Art. 116 abs. 2 GG und den §12 des Ersten StARegG hinaus gibt es Fälle, in denen die Wiedergutmachung zwar nicht auf staatsangehörigkeitsrechtlichem Gebiete liegt, weil die Bewerber die deutsche Staatsangehörigkeit nie besessen haben, denen aber trotzdem ein gewisser Wiedergutmachungsgehalt innewohnt. Bei Einbürgerungsbewerbern, die vor der nationalsozialistischen Herrschaft lange Zeit in Deutschland gelebt haben, und bei denen angenommen werden kann, dass sie unter normalen Verhältnissen in Deutschland geblieben wären und nach Ablauf der üblichen Niederlassungsfrist einen Antrag auf Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit gestellt hätten, können Ausnahmen, insbesondere von den Voraussetzungen der Abschnitte C II [staatsangehörigkeitsrechtliche Familieneinheit; N.C.] und III [Niederlassungsdauer; N.C.], gemacht werden. Jedoch ist an dem Vorliegen der kulturellen und staatsbürgerlichen Voraussetzungen (C I und IV) in jedem Falle festzuhalten. Ferner ist zu fordern, dass der Einbürgerungsbewerber seine dauernde Niederlassung in Deutschland begründet hat und die Aufenthaltszeit in eine Beurteilung seiner Persönlichkeit ermöglicht.³⁰

3. Divergenzen und Entwicklungen in der Auslegung des Begriffs ‘Abkömmling’ im Art. 116 abs. 2 GG und §12 StARegG.

3.1. Die Auslegung des Begriffs in den 1950er und frühen 1960er Jahren.

Im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik schien Einvernehmen darüber zu bestehen, dass mit dem Begriff ‘Abkömmling’ im Art. 116 abs. 2 GG nur diejenigen Abkömmlinge gemeint waren, die ohne die nationalsozialistische Zwangsausbürgerung deren Elternteils deutsche Staatsangehörige durch Abstammung nach §4 RuStAG geworden wären.³¹ Diese Richtlinien wurden auch für die Auslegung und Anwendung

²⁹ Kurzprotokoll der 131. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung am 27.5.1957, PA-DBT 4000 Gesetzesdokumentation, II/478, Bl. 22.

³⁰ Richtlinien für die Behandlung von Ermessenseinbürgerungen, 29.4.1958, BAArch, B 106/72357.

³¹ Niederschrift über die Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten, 5.10.1954, BAArch, B 106/72359; “‘Abkömmling’ eines Ausgebürgerten im Sinne von Art. 116 II GG kann – worüber keine Meinungsverschiedenheit zu bestehen scheint – nur sein, wer erst nach der Ausbürgerung seines Vaters oder seiner Mutter geboren ist und die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung erworben hätte, wenn der eheliche

des §12 abs. 1 StAREgG i.d.F. von 1957 übernommen.³² Ab den frühen 1960er Jahren ist aber der Anfang eines Meinungswechsels in diesem Punkt zu verzeichnen. 1961 erstellt Hansjörg Jellinek, damals Hilfsreferent in Referaten für Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerungssachen des BMI, ein Gutachten zur Frage der Anspruchsberechtigung ehelich geborener Kinder zwangsausgebürgerter deutscher Mütter mit ausländischen Vätern für seinen Vorgesetzten, Georg Freiherr von Fritsch. Anlass für das Gutachten war der konkrete Fall eines 1954 geborenen Kindes einer ausgebürgerten Mutter und eines israelischen Vaters. Das Gutachten selbst ist nicht überliefert worden, aber von Fritschs Beschreibung nach scheint Jellinek geltend gemacht zu haben, dass die Mutter ohne die Vertreibung ins Ausland aller Wahrscheinlichkeit nach einen Deutschen geheiratet hätte. Darüber hinaus machte Jellinek geltend, dass der Begriff des ‘Abkömmlings’ nicht staatsangehörigkeitsrechtlicher, sondern familienrechtlicher Natur war, und dass ehelich geborene Kinder familien- und erbrechtlich auch als Abkömmlinge ihrer Mütter galten.³³

