



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Standort Konstanz (im Aufbau)
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 24. Juni 2019 über den

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, [BT-Drs. 19/9736](#) v. 29.4.2019.

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses und äußere mich wie folgt zu Hintergrund und Einzelfragen des Gesetzentwurfs.

I. Vorbemerkung	2
II. Einzelheiten	4
1. Verlust für „Terrormilizionäre“ mit Doppelpass	4
a. „Konkrete Beteiligung“ an Kampfhandlungen	4
b. Begriff der „Terrormiliz“	6
c. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	10
d. Völkerrechtliche Vorgaben	13
e. Verhältnismäßigkeit kraft Europarechts?	14
f. Keine Wiedereinreise	16
2. Ausschluss bei Mehrehe	17
a. Bestimmtheit vergleichbarer Regelungen	18
b. Irreführende Bezeichnung als „Leitkultur-Paragraf“	19
3. Identitätsklärung	21
4. Verlängerte Rücknahmefrist	21

I. VORBEMERKUNG

Im Asylrecht achtet eine kluge Gesetzgebung immer auch auf die betroffenen Fallzahlen, weil neue Regeln typischerweise zehntausende Verfahren betreffen, die ein Rechtsstaat zügig und zuverlässig abschließen sollte. Bei der Terrorismusbekämpfung und der Gefahrenabwehr ist die Situation eine andere. Hier geht es zum Glück nicht um hohe Zahlen, weil, leider, ein Gefährder ausreicht, um einen Terroranschlag zu begehen. Daher ist der **Staat bei der Terrorismusbekämpfung gut beraten, sich um Einzelfälle zu kümmern**. Das gilt für die Sicherheitsbehörden ebenso wie für den Gesetzgeber, der vorliegend einen Verlusttatbestand einführen möchte, der nur wenige Hundert von den vielen Millionen deutschen Staatsangehörigen mit oder ohne Migrationshintergrund betrifft.

Bei öffentlichen Debatten über das Staatsangehörigkeitsrecht geht es freilich nicht nur um die konkreten Rechtsfolgen und die praktische Umsetzung. Zugleich dienen die Ein- und Ausbürgerungsregeln dem deutschen Migrationsdiskurs immer auch als **Ort für eine gesellschaftliche Selbstverständigung**, der die komplexen Fragen von Integration und Migration symbolisch zuspitzt und es hierbei allen Akteuren in der Unterstützung und in der Kritik konkreter Maßnahmen erlaubt, ihre generelle Sichtweise zu verdeutlichen und insofern der deutschen Migrationspolitik ein Ziel und eine Richtung zu weisen.¹ Eine Migrationsgesellschaft sollte derartige Identitätsdebatten nicht scheuen, freilich im Bewusstsein der Mitverantwortung bei Themenwahl und argumentativer Rahmung.

Wenn dies stimmt, sollten die politischen Akteure auf das sprachliche „Framing“ achten – und konkret sich darum kümmern, dass der **legitime Diskurs über die Sicherheitsgefahren zurückkehrender Islamisten nicht dazu führt, dass alle Einwanderer in einen Topf geworfen werden**, die Migration vorrangig als Sicherheitsproblem präsentiert wird² oder man eingebürgerten Deutschen signalisiert, dass ihre Mitgliedschaft gleichsam unter Vorbehalt steht.³ Es ist dies wohlgerne kein Argument gegen den Gesetzentwurf, weil die Terrorismusbekämpfung, wie dargelegt, immer Einzelfälle betrifft und zudem ein wirksamer Kampf gegen migrationsbedingte Sicherheitsgefahren eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die Bevölkerung der staatlichen Migrationspolitik vertraut.⁴ Allerdings sollte im öffentlichen Diskurs auf die notwendige Differenzierung geachtet werden.

¹ Eine insofern „symbolische“ Gesetzgebung ist also nichts Negatives; im Kontext des Staatsangehörigkeitsrechts *Johannes Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration (Mohr Siebeck, 2001), S. 2; und *Daniel Thym*, Vom „Fremdenrecht“ über die „Denizenship“ zur „Bürgerschaft“. Gewandeltes Selbstverständnis im deutschen Migrationsrecht, [Der Staat 57 \(2018\), 77 \(101\)](#).

² Eine derartige Sicherheitsfokussierung stärkt sozialpsychologisch eine konfrontative Gruppenbildung; vgl. *Eva G.T. Green/Christian Staerklé*, Migration and Multiculturalism, in: Leonie Huddy u.a. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Psychology*, 2. Auflage (OUP, 2013), S. 852 (865 ff.).

³ Hierzu auch *Andrea Kießling*, Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit, *Der Staat* 54 (2015), 1 (29-34).

⁴ Siehe auch *Daniel Thym*, Humanität und Härte, [Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juni 2019, S. 6](#).

Da die Staatsbürgerschaft eine Grundkategorie des Verfassungsrechts, der politischen Theorie und des Völkerrechts darstellt, überrascht es nicht, dass der öffentliche Diskurs und im begrenzten Umfang auch die juristische Debatte durch staatstheoretische Grundüberzeugungen beeinflusst wird. Hierbei geht es keineswegs nur um die Konfrontation eines rückwärts-gewandten Nationalismus ethnisch-kultureller Prägung⁵ mit einem freiheitsbasierten Liberalismus, der die Verfassung vorrangig als Instrument versteht, um den Einzelnen vor einem übergreifenden Staat zu schützen. Stattdessen **kennt die internationale theoretische Diskussion verschiedene Bürgerschaftskonzepte**, die neben der Freiheit vom Staat eine wechselseitige Einstandsverantwortung akzentuieren, die – frei nach John F. Kennedy – auch danach fragt, was der Einzelne für den Staat tun könne.⁶

Der vorliegende Gesetzentwurf akzentuiert in diesem Sinn dasjenige, was man früher Bürgertugenden nannte und was das Übereinkommen zur Vermeidung der Staatenlosigkeit aus dem Jahr 1961 als „Treuepflicht gegenüber dem Vertragsstaat“ bezeichnet.⁷ In den Worten eines grundlegenden EuGH-Urteils: Es ist „legitim, dass ein Mitgliedstaat das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende **Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität** sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen, schützen will.“⁸ Das gilt auch hier – und steht der Verfassungsordnung des Grundgesetzes nicht entgegen, die nicht nur in Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG einen Verlust ausdrücklich vorsieht, sondern auch an anderen Stellen im Sinn der „wehrhaften Demokratie“ die Bundesrepublik vor inneren Feinden schützen will.⁹

Es dürfte das Staatsangehörigkeitsrecht freilich strukturell und rechtlich überfordern, wenn ein Passverlust zum bevorzugten Instrument würde, um Fehlentwicklungen zu bekämpfen. Im Fall von islamistischen „Heimkehrern“ gibt es wegen des Auslandsbezugs gute Gründe, den deutschen Pass abzuerkennen, die auch das Völkerrecht anerkennt. Im Fall von **kriminellen Clanmitgliedern dürften strafrechtliche Instrumente vorzugswürdig sein**,¹⁰ zumal eine Ausbürgerung in diesem Fall – anders als bei islamistischen Rückkehrern – den Inlandsaufenthalt nicht verhinderte und die verfassungs- und völkerrechtlichen Verlustregeln nicht so

⁵ So zitiert der [Aufruf „Leitkultur-Paragraph verhindern“](#) der neuen deutschen Organisationen e.V., zahlreicher anderer Verbände und Einzelpersonen aus dem Juni 2019 vom einen Ausspruch der ehemaligen Ausländerbeauftragten Schmalz-Jacobsen, dass „Völkischer Nationalismus ... natürlich überhaupt keinen Platz“ hat und suggeriert damit, dass der vorliegende Entwurf dahinter zurückfalle.

⁶ Im Überblick *Iseult Honohan*, Liberal and Republican Conceptions of Citizenship, in: Ayelet Shachar u.a. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Citizenship* (OUP, 2017), S. 83-106; und *Daniel Weinstock*, Citizenship and Cultural Diversity, in: ebd., S. 268 (274-283); siehe auch *Thym* (Fn. 1), S. 98-114.

⁷ Art. 8 Abs. 3 des Übereinkommens ebd. v. 30.8.1961 ([BGBl. 1977 II 597](#)), für Deutschland in Kraft seit 29.11.1977 (BGBl. 1977 II 1217), der vorliegend *nicht* eingreift, weil der Gesetzentwurf nur für Doppelstarter gilt und damit eine Staatenlosigkeit verhindert.

⁸ EuGH, *Rottmann*, C-135/08, [EU:C:2010:104](#), Rn. 51.

⁹ Leicht zugänglich https://de.wikipedia.org/wiki/Streitbare_Demokratie; siehe auch *Ferdinand Weber*, Bürger oder Exilant? Funktion und Wertbezug der Staatsangehörigkeit im Rahmen der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Vereinigungen, [Zeitschrift für Ausländerrecht 2015, 138 \(143 f.\)](#).

