

Charlotte Hinsen
Leiterin des Referats

Düsseldorf, den 19. Juni 2019

Allgemeines Ausländerrecht,
Asyl- und Flüchtlingsrecht,
Staatsangehörigkeitsrecht,
Wohnsitzregelung
beim Ministerium für Kinder,
Familie, Flüchtlinge und Integration NRW

Stellungnahme
im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am 24. Juni 2019
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“
(BT-Drs. 19/9736, 19/10518)

1. Thema: Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei konkreter Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland

1.1 Vorgesehene Änderung

Mit dem Gesetzentwurf des 3. StÄändG soll eine neue Verlustregelung geschaffen werden. Künftig sollen Personen, die sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligen, ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, es sei denn, sie würden sonst staatenlos.

1.2 Stellungnahme

Die grundsätzliche Intention des Gesetzesvorhabens ist insbesondere aus sicherheitspolitischen Gründen zu begrüßen. Ohne eine derartige Regelung gibt es vorerst

keine rechtliche Möglichkeit, die Rückkehr von IS-Kämpfern mit deutscher - und einer anderen Staatsangehörigkeit – ins Bundesgebiet zu verhindern. Es besteht auch dringender Handlungsbedarf und ein Bedürfnis nach einer Regelung, die schnell Wirkung entfaltet, da – wie die Gesetzesbegründung ausführt – in der Vergangenheit liegende Beteiligungen an Kampfhandlungen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht von einer derartigen Verlustregelung erfasst werden können.

Die Schaffung eines gesetzlichen Verlusttatbestandes für Doppelstaater mit u.a. einer deutschen Staatsangehörigkeit könnte dazu beitragen, deren Rückkehr aus Dihadgebieten nach Deutschland sowie Pendelbewegungen von mehrfach ausge-reisten Doppelstaatern zu verhindern und hätte zugleich einen generalpräventiven Effekt auf ausreisewillige Personen der gewaltbereiten islamistischen Szene.

Dies dürfte der Grund sein, warum der Gesetzentwurf insoweit im Bundesrat eine breite Mehrheit gefunden hat.

Es wird jedoch zu beobachten sein, ob das Gesetz sich in der praktischen Anwendung bewährt. Insbesondere gilt dies für folgende Punkte:

- Nach dem Gesetzentwurf soll die deutsche Staatsangehörigkeit bei konkreter Beteiligung an den Kampfhandlungen einer Terrormiliz kraft Gesetzes entfallen. Der Begriff der „Terrormiliz“ wird definiert als „paramilitärisch organisierter bewaffneter Verband, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an Stelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten“. Laut Begründung soll das Begriffsmerkmal "in völkerrechtswidriger Weise" dabei völkerrechtlich gerechtfertigte Befreiungsbewegungen ausschließen, die sich gegen eine völkerrechtlich nicht mehr anerkannte Regierung oder völkerrechtswidrig agierende Gruppierungen richten, z.B. kurdische Rebellenverbände, die mit Unterstützung der Anti-Terror-Allianz Gebietsteile in Nordsyrien vom IS zurückerobern. Es stellt sich jedoch die Frage, wie hierbei eine klare, auch für die Betroffenen eindeutige Abgrenzung zwischen Terrormiliz und Befreiungsbewegung erfolgen kann. In welchen Fällen etwa Rebellen, die gegen das Assad-Regime kämpfen, eine Terrormiliz sind und in welchen Fällen eine

Befreiungsbewegung, dürfte im Einzelfall schwer zu beantworten sein. Zu bedenken ist auch, dass die Regelung für alle Bürgerkriegsregionen der Erde gelten würde, auch diejenigen, in denen eine noch unklare Lage gegeben ist. Den "automatischen" Wegfall der deutschen Staatsbürgerschaft kraft Gesetzes an ein Kriterium zu knüpfen, das derartig stark der Bewertung unterliegt, ist im Hinblick darauf, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit noch im Rahmen eines Verfahrens nach § 26 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz förmlich festgestellt werden muss, noch vertretbar, sollte aber im Auge behalten und in absehbarer Zeit evaluiert werden.