Jellineks Vorgesetzte tat diese Ausführungen als ‘zu spekulativ’ ab.³⁴ Bis Mitte der 1960er Jahre scheint aber diese Position im rechtswissenschaftlichen Mainstream ziemlich gut angekommen zu sein. Der Rechtswissenschaftler und Staatsangehörigkeitsrechtsspezialist, Alexander N. Makarov, hat diese Position in seinem StAR-Kommentar als die einzige angemessene Auslegung dargestellt.³⁵ Freilich verfuhrten einige Bundesländer weiterhin entlang der Richtlinien der 1950er Jahre.³⁶ Bis Ende der 1960er Jahre hatten aber einige Bundesländer die Auffassung von Makarov gänzlich übernommen,³⁷ obwohl es schwer festzulegen ist, genau wann und bei welchen Bundesländern dies eingetreten ist aufgrund einer zweiundzwanzigjährigen Lücke in der Hauptakte des BMI zur Auslegung und Anwendung des Art. 116 abs. 2 GG im Bundesarchiv.³⁸

3.2. Die Auslegung des Begriffs nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu §4 RuStAG und dem 1983er Urteil des Bundesverwaltungsgerichts.

Den Divergenzen zwischen den Bundesländern und dem BMI in der Auslegung des Begriffs ‘Abkömmling’ wurde ein Ende bereitet durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des §4 RuStAG im Jahre 1974 (BVerfGE 37, 217). Infolge des Urteils haben die Staatsangehörigkeitsreferenten des

Vater bzw. die uneheliche Mutter die deutsche Staatsangehörigkeit behalten hätte’. Vgl. ferner die Ausführungen der Sachverständigenkommission zum Staatsangehörigkeitsrecht, 1955-1957, BArch, B 106/73108-73109.

³² Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung, BT-Drs. 2/3572, S. 4.

³³ Georg Freiherr von Fritsch an Referat I B 2, 15.2.1962, BArch, B 106/73261.

³⁴ Ebd.

³⁵ *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht: Kommentar*, S. 254: ‘Weder das GG noch die RdErlasse zur Ausführung seines Art. 116 bringen Bestimmungen über die Auslegung des Begriffs der Abkömmlinge. Es muss angenommen werden, dass unter Abkömmlingen eheliche und uneheliche Abkömmlinge zu verstehen sind, die in familienrechtlicher Beziehung zu einer Person stehen, die ihren Wiedergutmachungseinbürgerungsanspruch auf den Art. 116 II GG stützen kann’.

³⁶ Vgl. die Ablehnung des Einbürgerungsantrags des ehelich geborenen Sohns einer ausgebürgerten Deutschen nach §12 abs. 1 StAREgG im Jahre 1968 durch die Einbürgerungsbehörde der Stadt Berlin, Landesarchiv Berlin, B Rep 004/729, Fall 75016.

³⁷ Eine Ende der 1960er wurde eine Umfrage der Bundesländer zu diesem Punkt durchgeführt. Das Ergebnis ist nicht im Archiv enthalten, aber andere Akten, die auf die Umfrage Bezug nehmen, machen klar, dass es in diesem Punkt Divergenzen zwischen den Bundesländern gab. Vgl. BArch, B 106/73264.

³⁸ Die relevante Akte, BArch, B 106/320798, springt unvermittelt vom Jahre 1956 in das Jahr 1978. In anderen Akten gibt es zahlreiche Verweise auf vom BMI in diesem Zeitraum verabschiedete Rundschreiben, durchgeführte Umfragen, und in Auftrag gegebene Gutachten zu Art. 116 abs. 2 GG und speziell zur Auslegung des Abkömmlingsbegriffs. All diese Unterlagen sind aber nicht im Archiv übermittelt.

Bundes und der Länder im November 1974 sich auf eine einheitliche Auslegung des Art. 116 abs. 2 GG dahingehend einigen können, dass sowohl alle ehelich geborenen Kinder zwangsausgebürgerter ehemaliger Deutscher beider Geschlechts, als auch die unehelich geborenen Kinder zwangsausgebürgerter ehemaliger deutscher Frauen, als anspruchsberechtigt nach Art. 116 abs. 2 GG galten.³⁹