¹⁰ Anders offenbar die 210. Sitzung der Innenministerkonferenz am 12.-14.6.2019 gemäß *Manuel Bewarder/Martin Lutz*, Alle gegen die Clans, [Welt online am 14.6.2019](#).

eindeutig greifen. Ein deutscher Pass dient immer auch „als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit.“¹¹ Wer verhindern möchte, dass kriminelle Clanmitglieder zu Deutschen werden, sollte die Einbürgerungsregeln streng handhaben, ganz ähnlich wie man bei der **Mehrehe** künftig eine Einbürgerung verhindern will. Wer einmal Deutscher ist, sollte so dann freilich nur ausnahmsweise ausgebürgert werden.

II. EINZELHEITEN

Inhaltlicher Schwerpunkt meiner Stellungnahme ist die Ausbürgerung von Terrormilizionären, deren praktische Anwendung ebenso Probleme aufwirft wie die Vereinbarkeit der Neuregelung mit dem Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht. Rechtlich unproblematisch sind die sonstigen Änderungsvorschläge, hinsichtlich derer die völlig übersteigerte öffentliche Kritik an einem vermeintlichen „Leitkultur-Paragrafen“ deplatziert erscheint.

1. Verlust für „Terrormilizionäre“ mit Doppelpass (Art. 1; § 28 StAG-E)

Eine Ausbürgerung von Personen, die in fremden Streitkräften dienen, gehört seit Jahrzehnten zum Kernrepertoire des deutschen und internationalen Staatsangehörigkeitsrechts. Demgemäß normiert § 28 StAG schon heute einen Passverlust für eine Person, die „in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt.“¹² Man kann **§ 28 StAG nicht im Wege der Auslegung oder Analogie auf Terrormilizen ausweiten**,¹³ weil die Norm allenfalls in Bürgerkriegskonstellationen angewandt werden könnte, wenn in einem Land offizielle Streitkräfte und abtrünnige Milizionäre miteinander kämpfen. Ohnehin beträfe eine solche Lesart nur diejenigen, die Bürger des betroffenen Landes sind.¹⁴ Daher fordert eine Umsetzung des politischen Änderungswillens der Bundesregierung eine Gesetzesänderung.

a. „Konkrete Beteiligung“ an Kampfhandlungen

Im Einklang mit dem Koalitionsvertrag bestimmt § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG-E, dass künftig ausgebürgert wird, wer „sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt.“¹⁵ Diese Formulierung überzeugt grundsätzlich, wird in der Anwendung aber dennoch

¹¹ BVerfGE 116, 24 (44) – *Einbürgerung*.

¹² Der ebenfalls notwendige „freiwillige Eintritt“ schließt eine Ausbürgerung aus, wenn nur ein obligatorischer Wehrdienst absolviert wird; vgl. *Kay Hailbronner/Hans-Georg Maaßen*, in: dies. u.a.: Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Auflage (C.H. Beck, 2017), § 28 StAG Rn. 11.

¹³ Siehe *Reinhard Marx*, in: Roland Fritz/Jürgen Vormeier (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht, EL Juni (Luchterhand, 2006), § 28 StAG Rn. 6.

¹⁴ So *Hans-Georg Maaßen*, Staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen der Terrorismusbekämpfung, Zeitschrift für Ausländerrecht 2011, 336 (339); gleiches gilt für eingebürgerte Personen, die bei der Einbürgerung über ihr Bekenntnis zum Grundgesetz nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG getäuscht haben, was bei einer späteren Radikalisierung ausscheidet und im Übrigen schwer zu belegen wäre.

¹⁵ Vgl. auch Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7.2.2018, Zeile 6033 f. mit dem Begriff „konkret.“

Probleme aufwerfen, die letztlich darauf zurückzuführen sind, dass sich die **asymmetrischen „neuen Kriege“ strukturell von zwischenstaatlichen Konflikten unterscheiden**, wenn sich heutzutage keine organisierten Armeen mit offiziellen Uniformen mehr gegenüberstehen, sondern technisch hochgerüstete Streitkräfte häufig mit Milizionären kämpfen, die ihre technische Unterlegenheit dadurch kompensieren, dass sie mit der Zivilbevölkerung verschwimmen und wie Guerillakämpfer plötzlich angreifen.¹⁶ In solchen Fällen greift der für das humanitäre Völkerrecht an sich zentrale Unterscheidungsgrundsatz, der die Konfliktparteien dazu verpflichtet, zwischen Kombattanten und Zivilpersonen zu unterscheiden, nicht mehr.¹⁷ Irreguläre „Kämpfer“ verschwimmen mit der Zivilbevölkerung.

Für den vorliegenden Gesetzentwurf folgt hieraus, dass die Unterscheidung, wer sich (nicht) an Kampfhandlungen beteiligt, die konkreten Umstände berücksichtigen muss und nicht aufgrund einer formellen Zuordnung erfolgen kann. Fest steht insoweit, dass das Gesetz mit „Kampfhandlungen“ den Einsatz von Gewalt meint, typischerweise mit Waffen oder Sprengstoff,¹⁸ wobei es wegen der offenen Begrifflichkeit der „Kampfhandlungen“ nicht darauf ankommt, ob diese die Schwelle für einen (nicht-)internationalen bewaffneten Konflikt überschreiten.¹⁹ Auch steht fest, dass eine „Beteiligung“ eine deutlich höhere Hürde errichtet als eine bloße „Unterstützung“ des Terrorismus, die § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG mit einem Einbürgerungsverbot belegt, oder gar eine „einfache“ Mitgliedschaft in Terrorvereinen, die nach §§ 129a ff. StGB strafbar ist. **Bloße kausale Hilfsleistungen, die sich in irgendeiner Weise positiv auswirken, reichen für eine Beteiligung an Kampfhandlungen eindeutig nicht aus**; dies gilt etwa für Finanzhilfen oder die Bereitstellung einer Unterkunft.²⁰ Stattdessen muss eine Beteiligung festgestellt werden, die ähnlich wie bei regulären Soldaten eine strukturelle Einordnung in die Miliz darstellt, wobei zu berücksichtigen ist, dass letztere typischerweise anders organisiert sind als reguläre Streitkräfte.

Für diese Beurteilung können sich die Behörden und Gerichte an den Standards orientieren, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten auf internationaler Ebene für die neuen asymmetrischen Konflikte entwickelt wurden. So präsentierte das **Internationale Komitee vom Roten Kreuz im Jahr 2009 eine Auslegungshilfe, wann von einer direkten Teilnahme an**

¹⁶ Breitenwirksam *Herfried Münkler*, Die neuen Kriege (Rowohlt, 2004).

¹⁷ Vgl. Art. 58 ff. des Zusatzprotokolls (Nr. 1) zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8.6.1977 ([BGBl. 1990 II 1551](#)), für Deutschland in Kraft seit 14.8.1991 (BGBl. 1991 II 968); weiterführend *Michael Bothe*, Töten und getötet werden, in: Klaus Dicke u.a. (Hrsg.): *Weltinnenrecht. Liber Amicorum Jost Delbrück* (Duncker & Humblot, 2005), S. 67 (72 ff.).

¹⁸ Siehe auch der Einsatzbegriff des BVerfG bei der Beurteilung der Frage, ob ein Bundeswehreinsetz der Parlamentszustimmung bedarf gemäß BVerfGE 140, 160 – [Evakuierung aus Libyen](#), Rn. 71 ff.

¹⁹ Diese Schwelle bestimmt die Anwendbarkeit des Humanitären Völkerrechts (Kriegsrechts) mit seinen Vorschriften zur zulässigen Tötung von Kombattanten und Kämpfern; vgl. *Bothe* (Fn. 17), S. 72 ff.; dass diese Schwelle nicht überschritten sein muss, bestätigt eine systematische Gesamtschau mit dem Eintritt in fremde Streitkräfte nach § 28 Abs. 1 Nr. 1 StAG-E, der überhaupt keine Kampfbeteiligung verlangt.

²⁰ Der Deutsche Anwaltsverein (DAV), [Stellungnahme SN 17/19](#) v. 7.5.2019, S. 6 f. überspielt die begrifflich eindeutige Abstufung; das in Fn. 5 zitierte Urteil des AG Stuttgarts betraf wohl §§ 129a ff. StGB, die gleichfalls deutlich niedrigere tatbestandliche Hürden aufstellen als eine Beteiligung an Kampfhandlungen.