Alternativ könnte daran gedacht werden, eine Regelung zu treffen, nach der die entsprechenden Organisationen ähnlich wie beim Vereinsverbotsverfahren konkret (durch eine Bundesbehörde, z.B. AA oder BMI) benannt und veröffentlicht werden müssen. Damit wäre Rechtsklarheit für die betroffenen Personen geschaffen. Sollte man sich für eine solche Form der Regelung entscheiden, dann wäre es auch vertretbar, Unterstützungshandlungen in den Anwendungsbereich einzubeziehen, die nicht unmittelbar mit Kampfhandlungen verknüpft sind. Auch Unterstützungshandlungen ohne konkrete Involvierung in Kampfhandlungen können einen erheblichen oder sogar schweren Unrechtsgehalt haben, wenn man beispielsweise an die Bewachung, Misshandlung oder gar Tötung von Gefangenen oder Abweichlern denkt.

- Ansonsten ist das Kriterium der "konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen" nicht unproblematisch. Die vermeintliche Ausschärfung des Begriffs der „Beteiligung“ durch „konkrete“ bewirkt wenig Bestimmtheitsgewinn. Laut Begründung setzt die konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen nicht voraus, dass der Betroffene selbst (Waffen)Gewalt ausübt, sondern es reicht "jeder Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung", unabhängig von der konkreten Funktion und Schwere der Beteiligung. Damit sollen vermutlich Beweisschwierigkeiten vermieden werden, dies geht jedoch auf Kosten der Bestimmtheit. Es bleibt abzuwarten, ob dies in der Praxis umsetzbar sein wird.
- Die Pass- und Personalausweisbehörden haben im Falle des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit Reisepässe und Personalausweise für ungül-

tig zu erklären. Ungültige Dokumente können sie einziehen. Die Durchführung dieser Maßnahmen setzt allerdings voraus, dass die Pass- und Personalausweisbehörden Kenntnis vom Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, z. B. durch die Meldebehörden, erhalten. Eine eindeutige Rechtsgrundlage für eine entsprechende Informationspflicht besteht derzeit nicht und müsste insofern noch geschaffen werden.

Praktisch bedeutsam und gleichzeitig im Einzelfall verfahrensbremsend dürfte die Frage sein, welche gerichtsverwertbaren Erkenntnisse die Sicherheitsbehörden den Staatsangehörigkeitsbehörden vorlegen können, damit diese gerichtsfest begründen, dass und warum die Tatbestandsvoraussetzungen des Gesetzes im jeweiligen Fall eine positive Feststellungsentscheidung tragen.

Fazit ist daher, dass die geplante Regelung zwar im Hinblick auf ihre Zielsetzung geboten und auch inhaltlich vertretbar ist, dass sie aber der Beobachtung im Hinblick auf ihre praktische Wirksamkeit und ggf. der späteren Überarbeitung und Ergänzung bedarf.

2. Thema: Einbürgerung bei bestehender Mehrehe

2.1 Vorgesehene Änderung

Die Regierungsfractionen haben vorgeschlagen, die Gewährleistung der „Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse“, die schon bisher Voraussetzung für die privilegierte Einbürgerung von Ehegatten und Lebenspartnern nach § 9 StAG ist, auch als gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzung der Ermessenseinbürgerung in § 8 StAG und der Anspruchseinbürgerung in § 10 StAG aufzunehmen. Damit soll gewährleistet werden, dass eine Einbürgerung bei bestehender Mehrehe ausgeschlossen wird.

Sie sind damit weder dem vom Bundesrat beschlossenen, einem Plenarantrag aus Schleswig-Holstein entsprechenden Vorschlag gefolgt, den Tatbestand der Mehrehe in § 10 StAG konkret zu benennen, noch dem ebenfalls im Bundestag gestellten Änderungsantrag der Fraktion der FDP, nach dem – wie nach einem zuvor im Bundes-

rat gestellten Plenarantrag des Landes Nordrhein-Westfalen - die „Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse“ in das Gesetz aufgenommen werden soll, jedoch der Anwendungsfall der Vielehe im Sinne eines Regelbeispiel hervorgehoben wird, um das Regelungsziel zu betonen.

2.2 Derzeitige Rechtslage

Nach der derzeitigen Rechtslage schließt eine rechtswirksam im Ausland eingegangene Mehrehe eine privilegierte Einbürgerung von Ehegatten Deutscher nach § 9 StAG mangels Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse aus.