Die Einigung der Verwaltungsbehörden in dieser extensiven Auslegung des Begriffs 'Abkömmling' kam für die Nachfahren der NS-Verfolgten, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit 'freiwillig' verloren hatten, leider etwas spät, denn deren Einbürgerungsanspruch war schon zwei Jahre vorher abgelaufen. Um festzustellen, ob Bedenken bezüglich der ab 1971 bestehenden Benachteiligung der Nachfahren dieser früheren deutschen Staatsangehörigen im Vergleich zu den nach Art. 116 abs. 2 GG Berechtigten von der jüdischen Gemeinde in Deutschland oder sonstigen Organisationen gemeldet worden sind, wäre eine Prüfung der Bestände anderer Archive, die ich bisher nicht habe vollziehen können, nötig. Eingaben dies betreffend sind nicht in den Akten des BMI im Bundesarchiv überliefert, obwohl dies der oben erwähnten 22-jährigen Lücke in der Hauptakte zur Auslegung und Anwendung des Art. 116 abs. 2 GG geschuldet sein könnte. Dass aber nach Ablauf dieser Frist weder eine Änderung durch den Gesetzgeber noch eine Justierung der Einbürgerungsrichtlinien bei dieser Personengruppe durch die Exekutive angestrebt wurde, hatte schwere Folgen für einige Betroffene.

Ein Beispiel hierfür ist der Fall des Herrn D., Mitglied des Article 116 Exclusion Group. D.s Vater war 1931 als ehelicher Sohn eines jüdischen deutschen Staatsangehörigen in Iran geboren und erwarb somit die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung. D.s Vater verlor diese Staatsangehörigkeit, als D.s Großvater einen Antrag auf die Entlassung seiner Familie aus der deutschen Staatsangehörigkeit stellte aus Angst davor, in der Zukunft in das antisemitische nationalsozialistische Deutschland deportiert zu werden. D.s Vater erhält die iranische Staatsangehörigkeit, die D. auch per Abstammung erwirbt. Zur Zeit der islamischen Revolution in Iran ist D. in London, wo er sein Studium abschließt. Nach der Revolution kann er als Jude weder nach Iran zurückkehren, noch kann er sich auf den diplomatischen Schutz der islamischen Republik im Ausland verlassen und wird dementsprechend effektiv staatenlos. Mit der Unterstützung der World Jewish Relief Organisation stellt er im Frühjahr 1981 einen Antrag auf Einbürgerung nach Art. 116 abs. 2 GG bei der deutschen Botschaft in London.

D. wird mitgeteilt, sein damals vierjähriger Vater habe die deutsche Staatsangehörigkeit freiwillig verloren, als D.s Großvater die Entlassung der Familie aus der deutschen Staatsangehörigkeit beantragte. D. stehe dementsprechend kein Einbürgerungsanspruch nach Art. 116 abs. 2 GG zu, und der Einbürgerungsanspruch des §12 abs. 1 StARegG war 10 Jahre davor abgelaufen. D. wird darüber informiert, dass eine andere Einbürgerungsmöglichkeit besteht, womit wohl §13 RuStAG gemeint war. Der Angestellte der Botschaft betont aber, dass dieses Verfahren sehr lange dauern und viel Geld kosten könnte. Der junge D., der gerade sein Studium abgeschlossen hatte und über entsprechend wenig Geld verfügte, war nach seinen eigenen Angaben abgeschreckt von den Hinweisen des Botschaftsangestellten und ließ das Verfahren einstellen, obwohl sein eigener Vater inzwischen wieder eingebürgert worden war und in Deutschland

³⁹ TOP 8 der Niederschrift der Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes und der Länder, 7-8.11.1974, BArch, B 106/320906.

wieder Wohnsitz begründet hatte. Trotz der antisemitischen Marginalisierung, die er in sein Heimatland nach der Revolution zu erwarten hatte, wurde er von dem deutschen Staat im Stich gelassen. Daraufhin meldet er sich als staatenloser Flüchtling in Großbritannien, wo er nach einigen Jahren ein unbefristetes Aufenthaltserlaubnis bekommt.

Es ist nicht klar, ob auch Adoptivkinder nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als anspruchsberechtigt galten. Weiterhin ausgeschlossen blieben die unehelich geborenen Kinder zwangsausgebürgerter deutscher Männer. Erst ab 1969 galten diese Kinder als Abkömmlinge ihrer Väter im familienrechtlichen Sinne.⁴⁰ Erst 19 Jahre nach dieser Änderung haben nichtehelich geborener Kinder deutscher Männer die Staatsangehörigkeit durch Abstammung erwerben können. Ende der 1970er Jahre initiierte die unehelich geborene Tochter eines ausgebürgerten Deutschen, deren Antrag auf Einbürgerung nach Art. 116 abs. 2 GG von der Einbürgerungsbehörde in Hamburg abgelehnt worden war, ein Widerspruchsverfahren, das schließlich das Bundesverwaltungsgericht erreichte. Im Vorfeld der Entscheidung reichte Hansjörg Jellinek, inzwischen zum Leiter des Staatsangehörigkeitsrechtsreferats im BMI aufgestiegen, ein Gutachten über den Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht ein.