Kampfhandlungen im Sinn des humanitären Völkerrechts auszugehen sei. Dort heißt es unter anderem, dass eine ständige Kampfbereitschaft auch in Pausen sowie bei Rückzug und Vorbereitung fortbesteht, sodass – entgegen einer zuvor bisweilen geäußerten Sorge – irreguläre Kämpfer außerhalb des Einsatzes nicht zu schutzberechtigten Zivilpersonen werden („farmer at day, fighter at night“). Erforderlich ist freilich eine prinzipielle Kampfbereitschaft, weshalb Zivilisten mit bloßen Unterstützungshandlungen, wie ausgeführt, keine „Kämpfer“ sind. Hierbei gilt, ebenso wie bei regulären Streitkräften, dass auch irreguläre Verbände arbeitsteilig vorgehen, sodass konkret etwa auch Befehlshaber an Kampfhandlungen beteiligt sind, wenn sie nicht aktiv kämpfen.²¹ Die Völkerrechtsentwicklung hilft also, der Neuregelung inhaltliche Konturen zu geben und die Auslegung zu erleichtern.

Hiernach dürfte die in der Gesetzesbegründung ausgeführte statusrechtliche Betrachtung, die arbeitsteiliges Vorgehen erfasst (S. 10), vom Wortlaut der Norm erfasst sein.²² Dennoch sollte der **Bundestag erwägen, das qualifizierende Adjektiv „konkret“ zu streichen**, um sicherzustellen, dass kein konkreter Nachweis der individuellen Beiträge notwendig ist, was in der Rechtspraxis zu großen Darlegungsproblemen führte. Es wäre dies eine Klarstellung, die im Einklang mit dem Völkerrecht ausreichen ließe, dass jemand sich aktiv in die Verbände einer Terrormiliz einreicht, die Kampfhandlungen durchführt.

b. Begriff der „Terrormiliz“

Auch der Begriff der „Terrormiliz“ erfährt durch das Völkerrecht eine Stabilisierung, die freilich nichts daran ändert, dass Auslegung und Anwendung der Norm nach den gewählten Formulierungen gewissen Unsicherheiten unterliegen, die speziell bei neuen Gesetzen freilich häufig auftreten – und **nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der rechtsstaatlichen Bestimmtheit nicht entgegenstehen** müssen, weil der Gesetzgeber „grundsätzlich auch auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen (darf), wenn die Kennzeichnung der Normtatbestände mit beschreibenden Merkmalen nicht möglich ist. Die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm steht ihrer Bestimmtheit nicht entgegen; allerdings müssen sich dann aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung objektive Kriterien gewinnen lassen, die einen verlässlichen, an begrenzende Handlungsmaßstäbe gebundenen Vollzug der Norm gewährleisten.“²³ Eine solche Situation dürfte hier angesichts der Kennzeichen der neuen, asymmetrischen Kriege vorliegen, auch wenn der **Gesetzgeber überlegen sollte, punktuell einige Merkmale weiter zu konkretisieren.**

²¹ Siehe International Committee of the Red Cross: Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under IHL, [2009](#), insb. 70 ff.; zum Hintergrund auf Deutsch *Bothe* (Fn. 17), S. 72 ff.

²² Für juristisch geschulte Leser ohne vertiefte Kenntnisse im Völkerrecht mag der Vergleich mit der strafrechtlichen Mittäterschaft weiterhelfen, die wechselseitige Tatbeiträge zurechnet (hier zwischen Milizionären) und von einer unterstützenden Beihilfe zur Tat eines anderen zu unterscheiden ist (hier durch Zivilisten).

²³ BVerfGE 113, 348 (375 f.) – [Vorbeugende Telekommunikationsüberwachung](#).

Eine erste Unsicherheit betrifft die **Frage, ob die Qualifikation als Terrormiliz ein Tatbestandsmerkmal darstellt**, weil die Legaldefinition nach § 28 Abs. 3 StAG-E alternativ so gelesen werden kann, dass der Terrorcharakter nicht gesondert zu prüfen sei. Konkret hieße dies, dass die Einstufung als „Terrormiliz“ sich nach Organisationsstruktur und Zielrichtung richtet, unabhängig davon, ob Methoden oder Ziele terroristische sind. Hierfür spricht insbesondere, dass der Gesetzgeber in Abs. 3 das zusätzliche Kriterium „in völkerrechtswidriger Weise“ nennt und hierzu in der Begründung schreibt, dass es legitime Freiheitskämpfe gebe, die der Norm wegen dieses Kriteriums nicht unterfallen sollen (S. 10). All dies wäre überflüssig, wenn der Terrorismuscharakter gesondert zu prüfen wäre. Terrorismus ist immer völkerrechtswidrig²⁴ und der Gesetzgeber wird wohl kaum einen Freiheitskampf für legitim erachten, wenn er davon ausgeht, dass dieser terroristisch vorgehe.

Im Ergebnis mag es auf das Vorstehende im Ergebnis nicht ankommen, weil der Gesetzgeber deutlich macht, dass nicht jeder Verband erfasst sein soll (unabhängig davon, ob man dies über den Terrorismusbegriff und/oder die Völkerrechtswidrigkeit definiert). Ich empfehle dem Bundestag dennoch, das **offene Kriterium „in völkerrechtswidriger Weise“ durch eine Formulierung zu ersetzen, wonach etwa die Kampfhandlungen „in terroristischer Weise“ (oder ähnlich) durchgeführt werden**. Dies würde der gesetzgeberischen Intention besser entsprechen, weil es verhinderte, dass „nichtterroristische“ Milizen erfasst werden, deren Verhalten völkerrechtlich aus anderen Gründen zweifelhaft ist.²⁵ Allerdings wäre es eine Fehldeutung, wenn man annähme, dass die Norm alle nichtstaatlichen Milizen der syrischen „Anti-Terror-Allianz“ nicht erfasste,²⁶ denn es gab wechselnde Allianzen unter amerikanischer und russischer Führung, an denen sich auch Verbände beteiligten, die die Europäische Union – wie die Hisbollah-Miliz – als terroristisch einstuft.²⁷ Wenn deutsche Doppelstaater für die Hisbollah-Miliz kämpfen, greift die Norm.

Unabhängig von der dogmatischen Konstruktion begegnet die Neuregelung dem Problem, dass die **Terrorismuseigenschaft und/oder die Völkerrechtskonformität selten eindeutig feststeht**, weil das Völkerrecht als dezentrale Rechtsordnung wenig Institutionen kennt, die eine uniforme Auslegung und Anwendung vorgeben. Auch dies muss einer Bestimmtheit freilich nicht entgegenstehen, weil speziell für Terrorgruppen einschlägige **deutsche und europäische Listen bestehen, die den deutschen Behörden und Gerichten als Leitlinie**

²⁴ Siehe insb. die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats v. 28.11.2001.

²⁵ Dies würde insb. sicherstellen, dass auch eine „nichtterroristische“ Miliz nicht erfasst wird, die gleichwohl völkerrechtswidrig handelt, weil sie eine illegale Sezession anstrebt, wiederholt Kriegsverbrechen begeht oder eine militärische Unterstützung aus dem Ausland annimmt, die das Völkerrecht als Einmischung eines fremden Staates in die inneren Angelegenheiten rechtlich missbilligt und die ganz konkret etwa im Kontext des syrischen Bürgerkriegs für einige Milizen der Anti-Terror-Allianz vorlagen.

²⁶ So jdfis. für kurdische Verbände die Begründung S. 10.

²⁷ Leicht zugänglich https://en.wikipedia.org/wiki/International_military_intervention_against_ISIL.

dienen können.²⁸ So stuft etwa die EU die PKK oder gewisse Einheiten der Hamas als terroristisch ein, nicht jedoch die kurdischen Rebellen der YPG.²⁹ Diese deutsche bzw. europäische Sicht des Völkerrechts mag universell nicht akzeptiert sein, entfaltet für die Auslegung eines deutschen Gesetzes aber dennoch eine normative Leitfunktion.³⁰ Hinzu kommt, dass die Behörden und Gerichte **vergleichbare Bestimmungen etwa der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU** mit hinreichender Bestimmtheit auslegen und anwenden.³¹ Eine rechtliche Gesamtschau erleichtert insofern die Auslegung.

Nichtsdestotrotz sollte der Bundestag erwägen, die Gesetzesanwendung zu erleichtern, indem **für bestimmte Gruppierungen unter Verweis auf anderweitige Einstufungen positiv oder negativ festgelegt wird, ob diese (nicht) als „Terrormiliz“ gelten** – ohne dass dies etwas daran änderte, dass in anderen Fällen einzelfallbezogen beurteilt werden müsste, ob der Tatbestand erfüllt ist. So könnte man regeln, dass alle Verbände positiv als Terrorgruppen gelten, die von der EU als solche eingestuft wurden (und die sonstigen Anforderungen an eine Miliz nach § 28 Abs. 3 StAG-E erfüllen). Darüber hinaus könnte man dem Verteidigungs- oder Innenministerium entsprechend § 28 Abs. 1 Nr. 1 StAG-E für fremde Streitkräfte gestatten, bestimmte nichtstaatliche Verbände zu benennen, die der Neuregelung für Terrormilizen *nicht* unterfallen. Hiernach könnte die Bundesregierung etwa diejenigen kurdischen Verbände mit hinreichender Klarheit benennen, die ausweislich der Begründung nicht von der Norm erfasst sein sollen.³² Dies gäbe Behörden und Gerichten für bestimmte Gruppierungen eine unzweifelhafte Rechtssicherheit, ohne die flexible Rechtsanwendung zu beseitigen, wenn keine positive oder negative Einstufung vorliegt.