Sie steht aber einem wirksamen Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und damit einem Einbürgerungsanspruch nach § 10 StAG nicht entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 29.05.2018 (Az. 1 C 15/17 –, juris) zur bestehenden Rechtslage zusammenfassend Folgendes ausgeführt:

„De lege lata steht mithin das nicht strafbare, rechtswirksame Eingehen einer Zweit- oder Mehrfachehe im Ausland der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG nicht deswegen entgegen, weil es ein wirksames Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausschließt. Der Gesetzgeber hat indes bei der Ausgestaltung der Einbürgerungsvoraussetzungen völker- und verfassungsrechtlich einen weiten Gestaltungsspielraum. De lege ferenda steht es ihm frei, den Einbürgerungsanspruch von weiteren Voraussetzungen abhängig zu machen und diesen insbesondere bei bestehender Mehrehe auszuschließen. Dies kann er etwa durch die Ergänzung der Einbürgerungsvoraussetzungen um das Erfordernis der Gewährleistung des Sich-Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse oder die Schaffung eines Ausschlussgrunds regeln, der ausdrücklich auch auf Fälle einer Missachtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau erstreckt werden kann.“ (RdNr. 67 a.a.O.).

In der Konsequenz bedeutet dies, dass die erleichterte Einbürgerung eines in Deutschland in Mehrehe lebenden Ausländers nach § 9 StAG ausgeschlossen ist, weil er damit belegt, dass er sich nicht in die deutschen Lebensverhältnisse eingeordnet hat - dieser aber (bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen) nach § 10 StAG eingebürgert werden müsste.

2.3 Stellungnahme

Um diesen Wertungswiderspruch zu beseitigen, ist eine Änderung des StAG geboten. Auch wenn die Fälle der Mehrehe in der Praxis der Einbürgerungsbehörden zahlenmäßig nicht stark ins Gewicht fallen, kann es nicht hingenommen werden, dass in Mehrehe lebende Personen die Möglichkeit haben, eingebürgert zu werden, bzw. ihren Einbürgerungsanspruch bei Vorliegen aller anderen Voraussetzungen durchzusetzen. Das Prinzip der Einehe ist ein tragender Grundsatz unserer Rechtsordnung. Wegen des verfassungs-, zivil- und strafrechtlich besonders geschützten Grundsatzes der Einehe muss die Einbürgerung ausgeschlossen sein, wenn der Einbürgerungsbewerber in einer Mehrehe lebt. Die Mehrehe ist in den Staaten, in denen sie rechtlich erlaubt ist, ein Privileg allein für Männer, denen dadurch eindeutig die Führungsrolle in der Familie zugewiesen wird. Es handelt sich nicht einfach um eine in einer freien Gesellschaft zu duldende weitere Spielart des Zusammenlebens. Die Mehrehe ist vielmehr Ausdruck eines zutiefst patriarchalischen, vormodernen und frauenverachtenden Gesellschaftsmodells.

Mit dem Gesetzentwurf wird der Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Gesetzgeber hier handeln kann, aufgegriffen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dabei ausdrücklich zwei verschiedene Lösungswege aufgezeigt

- die Ergänzung der Einbürgerungsvoraussetzungen um die „Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse“
oder
- die Schaffung eines Ausschlussgrundes „Missachtung von Art. 3 Abs. 2 GG“

Beide im Bundestag gestellten Anträge folgen der ersten Alternative.

Im Detail wäre es aus fachlicher Sicht vorzugswürdig, das Anwendungsbeispiel der Mehrehe im Gesetz ausdrücklich zu benennen. Damit wäre mehr Rechtsklarheit und Anwendungssicherheit geschaffen worden, zum Beispiel durch die Klarstellung, dass die Regelung nur denjenigen Ehepartner betrifft, der mehrfach verheiratet ist. Auch die von den Regierungsfractionen gewählte Formulierung ist aber geeignet, das ge-

setzgeberische Ziel zu erreichen, und stellt eine Verbesserung gegenüber der derzeitigen Rechtslage dar.