In diesem Gutachten argumentierte Jellinek dafür, den Begriff 'Abkömmling' familienrechtlich auszulegen, und zwar im Einklang mit den Entwicklungen, die das Familienrecht zwischen 1949 und 1980 durchmacht hatte. Er lehnte die Auffassung, dass das Vererbens des Einbürgerungsanspruchs von den Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsrechts zur Zeit der Geburt des Abkömmlings abhängig sein sollte, ab. Letzten Endes hat das Bundesverwaltungsgericht aber letztere Lesart für richtig gehalten. In seinem 1983er Urteil entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass der Zweck des Art. 116 abs. 2 GG allein in der 'Wiederherstellung des ohne die Ausbürgerung bestehenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Zustandes' bestand.⁴¹ Hierfür sei es für die Zwecke des Art. 116 abs. 2 GG zusätzlich irrelevant, wie 'das individuelle Lebensschicksal des Betroffenen [...] ohne die nationalsozialistische Verfolgung und Ausbürgerung mutmaßlich verlaufen wäre und zu welchen staatsangehörigkeitsrechtlichen Auswirkungen es geführt hätte'.⁴²

Nach diesem Urteil durften die Einbürgerungsbehörden des Bundes und der Länder im Einklang mit dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit nicht mehr den vor 1953 ehelich geborenen Kindern ausgebürgerter Mütter einen Einbürgerungsanspruch zusprechen. Ihnen stand aber noch die Möglichkeit offen, durch Erlass entsprechender Verwaltungsvorschriften erleichterte Einbürgerungswege für diese Abkömmlinge zu etablieren über §§ 8 oder 13 RuStAG. Diese Möglichkeit war Gegenstand wiederholter Besprechungen in den 1980er Jahren. Schon im Oktober 1984 haben die Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes und der Länder besprochen, ob man den nach dem Urteil nun ausgeschlossenen Nachfahren 'ein über die Einbürgerungsrichtlinien hinausgehendes Entgegenkommen' bei der Einbürgerung zeigen sollte. Sie haben sich gegen diese Möglichkeit entschieden.⁴³ Ein Jahr später besprochen sie, ob man den Nachfahren der 'freiwillig' Ausgebürgerten, deren

⁴⁰ Gesetz über die rechtliche Stellung der nichtehelichen Kinder, 19.8.1969, BGBl. S. 1243ff.

⁴¹ BVerwGE 68 200, S. 235.

⁴² Ebd., S. 234-35.

⁴³ TOP 5 der Niederschrift der Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes und der Länder vom 25-26.10.1984, BArch, B 106/320921.

Einbürgerungsanspruch 14 Jahre davor ausgelaufen war, ein ähnliches Entgegenkommen zeigen sollte. Diese Frage wurde so beantwortet:

‘Auch sonstige rechtspolitische Gesichtspunkte wie Wiedergutmachungsgründe und die im Hinblick auf die Abstammung von Deutschen bestehende Beziehung zu Deutschland nötigten nicht ohne weiteres zur Einbürgerung. Ein gesetzliches Wohlwollensgebot fehle, das nach Ablauf der Frist des Einbürgerungsanspruchs fortdauernd ein über das Abkömmlingen Deutscher allgemein gewährte Maß an Vergünstigungen bei Ermessenseinbürgerungen hinausgehendes Entgegenkommen erfordern würde’.⁴⁴

Da die Akten nach 1989 noch unter Schutzfrist liegen, ist es unmöglich zu sagen, genau was sich nach diesem Zeitpunkt geändert hat. Wenigstens scheint am Grundsatz, kein öffentliches Interesse an der Einbürgerung der Nachfahren von NS-Verfolgten, die keinen Anspruch nach Art. 116 abs. 2 GG besaßen, in den folgenden Jahrzehnten gehalten worden zu sein. Dies wurde erst 2012 mit dem ersten Erlass des BMI zu der Einbürgerung der vor 1975 ehelich geborenen Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter teilweise aufgehoben. Da dieser Erlass aller bekannt sein dürfte, werde ich hier nicht auf ihn eingehen, und schließe diesen zusätzlich Bericht zu den historischen Hintergründen der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht.

⁴⁴ TOP 16 der Niederschrift der Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferente des Bundes und der Länder, 13-14.6.1985, BArch, B 106/320922.