Ein Kennzeichen des Gesetzentwurfs ist eine staatsanaloge Sichtweise auf „Terrormilizen“, die nach § 28 Abs. 3 StAG-E das Ziel haben müssen, die „Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen *und* an Stelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten.“ Dieses **Tatbestandsmerkmal des „Staatsanspruchs“ (Begründung, S. 10) wäre im Fall des Islamischen Staats unproblematisch erfüllt, wird**

²⁸ Freilich nur, soweit für eine Gruppierung die übrigen Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 StAG-E vorliegen, also insb. der Organisationsgrad erreicht ist und der Verband sich an Kampfhandlungen beteiligt.

²⁹ Siehe die jeweils aktuellen Listen aufgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ([ABI. 2001 L 344/93](#)).

³⁰ Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIM), Stellungnahme, Ausschuss-Drs. 19(4) 309 v. Juni 2019, S. 5 unterscheidet nicht die *universelle* Deutungsoffenheit des völkerrechtlichen Terrorismusbegriffs mit der *nationalen bzw. kontinentalen* Konkretisierung durch deutsche und europäische Gesetze und Rechtsprechung.

³¹ Vgl. Art. 12 Abs. 2 RL 2011/95/EU, ohne dass dessen Bestimmtheit angezweifelt würde; im Übrigen kann im Wege der systematischen Gesamtschau auf die gesetzliche Wertung der §§ 129a f. StGB rekuriert werden, um zu beurteilen, welche Handlungen nach deutschem Verständnis als Terrorismus gelten; Klaus F. Gärditz, Abschütteln der ungeliebten Kinder, [Legal Tribune Online am 1.6.2018](#) weist zutreffend darauf hin, dass die letztgenannten Normen keinen materiellen Terrorismusbegriff verwenden, übersieht jedoch, dass sie dennoch für die Operationalisierung des neugefassten § 28 StAG-E herangezogen werden können.

³² Instruktiv zum Hintergrund der später aus politischen Gründen inhaftierte Deniz Yücel, Gute Kurden, böse Kurden. Wer ist Terrorist?, [Welt online am 24.2.2016](#).

jedoch in anderen Konstellationen praktische Probleme aufwerfen, die den Anwendungsbereich der Norm nachhaltig einschränken könnten. So wäre bei einer strengen Lesart ein rein „destruktiver“ Terrorismus nicht erfasst, der – wie jüngst in Sri Lanka – einzig die Bevölkerung verunsichern oder eine Regierung destabilisieren möchte, ohne staatsanaloge Ziele zu verfolgen. Gleiches gilt für Terrorgruppen in der Sahelzone oder einzelne Verbände, die in Syrien kämpfen, ohne einen erkennbaren „Staatsanspruch“ zu erheben. Es mag sein, dass die Praxis das Kriterium großzügig deutet und es bei Terrormilizen typischerweise als erfüllt ansieht. Garantiert ist dies jedoch nicht.

Der Bundestag sollte daher überlegen, ob er die Norm flexibilisierte. **Verfassungsrechtliche Gründe, die eventuell die restriktive Formulierung motiviert haben, stünden einer Flexibilisierung nicht entgegen,** denn die staatsanaloge Sicht auf Terrormilizen, die ähnlich wie reguläre Streitkräfte agieren müssen, übersieht den zwischenzeitlichen Wandel des Völkerrechts in Reaktion auf die neuen Kriege (hierzu II.1.c.).

Unabhängig von der rechtlichen Beurteilung verweist das rechtliche Kriterium des Staatsanspruchs auf einen gewissen **Wertungswiderspruch, der für die politische Beurteilung relevant sein mag.** So verbietet der Gesetzgeber künftig den bloßen Eintritt in ausländische Armeen für Staatsangehörige des betroffenen Staates unabhängig davon, ob diese Verbände tatsächlich in Kampfhandlungen verwickelt sind oder wie die Bundesrepublik zu diesem Staat außenpolitisch steht. Zwar besteht eine generelle Befreiung, soweit ersichtlich, nur für westliche Verbündete, nicht jedoch für Indien oder Mexiko. Bei „Terrormilizen“ ist weitergehend eine tatsächliche Beteiligung an Kampfhandlungen erforderlich, die sodann – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – zum Passverlust führt, soweit die Verbände staatsanalog auftreten. Ein **bloßer Terrorismus, etwa für Al Qaida, führt bei Doppelstaaten hingegen nicht zum Verlust des deutschen Passes,** weil derartige Terrornetzwerke bereits organisatorisch eine dezentrale Struktur aufweisen und als transnationale Netzwerke in verschiedenen Ländern agieren, ohne einen Staatsanspruch zu erheben.³³ Ein Staatsangehörigkeitsverlust tritt auch dann nicht ein, wenn die betroffene Person aktiv einen Terroranschlag durchführte. Verfassungsrechtlich bestünde hier ein Flexibilisierungspotenzial.

³³ Anders ist dies etwa bei den afghanischen Taliban.

c. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Art. 16 Abs. 1 GG unterscheidet bekanntlich zwischen einem **verbotenen Entzug sowie dem zulässigen Verlust** der deutschen Staatsangehörigkeit, wobei letzteres gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten darf, wenn dieser nicht staatenlos wird. Zusammen mit der diesbezüglichen Rechtsprechung ergeben sich hieraus vier Fragestellungen, die für den vorliegenden Gesetzentwurf relevant sind.

Erstens klärte ein wegweisendes **BVerfG-Urteil aus dem Jahr 2006** die zuvor überaus umstrittene Abgrenzung zwischen dem verbotenen Entzug und einem zulässigen Verlust. Zwar lehnt die Karlsruher Richterschaft eine „Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte“ und eine „Wegnahme der Staatsangehörigkeit nach Maßgabe unterschiedlicher Kriterien der Würdigkeit“³⁴ prinzipiell ab, weil eine solche Differenzierung als Entzug gegen Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG verstoße (eine Aussage, die einen möglichen Staatsangehörigkeitsverlust von Clanmitgliedern rechtlich erschwert³⁵). Allerdings soll ein verbotener Entzug nur dann vorliegen, wenn „der Betroffene (diesen) nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.“³⁶ Positiv gewendet heißt dies, dass der **Gesetzgeber an solche Handlungen anknüpfen kann, die jemand in zumutbarer Weise beeinflussen kann. Bei einer Beteiligung an Kampfhandlungen für fremde Terrormilizen ist dies vergleichsweise eindeutig der Fall**, zumal die vorgeschlagene Neuregelung an den traditionellen Verlustgrund des auswärtigen Streitkräfteeintritts anschließt.

Zweitens gibt es eine prominente Lesart in der verfassungsrechtlichen Literatur, die den Verlust für Doppelstaater für zulässig erachtet, wenn diese ausländischen Streitkräfte ihres zweiten Heimatstaates beitreten, weil dies einen zwischenstaatlichen Loyalitätskonflikt verursache, der bei nichtstaatlichen Terrormilizen angeblich nicht vorliege.³⁷ Hierbei bleiben die Literaturstimmen freilich einem zwischenstaatlichen Paradigma verhaftet, das den Wandel der internationalen Beziehungen ignoriert. Ganz ähnlich wie der Ehebegriff heutzutage wohl Lesben und Schwule umfasst, muss man das **verfassungsrechtliche Staatsangehörigkeitsverständnis dynamisch handhaben und das gewandelte Völkerrechtsverständnis berücksichtigen**. Während sich Staaten früher nur gegen militärische Angriffe anderer Länder verteidigen durften, erfasst das Selbstverteidigungsrecht nach einer weithin konsentierten Lesart heutzutage auch Angriffe nichtstaatlicher Akteure unter Einschluss von Terrormilizen. Dies

³⁴ BVerfGE 116, 24 (44) – [Einbürgerung](#).

³⁵ Eindeutig ist die Aussage dennoch nicht, weil bei Schwerekriminellem ein Verhalten vorliegt, das diese beeinflussen können, sodass man alternativ auch einen Verlust annehmen kann.

³⁶ BVerfG (Fn. 34), S. 44; zu verbleibenden Unsicherheiten siehe *Andreas von Arnould*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.): GG-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. (C.H. Beck, 2012), Art. 16, Rn. 18 f.