3. Thema: geklärte Identität und Staatsangehörigkeit als gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzung

3.1 Vorgesehene Änderung

Die Regierungsfractionen haben vorgeschlagen, die geklärte Identität und Staatsangehörigkeit als gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzung in die §§ 8 und 10 StAG aufzunehmen.

3.2 Derzeitige Rechtslage

Für eine Einbürgerung wird auch nach derzeitiger Rechtslage u.a. vorausgesetzt, dass die Identität und die Staatsangehörigkeit des Einbürgerungsbewerbers/der Einbürgerungsbewerberin geklärt sind. Es muss Gewissheit darüber bestehen, dass ein Einbürgerungsbewerber/eine Einbürgerungsbewerberin diejenige Person ist, für die er/sie sich ausgibt. Deshalb werden in der Praxis im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens von Einbürgerungsbewerberinnen und -bewerbern u.a. Angaben zum Personenstand und zur Staatsangehörigkeit und entsprechende Unterlagen (z.B. Pass, Personenstandsurkunden und ggfs. Staatsangehörigkeitsausweis) als Nachweis verlangt.

Bei dem Erfordernis der Identitätsklärung handelt es sich jedoch bisher „nur“ um eine ungeschriebene Einbürgerungsvoraussetzung. Dieses hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 01.09.2011 - 5 C 27.10 – bestätigt. Nach dessen Ausführungen bilden die Angaben zur Person „gleichsam die Basis für alle weiteren Ermittlungen“. Ohne eine geklärte Identität ist eine verlässliche Prüfung wesentlicher Einbürgerungsvoraussetzungen nicht möglich - insbesondere die Prüfung der Vermeidung von Mehrstaatigkeit (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG) sowie die Prüfung der Straffreiheit (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StAG). Nach den Ausführungen des Bundesverwal-

tungsgerichts ist die Einbürgerungsbehörde zu einer Identitätsprüfung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet.

3.3 Stellungnahme

Die vorgeschlagene Ergänzung der gesetzlich geforderten Einbürgerungsvoraussetzungen um die gesicherte Identität und die Feststellung der Staatsangehörigkeit verdeutlicht die bestehende Rechtslage nun auch im Gesetzestext des StAG und ist aus Gründen der Rechtsklarheit sinnvoll.

Allerdings gibt die nun vorgeschlagene Regelung den Einbürgerungsbehörden keine weitergehende praktische Hilfestellung für die Lösung von Problemfällen. Hierfür besteht aber gerade ein großes Bedürfnis in der Praxis. Diesem kann allerdings kaum in einem eilbedürftigen Gesetzgebungsverfahren wie dem vorliegenden Rechnung getragen werden. Das Thema ist facettenreich und bedarf einer umfassenden Prüfung.

Wegen der Vielzahl der unterschiedlichen Fallkonstellationen muss ein besonderes Augenmerk darauf zu richten sein, die Anforderungen an die Identitätsklärung zu definieren und einen Beweismaßstab festzulegen, der die besonderen Umstände des Einzelfalls angemessen berücksichtigt. Zu entscheiden ist, in welchen Fällen Erleichterungen bei der Beweisführung oder bei der Mitwirkungspflicht für Einbürgerungsbewerber angebracht sind, die sich in einer Beweisnot befinden. Typischerweise ist das häufig bei anerkannten Flüchtlingen oder bei Personen aus Herkunftsländern der Fall, in denen staatliche Strukturen nicht existieren oder staatliche Organe oder Institutionen nicht handlungsfähig sind. Aber auch individuelle Umstände können zu einer nicht vorwerfbaren Beweisnot führen. Ein Beispiel aus der Praxis ist etwa die fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Eltern bei der Nachholung einer Eintragung im Geburtenregister des Heimatstaates und der daraus möglicherweise folgenden Notwendigkeit einer Klage gegen die eigenen Eltern. Letztlich stellt sich in vielen Fällen die Frage, wann bei einem Einbürgerungsbewerber die Grenze der Zumutbarkeit für Handlungen zum gesicherten Nachweis von Identität und Staatsangehörigkeit erreicht ist.

Daneben stellt sich – primär im Aufenthaltsrecht, aber auch im Einbürgerungsrecht - die Frage, wie mit Personen umzugehen ist, die in Deutschland geboren sind, die hier ihr gesamtes Leben verbracht haben und an deren Identität in einem engeren Sinne kein Zweifel besteht, deren Staatsangehörigkeit sich aber nicht klären lässt. Die Fragestellung des bei der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit anzulegenden Maßstabs bedarf einer intensiven Befassung und kohärenten Regelung, die auch das Aufenthalts- und Personenstandsrecht umfasst.

Dem trägt die jetzt gefundene Regelung nicht Rechnung; es verbleibt gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

4. Thema: Verlängerung der Frist für die Rücknahme von erschlichenen Einbürgerungen

4.1 Vorgesehene Änderungen

Die Regierungsfractionen haben vorgeschlagen, die in § 35 Abs. 3 StAG geregelte Frist für die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung von fünf auf zehn Jahre zu verlängern.

4.2 Derzeitige Rechtslagen

Nach § 35 StAG kann eine rechtswidrige Einbürgerung, die durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung oder durch vorsätzlich unrichtige oder unvollständige Angaben, die wesentlich für die Entscheidung waren, bis zum Ablauf von fünf Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung zurückgenommen werden.

4.3 Stellungnahme

Mit der beantragten Änderung soll ein angemessenerer Umgang mit Identitätstäuschungen im Rahmen der Einbürgerung ermöglicht werden. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass eingebürgerte Personen nicht selten nach Ablauf der Fünfjahresfrist ihre wahre Identität offenlegen und neue Pässe etc. beantragen. In diesen Fällen

scheitert die Rücknahme der gerade durch Identitätstauschung erschlichenen Einbürgerung bisher an der Fünfjahresfrist. Eine Verlängerung der Rücknahmefrist kann zwar letztlich keine Identitätstauschungen verhindern, sie jedoch durchaus erschweren. Die vorgeschlagene Regelung, die eine Forderung der Innenministerkonferenz aufgreift, erscheint daher sinnvoll.

5. Thema: Sonstiger Handlungsbedarf

Der Gesetzentwurf mit den beantragten Ergänzungen enthält durchweg Vorschläge zur Verschärfung des Staatsangehörigkeitsrechts. Diese können mitgetragen werden und sind zum Teil sogar nachdrücklich zu unterstützen. Dem gegenüber sollte – in einem weiteren gesetzgeberischen Schritt – aber auch eine Modernisierung des Einbürgerungsrechts stehen, die der Tatsache Rechnung trägt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, das attraktive Bedingungen bietet und gut integrierte Einwanderer auch mit dem Instrument der Einbürgerung unter genereller Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft an sich binden sollte.

Auf folgenden Handlungsbedarf hat die Integrationsministerkonferenz 2019 in einem mit großer Mehrheit verabschiedeten Beschluss hingewiesen:

- Die gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG für eine Anspruchseinbürgerung erforderlichen Zeiten eines rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts im Inland sollten deutlich verkürzt werden. Es wird eine Herabsenkung von den derzeit geforderten 8 Jahren auf grundsätzlich 6 Jahre empfohlen.
- § 10 Absatz 3 StAG sollte als einheitliche Privilegierungsnorm in Form eines Ermessenstatbestandes ausgestaltet werden. Die erforderliche Aufenthaltszeit wird hierbei auf 4 Jahre verkürzt. Die „erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs“ sollte – falls im Einzelfall geboten – im Rahmen des Ermessens Berücksichtigung finden. Denn diese Teilnahme gilt bei dem sich inzwischen erfolgreich etablierten Erstintegrationsinstrument als Norm und kann somit nur noch in Einzelfällen als „besondere Integrationsleistung“ bewertet werden.
- Für die 1. Einwanderergeneration, die sogenannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter sowie Vertragsarbeitnehmerinnen und Vertragsarbeitnehmer, sollte aufgrund ihrer besonderen Lebenslage die Hinnahme von Mehrstaatigkeit zugelassen werden.

- Die gesetzliche Grundlage bezüglich der zu erbringenden Nachweise von Sprachkenntnissen, § 10 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 und Absatz 6 StAG, sollte für ältere Personen, insbesondere für die 1. Einwanderergeneration, geändert werden. Es ist eine Abstufung der zu erbringenden Sprachnachweise oder ein gänzliches Absehen hiervon anzustreben.

Gez.

Charlotte Hinsin