³⁷ Siehe den zuverlässigen Überblick, auch zu Gegenstimmen, in den Ausführungen der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Terrorismus und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht, WD 3 – 3000 – 190/15 v. 16.9.2015, S. 9-12 (der Text ist nicht öffentlich zugänglich, ich fände es jedoch positiv, wenn dieser aus Transparenzgründen online gestellt würde).

wurde durch die Staatenpraxis nach dem 11. September konsentiert, auch wenn Einzelfragen, etwa zu präventiven Militärschlägen, umstritten bleiben.³⁸

Dieses gewandelte Völkerrechtsverständnis beeinflusst das Verfassungsrecht, wie das BVerfG in Urteilen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr ausdrücklich anerkannte.³⁹ Entsprechend ist im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 GG zu berücksichtigen, dass völkerrechtlich legitimierte Konflikte heutzutage nicht nur mit fremden Staaten entstehen können, sondern auch mit Terrormilizen. Der **Gedanke des Loyalitätskonflikts greift hier in gleicher Weise**, sodass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich auf der sicheren Seite stehen dürfte, wenn er einen Staatsangehörigkeitsverlust anordnet.

Soweit jenseits der rechtsdogmatischen Argumente teilweise angeführt wird, dass die Staatsangehörigkeit über das „Recht, Recht zu haben“ entscheide, weshalb eine Ausbürgerung eine prinzipielle Entrechtung bewirke, überzeugt dies nicht. Die **Relativierung der Staatsangehörigkeit ist eine logische Folge des Aufstiegs der Menschenrechte**, die jedes Individuum und auch Ausländer schützen.⁴⁰ Man kann nicht einerseits die universellen Menschenrechte von Migranten und Ausländern hochhalten und andererseits dafür argumentieren, als garantiere nur die Staatsbürgerschaft rechtlichen Schutz.⁴¹

Zutreffend ist freilich, dass eine Ausbürgerung regelmäßig bewirkt, dass eine Person nicht mehr nach Deutschland einreisen darf (hierzu II.1.g.). Insofern führt die Neuregelung dazu, dass Doppelstaater schlechter gestellt werden als Personen, die nur Deutsche sind. Es ist **politisch legitim, darauf hinzuweisen, dass ethisch vorrangig derjenige Staat für eine Person verantwortlich zeichne, in dem jemand aufwuchs** (was bei radikalisierten Deutschen häufig die Bundesrepublik sein wird). Allerdings sollte man dieses Argument sodann konsequent verwenden und **anerkennen, dass damit auch die Grundlage für eine Mehrstaatigkeit erodiert**, weil es kaum überzeugt, dass eine in Deutschland aufgewachsene Person zugleich einen anderen Pass besitzen soll, wenn der deutsche Pass eine exklusive oder jedenfalls vorrangige Verbindung ausdrückt. Rechtlich dürfte die Ungleichbehandlung ohne-

³⁸ Im Überblick *Andreas von Arnould*, Völkerrecht, 3. Auflage (C.F. Müller, 2016), S. 490 ff.; und *Johannes Schwehm*, Präventive Selbstverteidigung. Eine vergleichende Analyse der völkerrechtlichen Debatte, Archiv des Völkerrechts 46 (2008), 368-406.

³⁹ Exemplarisch zur dynamischen Fortentwicklung des erweiterten Handlungsbereichs der NATO für „Out of Area“-Einsätze sowie zur neuen NATO-Strategie exemplarisch BVerfGE 90, 286 (348 ff.) – [Bundeswehreinsatz](#); und BVerfGE 104, 151 (210 ff.) – [NATO-Strategie](#).

⁴⁰ Die berühmte Formulierung von *Hannah Arendt* zur Staatsangehörigkeit als „Recht, Recht zu haben“ steht im unmittelbaren Kontext ihrer Kritik an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die sie vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit den völkerrechtlichen Minderheitenschutzverträgen der Zwischenkriegszeit als ineffektiv erachtete; vgl. *Hannah Arendt*, *The Origins of Totalitarianism* (Harcourt, Brace & Company, 1951), Kap. 9; und *Seyla Benhabib*, *The Rights of Others. Aliens, Residents, and Citizens* (CUP, 2004), S. 147 ff.

⁴¹ Instruktiv *Klaus Ferdinand Gärditz*, Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 72 (2013), 49 (60 ff.); und *Christian Walter*, in: ebd., S. 7 (18-28); siehe auch die Frage zum US Supreme Court von *Wolfgang Janisch* im Interview mit *Astrid Wallrabenstein*, [SZ online am 6.3.2019](#).

hin irrelevant sein, weil die doppelte Staatsangehörigkeit ein verfassungsrechtlich anerkanntes Differenzierungsmerkmal darstellt. Unabhängig davon erinnert die Debatte daran, dass der Doppelpass auch heute noch rechtspraktische und diskursive Problemlagen bewirkt, weshalb der Gesetzgeber daran festhalten sollte, diesen als Übergangsphänomen zu betrachten.⁴² Leitbild sollte die statusrechtliche Gleichheit aller Deutschen bleiben.

Drittens verhindert die Neuregelung, dass eine Person staatenlos wird, weil der Verlust nur eintritt, wenn dies nicht der Fall ist. Ob dies zutrifft, ist bei der deklaratorischen Verlustfeststellung nach § 28 Abs. 4 i.V.m. § 30 Abs. 1 S. 3 StAG-E gesondert zu prüfen und kann im Zweifel gerichtlich eingefordert werden.⁴³ Von daher **bekämpft die Neuregelung die Staatenlosigkeit effektiv,⁴⁴ auch wenn man für eine gesteigerte Rechtssicherheit ein konstitutiveres Feststellungsverfahren einführen könnte**, anstelle eines automatischen Verlusts kraft Gesetzes. Soweit ein anderes Land seine Staatsangehörigkeit nachträglich entzieht, weil es – anders als Deutschland – kein Staatenlosigkeitsverbot kennt, ist dies eine spätere Entwicklung, für die das Gesetz nicht verantwortlich zeichnet.⁴⁵ Allerdings ist hier bei individuellen Härten eine erleichterte Wiedereinbürgerung denkbar.

Viertens verlangt die eingangs erwähnte Funktion der Staatsangehörigkeit „als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“⁴⁶, dass ein Verlust vorhersehbar ist, zumal die betroffenen Personen diesen durch ihr Verhalten in zumutbarer Weise beeinflussen können sollen. Für Terrormilizionäre sichert der Entwurf dies insofern, als er nicht rückwirkend gilt, weil nämlich Personen, die in den letzten Jahren für den Islamischen Staat kämpften, nur erfasst werden, wenn sie nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erneut an Kampfhandlungen teilnehmen. Darüber hinaus könnte man die Rechtsprechung so lesen, dass diese **erhöhte Anforderungen an die Normbestimmtheit** stellt, auch wenn Einzelheiten nicht feststehen und man keinen zu strengen Maßstab anlegen darf.⁴⁷ Eventuelle Zweifel an der Vorhersehbarkeit könnte der Gesetzgeber abmildern, indem er bestimmte Milizen positiv oder negativ der Norm zuordnet (hierzu II.1.b.) oder, wie soeben ausgeführt, ein konstitutives Feststellungsverfahren einführt. Für verfassungsrechtlich erforderlich halte ich dies nicht, allerdings sind diesbezügliche Entscheidungen des BVerfG angesichts der normativen Offenheit des Bestimmtheitsgrundsatzes schwer zu prognostizieren.

⁴² Siehe auch den Vorschlag eines Generationenschnitts des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Unter Einwanderungsländern, [Jahresgutachten 2015](#), S. 122-127.

⁴³ Soweit hierbei herauskommt, dass die Voraussetzungen für einen Verlust nicht vorliegen, wird auch dies deklaratorisch festgestellt und muss nicht etwa erneut angeordnet werden.

⁴⁴ Siehe auch BVerfGE 135, 48 (78-80) – [Behördliche Vaterschaftsanfechtung](#).

⁴⁵ Anders offenbar DAV (Fn. 20) S. 11.

⁴⁶ BVerfG (Fn. 11), S. 44.

⁴⁷ So akzeptierte das BVerfG den Verlust bei Personen, die getäuscht hatten, auch wenn zum Zeitpunkt der Täuschung die Rechtslage hinsichtlich des Verlusts nicht geklärt war; vgl. BVerfG (Fn. 11), S. 45 ff.

d. Völkerrechtliche Vorgaben

Vergleichsweise **unproblematisch ist die Vereinbarkeit der aktuellen Regelungen mit dem Völkerrecht**, weil nämlich das **Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. Januar 1997** einen Verlust ausdrücklich erlaubt, wenn der Staatsangehörigkeitsverlust „vermeidbar“ ist, etwa weil jemand einen „freiwillige(n) Dienst in ausländischen Streitkräften“ antritt oder ein „Verhalten (zeitigt), das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaats in schwerwiegender Weise abträglich ist.“⁴⁸ Es mag hier dahinstehen, ob im Lichte der offener formulierten authentischen Sprachfassungen ein Eintritt in eine „foreign military force“ bzw. „forces militaires étrangères“ nichtstaatliche Terrormilizen umfasst, zumal bei der Vertragsauslegung die spätere Praxis der Vertragsparteien sowie das geänderte Völkerrechtsverständnis (hierzu II.1.b.) zu berücksichtigen sind.⁴⁹ Jedenfalls greift nämlich das zweite Kriterium der Interessengefährdung eine Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Lichte der soeben genannten Entwicklungen.

Tatsächlich nutzen auch andere europäische Staaten diesen völkerrechtlichen Ausschlussgrund.⁵⁰ Hierbei bestehen teilweise strengere Anforderungen, wenn etwa Frankreich zwischen Personen unterscheidet, die eingebürgert wurden und solchen, die die Staatsangehörigkeit kraft Geburt erhielten.⁵¹ Eine derartige **problematische Verlustvorschrift nach französischem Vorbild enthält der Gesetzentwurf nicht**, denn Bürger zweiter Klasse soll es bei uns nicht geben. Auch greift der Gesetzentwurf nicht bei drohender Staatenlosigkeit, obgleich einige Staaten diesen Schritt durchaus gehen, worauf sich auch die Ausführung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags bezog, dass eine solche Regelung sich auf „juristisch ‚dünnem Eis‘“ bewege.⁵² Etwas anders folgt auch nicht etwa aus der EMRK, weil die Menschenrechte das Staatsangehörigkeitsrecht nur in Sonderkonstellationen berühren und zudem keine spezielleren Verträge überlagern, die der Europarat neben der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbarte.⁵³

⁴⁸ Art. 4 Buchst. b, Art. 7 Abs. 1 Buchst. c, d des genannten Übereinkommens (BGBl 2004 II 578), für Deutschland in Kraft seit 1.9.2005 (BGBl. 2006 II 1351).

⁴⁹ Vgl. Art. 32 Abs. 3 Buchst. b und c der Wiener Vertragsrechtskonvention; siehe auch *Sandra Mantu*, *Contingent Citizenship* (Brill, 2015), S. 78.

⁵⁰ Für eine sorgfältige Übersicht siehe *Gerard-René de Groot/Maarten Peter Vink*, *A Comparative Analysis of Regulations on Involuntary Loss of Nationality in the European Union*, in: ders./Carrera Nuñez, Sergio (Hrsg.): *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality* (Wolf, 2016), S. 41 (75 ff., insb. 84-87).

⁵¹ Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Terrorismus und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht*, WD 3 – 3000 – 190/15 v. 16.9.2015, S. 5.

⁵² Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Ausbürgerungen aus Sicht des Völkerrechts*, [WD 2 – 3000 – 138/15](#), S. 12.

⁵³ Vgl. *Ferdinand Weber*, *Staatsangehörigkeit und Status* (Mohr Siebeck, 2018), S. 202-205; *Mantu* (Fn. 49), S. 89-118; und EGMR, Ur. v. 11.10.2011, [Nr. 53124/09](#), *Genovese gegen Malta*.

e. Verhältnismäßigkeit kraft Europarechts?

Seit einem EuGH-Urteil aus dem Jahr 2010 steht fest, dass ein Staatsangehörigkeitsverlust europarechtlichen Grenzen unterliegt, weil mit dem deutschen Pass zugleich die Unionsbürgerschaft und die hieraus fließenden Rechte verloren gehen. Im Kern unternimmt hierbei der **EuGH einen doppelten Prüfungsschritt** und prüft, erstens, das Vorliegen eines legitimen Grundes, um sodann, zweitens, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung kraft Europarechts einzufordern.⁵⁴ Auf dieser Grundlage forderte das **Tjebbes-Urteil vom 12. März 2019** für eine niederländische Verlustregelung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit „eine Beurteilung der individuellen Situation der betroffenen Person“⁵⁵, die sich an diversen Kontextfaktoren orientiert und damit nicht gesetzlich pauschalisiert werden kann.

Wenn dieses Urteil eins zu eins auf den Gesetzentwurf übertragen werden könnte, wäre dieser europarechtswidrig, weil die automatische Verlustfeststellung keine individuelle Einzelfallentscheidung erlaubt. In diesem Fall hätte der Gesetzgeber eine **doppelte Regelungsoption**. Er könnte entweder ein konstitutives Verlustfeststellungsverfahren anordnen (hierzu II.1.c.), das entsprechend § 29 Abs. 4 StAG eine individuelle Ausnahme ermöglicht. Alternativ könnte man, wie vom EuGH ausdrücklich erlaubt, am Verlust kraft Gesetzes festhalten und sodann bei einer späteren Beantragung eines Reisedokuments die zuständigen Behörden zur Verhältnismäßigkeitsprüfung verpflichten, die sodann freilich den Verlust rückwirkend beseitigte.⁵⁶ Dies müsste gesondert geregelt werden und könnte nicht durch eine zukunftsgerichtete Wiedereinbürgerung erreicht werden.

Allerdings sei **davor gewarnt, das Tjebbes-Urteil vorschnell zu generalisieren**. So betont der EuGH mehrfach, dass sich die Ausführungen zur individuellen Verhältnismäßigkeitsprüfung auf „Situationen wie den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden“ beziehe (Rn. 42) und, noch wichtiger, sich **„an dem vom nationalen Gesetzgeber verfolgten Ziel“ auszurichten** habe (Rn. 46). Dies ist insofern relevant, als die niederländische Regelung einen Verlust betraf, der im Kern aufgrund einer unterlassenen Registrierung beruhte und nicht an das aktive Verhalten der betroffenen Personen anknüpfte. Noch dazu erfasste die niederländische Verlustregelung – anders als der aktuelle deutsche Gesetzentwurf – auch Kinder, die insofern aufgrund einer förmlichen Nachlässigkeit ihrer Eltern die Unionsbürgerschaft verloren (Rn. 47). Es ist nachvollziehbar, dass der EuGH hier streng war.

Beim aktuellen deutschen Gesetzentwurf ist die Situation eine andere, denn dieser knüpft an einen legitimen Verlustgrund an, der – im Einklang mit der zweistufigen Prüfung des EuGH –

⁵⁴ Vgl. EuGH, *Rottmann*, C-135/08, [EU:C:2010:104](#), Rn. 51, 54-56.

⁵⁵ EuGH, *Tjebbes et al.*, C-221/17, [EU:C:2019:189](#), Rn. 44-46.

⁵⁶ Ausdrücklich zu dieser Option EuGH (Fn. 55), Rn. 42, wobei der deutsche Begriff „rückwirkend“ in der englischen und französischen Sprachfassung durch die lateinische Formulierung „ex tunc“ bekräftigt wird.

bei der europarechtlichen Verhältnismäßigkeit ein deutlich höheres Gewicht besitzen dürfte, zumal auch das Unionsverfassungsrecht den Terrorismus bekämpfen möchte.⁵⁷ Auf dieser Grundlage kann man durchaus argumentieren, dass **bei Terrorkämpfern der deutsche Gesetzgeber eine typisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen darf**, die nicht von Behörden und Gerichten individuell korrigiert werden können muss. Den Gedankengang veranschaulicht die bisherige Diskussion zum grundlegenden *Rottmann*-Urteil des EuGH,⁵⁸ das auch vom BVerwG in Leipzig so gedeutet wurde, dass die Verhältnismäßigkeit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht typisiert erfolge.⁵⁹ Gleiches gilt im Übrigen für die Verhältnismäßigkeit kraft deutschen Verfassungsrechts.⁶⁰

Nun dürften manche Leser die vorstehenden Anforderungen als strategischen Versuch deuten, den Gesetzentwurf europarechtlich zu verteidigen. Doch so einfach ist es (wie immer) nicht. Tatsächlich **kennzeichnet die EuGH-Judikatur zur Unionsbürgerschaft einen ambivalenten Umgang mit der Verhältnismäßigkeit, die in manchen Urteilen als individuelle Einzelfallentscheidung konzipiert wird, während in ähnlich gelagerten Konstellationen typisierte Regelungen akzeptiert werden.**

So dürfen grenzüberschreitend mobile Studierende von den Mitgliedstaaten pauschal fünf Jahre von Studienbeihilfen ausgeschlossen werden, während umgekehrt ein Leistungsexport etwa des deutschen BAföG immer individuell zu prüfen ist.⁶¹ Gleiches gilt für verweigerte Sozialleistungen für arbeitsuchende Personen und Unionsbürger, die nicht arbeiten. Hier forderte der EuGH manchmal eine individuelle Verhältnismäßigkeit,⁶² akzeptierte sodann jedoch einen pauschalen Ausschluss. Ausdrücklich heißt es im *Alimanovic*-Urteil – entgegen der früheren Judikatur zu ähnlich gelagerten Konstellationen –, dass „eine solche individuelle Prüfung ... aber bei einer Fallgestaltung wie der des Ausgangsverfahrens nicht erforderlich (ist).“⁶³ Eine Gesamtschau von Dutzenden EuGH-Urteilen zeigt eine beinahe verstörende Sprunghaftigkeit des EuGH bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁶⁴

⁵⁷ Für eine großzügige Auslegung siehe EuGH, *Tsakouridis*, C-145/09, [EU:C:2010:708](#), Rn. 43-48.

⁵⁸ Für einen Überblick siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Europarechtliche Schranken für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für Doppelstaater, [PE 6 – 3000 – 109/15](#) v. 29.9.2015, S. 10 f. (auch hier wäre eine offizielle Veröffentlichung wünschenswert), S. 10 f.

⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 19.4.2018, [1 C 1.17](#), Rn. 61.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 135, 48 (Rn. 84 f.) – [Behördliche Vaterschaftsanfechtung](#).

⁶¹ Vgl. den Kontrast zwischen EuGH, *Förster*, C-158/07, EU:C:2008:630, [Slg. 2008 I-8507](#), Rn. 51 ff.; und EuGH, *Thiele Meneses*, C-220/12, [EU:C:2013:683](#), Rn. 36 f.

⁶² Vgl. EuGH, *Collins*, C-138/02, [EU:C:2004:172](#), Rn. 67, 72; und EuGH, *D’Hoop*, C-224/98, [EU:C:2002:432](#), Rn. 38 f.

⁶³ EuGH, *Alimanovic*, C-67/14, [EU:C:2015:597](#), Rn. 59 f.; siehe auch EuGH, *Dano*, C-333/13, [EU:C:2014:2358](#), Rn. 77.

⁶⁴ *Daniel Thym*, The Elusive Limits of Solidarity. Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens, [CML Rev. 52 \(2015\), 17](#) (45-49).

Für den vorliegenden Gesetzentwurf bedeutsam ist, dass diese **Ambivalenz auch diejenige dogmatische Konstruktion prägt, auf der das Tjebbes-Urteil beruht**: nämlich den Kernbereichsschutz, der in Situationen ohne grenzüberschreitenden Bezug innerhalb der Europäischen Union direkt aus der Unionsbürgerschaft nach Art. 20 AEUV folgt. Mit dieser Überlegung begrenzte EuGH nicht nur den Staatsangehörigkeitsverlust, sondern gewährte drittstaatsangehörigen Familienangehörigen unter bestimmten Umständen einen Legalisierungsanspruch, der eine individuelle Prüfung zahlreicher Gesichtspunkte verlangt, wenn – ähnlich wie im Tjebbes-Urteil – Kinder betroffen sind,⁶⁵ während der Ehegattennachzug von den Mitgliedstaaten pauschal verweigert werden darf.⁶⁶

Aus den vorstehenden Gründen wäre es falsch, das Tjebbes-Urteil als finale Positionierung des EuGH zu verstehen. Ebenso wie in der sonstigen Unionsbürgerjudikatur könnten künftig für andere Konstellationen eine generalisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung anerkannt werden. Ob dies passiert, lässt sich notorisch schwer prognostizieren, sodass die **Frage im Zweifel dem EuGH im Wege der Vorabentscheidung vorzulegen ist** (Art. 267 AEUV). Bis dahin ist es – wie immer – legitim, wenn der Bundestag sich als Erstinterpret der Grundrechte und des Europarechts eine eigene Meinung bildet, bevor sodann der EuGH das letzte Wort spricht. Da es vorliegend um Terrorismus und nicht um Kinder geht, dürfte eine realistische Chance bestehen, dass der EuGH dies akzeptiert.

f. Keine Wiedereinreise

Anders als bei einem potentiellen Staatsangehörigkeitsverlust für schwerkriminelle Mitglieder von Clans oder Banden, die in der organisierten Kriminalität aktiv sind, erfasst die Neuregelung typischerweise Personen, die sich im Ausland aufhalten. Wenn teils behauptet wird, die deutschen Behörden könnten eine Wiedereinreise ehemaliger Deutscher nicht verhindern,⁶⁷ übersieht dies, dass **das geltende Recht eine Wiedereinreise von Terrormilizionären verhindert**. So scheidet eine Wiederkehr nach § 37 AufenthG zumeist bereits tatbestandlich aus.⁶⁸ In allen anderen Fällen können Personen an den Grenzen nach § 15 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG sowie Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Buchst. d, e der Schengener Grenzkodex-Verordnung (EU) 2016/399 zurückgewiesen werden. Eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem verhindert zudem die Einreise über andere EU-Länder im Schengenraum. Gleiches gilt für die deklaratorische behördliche Verlustfeststellung, weil Klagen aus dem Ausland keine aufschiebende Wirkung haben.⁶⁹

⁶⁵ Siehe EuGH, O & S, C-356/11 & C-357/11, [EU:C:2012:776](#), Rn. 56 ff. mit hochkomplizierter Folgeurteilen.

⁶⁶ Überraschend pauschal EuGH, *Dereci et al.*, C-256/11, [EU:C:2011:734](#), Rn. 66-68.

⁶⁷ So ohne nähere Erklärung jüngst *Klaus Ferdinand Gärditz/Astrid Wallrabenstein*: Staatsangehörigkeit in Geiselschaft, [Verfassungsblog am 16.6.2019](#).

⁶⁸ Alternativ greift der Ausschussgrund nach § 37 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. § 54 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

⁶⁹ Vgl. § 28 Abs. 4 S. 3 StAG-E i.V.m. § 80 Abs. 5 VwGO; verfassungsrechtlich ist dies unproblematisch, weil die Betroffenen jederzeit eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung beantragen können.

Kinder und Familienmitglieder, die nicht selbst kämpfen, verlieren die deutsche Staatsangehörigkeit nicht, soweit sie diese zuvor besaßen, und können somit weiterhin ins Bundesgebiet einreisen. Hieraus folgt auch **kein abgeleiteter Anspruch auf Familienzusammenführung der ausgebürgerten Terrormilizionäre**, weil die einschlägigen Vorschriften des Aufenthaltsrechts entsprechende Ausnahmen kennen⁷⁰ und auch die Menschenrechte es keineswegs verlangen, dass Familien immer zusammenleben.⁷¹ In Ausnahmen können die Behörden eine Ausnahme zulassen, wenn eine besondere Härte vorliegt.

2. Ausschluss bei Mehrehe (Änderungsantrag Nr. 1, 3; § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 1 StAG-E)

Es ist nur schwer nachvollziehbar, wie die von der Großen Koalition geplante Ausweitung des Einbürgerungsverbots bei Mehrehe zum Gegenstand einer heftigen politischen Debatte werden konnte, die dem **Gesetzgeber vorwirft, einen „Leitkultur-Paragrafen“ einzuführen** und einen „schärfsten Bruch“ mit der Staatsangehörigkeitsrechtsreform der rotgrünen Koalition unter Gerhard Schröder vorzunehmen, die zuvor mit einer Abkehr von einem völkischen Nationalismus verglichen worden war⁷² (und die ich im Grundansatz immer für richtig hielt⁷³). Es wird hier ein schweres diskursives Geschütz aufgeföhren, das freilich **juristisch und argumentativ wie ein Kartenhaus in sich zusammenfällt**, wenn man sich inhaltlich näher mit dem Gesetzentwurf befasst. Die unterzeichnenden Wissenschaftler und Verbände sollten aufpassen, dass sie nicht ähnlich wie manche Vertreter der AfD, etwa bei der haltlosen Kritik am UN-Migrationspakt, den Diskurs unnötig polarisieren.

Dies beginnt damit, dass der Aufruf dem Gesetzgeber im ersten Absatz vorwirft, die Änderung **„ganz stillschweigend“** vorzunehmen. Was mit diesem verschwörungstheoretischen Duktus gemeint ist, bleibt unklar. Der Änderungsantrag ist auf den Seiten des Bundestags einsehbar und die Anhörung wird im Parlamentsfernsehen übertragen werden.⁷⁴ Auch die Medien hatten berichtet, als die große Koalition sich politisch auf die Änderung verständigte. Möchten die Unterzeichner dem Parlament das Recht absprechen, Gesetzentwürfe zu ändern? Wer ernst genommen werden will, sollte seine Sprache vorsichtiger wählen.

Zu den rechtlichen Inhalten heißt es zu Beginn des Aufrufs, dass der **vermeintlich „willkürliche Leitkultur-Paragraph** ... den Behörden ein(en) Spielraum bei der Einbürgerung (einräumt), der das Staatsangehörigkeitsrecht in die achtziger Jahre zurückkatapultiert.“ Später

⁷⁰ Vgl. § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-3 i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 54 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG; sowie Art. 6 Abs. 1 der Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG.

⁷¹ Hierzu *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses am 29.1.2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten, S. 8-13 ([online erhältlich](#)); und *ders.*, Obergrenze für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018, 1340 (1341 f. 1344 f.).

⁷² Zitate in diesem Abschnitt nach dem Aufruf (Fn. 5).

⁷³ Vgl. *Daniel Thym*, Migrationsfolgenrecht, [Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 76 \(2017\)](#), 169 (185-193).

⁷⁴ Vgl. den Änderungsantrag gemäß der [Ausschuss-Drs. 19\(4\)292](#).

heißt es juristisch, dass das Tatbestandsmerkmal „extrem unbestimmt“ sei. Hierzu erscheinen mir mehrere Anmerkungen angezeigt.

In den 1980er Jahren galt in Deutschland eine Einbürgerung kraft Ermessens, die zwar gleichfalls keine Willkür erlaubte, aber dennoch keine gesetzlichen Ansprüche kannte, die erstmals mit dem Asylkompromiss eingeführt wurden.⁷⁵ Auch künftig **normiert der Änderungsantrag kein Ermessen wie in den 1980er Jahren** für die zentrale Norm des § 10 StAG.⁷⁶ Es besteht also ein Anspruch, der im Zweifel gerichtlich durchgesetzt werden kann, wobei die Gerichte – anders als beim Ermessen – die Einschlägigkeit der Tatbestandsmerkmale vollumfänglich überprüfen und hierbei nicht nur eine Willkür der Behörden korrigieren, sondern auch die sonstige Auslegung und Anwendung der Tatbestandsmerkmale vollauf überprüfen. Dies gilt auch für die vorgeschlagene Voraussetzung, dass „die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet“ sei muss.

„Neu“ ist diese Bestimmung nur insofern, als sie bisher nur für die Einbürgerung von Ehegatten nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG galt. Tatsächlich reagiert der Gesetzentwurf der Großen Koalition auf einen mehrjährigen Rechtsstreit, ob § 10 StAG schon heute ein Einbürgerungsverbot bei Mehrehe umfasse. **In einem Urteil aus dem Mai 2018 verneinte das BVerwG in Leipzig eine entsprechende Auslegung des geltenden Staatsangehörigkeitsgesetzes, stellte jedoch zugleich klar, dass es dem Gesetzgeber freistehe, „ 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...“⁷⁷ Zweifel an der fehlenden Bestimmtheit äußerten die Richter nicht. Diese Anregung greift der Entwurf nunmehr auf.

Hinzu kommt, dass die Neuregelung nur eine Einbürgerung verhindert, die betroffenen Personen aber nicht zur Ausreise zwingt, weil der rechtmäßige Inlandsaufenthalt, den eine Einbürgerung voraussetzt, unberührt bleibt. Die **betroffenen Personen dürften weiterhin unbehelligt in Deutschland leben, nur die Einbürgerung wird nicht gestattet.**

a. Bestimmtheit vergleichbarer Regelungen

Die harsche Kritik an der vermeintlich fehlenden Bestimmtheit überrascht auch deshalb, weil das deutsche Migrationsrecht an zahlreichen Stellen ähnliche Formulierungen enthält, die keineswegs aus den ausländerpolitisch immobilen 1980er Jahren stammen, sondern seit dem

⁷⁵ Vgl. die durch G. v. 30.6.1993 (BGBl. 1993 I 1062) geänderten §§ 85 f. AuslG 1990 (BGBl. 1990 I 1354).

⁷⁶ Einer Ermessensentscheidung unterliegt, ebenso wie bisher und zu Zeiten der Reform des Jahres 1999, weiterhin nur eine verkürzte Einbürgerung nach § 8 StAG.

⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 29.5.2018, [1 C 15.17](#), Rn. 67; hierbei handelt es sich freilich um eine Möglichkeit, keine rechtliche Pflicht, die auch nicht etwa aus Art. 6 Abs. 1 GG folgt.

Zuwanderungsgesetz eingeführt wurden, um den Paradigmenwechsel auszudrücken, den der Gesetzgeber mit dem Schritt hin zur gleichen Bürgerschaft aller alter und neuer Deutscher ging.⁷⁸ **Vergleichbare Formulierungen, die an die deutschen Lebensverhältnisse anknüpfen, finden sich in § 19 Abs. 1, § 25a Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 25b Abs. 1 S. 1, § 32 Abs. 2, § 37 Abs. 2a, § 104a Abs. 2, § 104b Nr. 4 AufenthG.** Diese Bestimmungen werden alltäglich von Behörden und Gerichten angewandt,⁷⁹ ohne dass irgendein Gericht bisher auf die Idee gekommen wäre, dass die Normen aufgrund eines Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verfassungswidrig seien.⁸⁰

Juristisch fußt der Aufruf offenbar auf einer **Stellungnahme von Johannes Eichenhofer**, die auf der Webseite prominent verlinkt wird. Die dort geäußerte Kritik ist juristisch sachlich und gehört zum legitimen rechtspolitischen Diskurs.⁸¹ Gleichwohl erlaube ich mir den Hinweis, dass derselbe Autor in einem wissenschaftlichen Aufsatz vor fünf Jahren noch deutlich differenzierter argumentierte hatte, als er zu den wortgleich gestalteten Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes ausführte, dass sich diesem „durch seine systematische Auslegung vier Kriterien von Integration entnehmen“ lassen, um sodann weiter auszuführen, dass die insofern konkretisierten Vorschriften verwaltungswissenschaftlich neben der legitimen Kritik auch positiv gewertet werden können.⁸² Dem ist nichts hinzuzufügen, zumal zwischenzeitlich sehr viel mehr Rechtsprechung zu den genannten Normen vorliegt. Der Vorwurf einer fehlenden Bestimmtheit läuft juristisch mit Blick auf das geltende Recht ins Leere.

Unabhängig von der Bestimmtheit wäre es vorzuziehen, wenn der Gesetzgeber das neue Tatbestandsmerkmal – wie von der FDP und dem Bundesrat vorgeschlagen⁸³ – ebenso wie in § 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG in einer eigenen Nummer insb. des § 10 Abs. 1 StAG niederlegte (und nicht ohne eigene Nummer in den einleitenden bzw. abschließenden Formulierungen ausführte). Eine solche **redaktionelle Anpassung förderte die Lesbarkeit** der Norm und erleichterte den Behörden und Gerichten spätere Zitate.

b. Irreführende Bezeichnung als „Leitkultur-Paragraf“

Es bleibt der argumentative Vorwurf, dass der Gesetzgeber einen „Leitkultur-Paragrafen“ einführen wolle. Ich selbst bin zwar kein Freund der Leitkultur-Debatte, weil diese – ähnlich wie pauschale Forderungen nach einem Multikulturalismus – die richtige Frage stellt, was eine

⁷⁸ Ausführlicher *Thym* (Fn. 1), S. 98-114.

⁷⁹ Für eine jüngere Übersicht siehe *Uwe Berlit*, Aktuelle Rechtsprechung zum Aufenthaltsrecht 2017/18, [NVwZ-Extra 4/2019](#), S. 5 f.

⁸⁰ Es hätte sodann die Regelung dem BVerfG im Wege der konkreten Normenkontrolle vorliegen müssen.

⁸¹ Vgl. *Johannes Eichenhofer*, Stellungnahme, [14.6.2019](#).

⁸² Siehe *Johannes Eichenhofer*, Die „Integration von Ausländern“ als Verwaltungsaufgabe, DÖV 2014, 776 (778 f.); siehe auch das lesenswerte Buch von *ders.*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz (Nomos, 2013).

⁸³ Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 19/10518 v. 29.5.2019, S. 1 (wenn auch für ein engeres Tatbestandsmerkmal) sowie den Vorschlag der FDP gemäß Ausschuss-Drs. 19(4)311, S. 1.

Gesellschaft jenseits rechtsverbindlicher Normen zusammenhält. Allerdings **kann die Leitkultur-Forderung leicht dahin missverstanden werden**, dass eine Gesellschaft sich gegenüber den Migrationsfolgen immunisieren könne und nur die Zuwanderer sich anpassen müssten. Dies wäre eine Fehldeutung. Es geht darum, die – auch kulturellen – Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu thematisieren, ohne der Illusion zu erliegen, dass man die Vergangenheit unbesehen fortschreiben könne.⁸⁴ Eben dies bringt sehr viel besser der **Begriff der Heimat** zum Ausdruck, den die Große Koalition zuletzt akzentuierte.⁸⁵ Anders als die „Leitkultur“ ist die „Heimat“ zeitlich und geographisch relativ und betont anstelle abstrakter Diskussionen, etwa über den Islam, die alltagskulturellen Erfahrungen, Emotionen und Erlebnisse eines jedes Einzelnen.⁸⁶

Unabhängig von der völlig berechtigten (und notwendigen) Diskussion um die kulturellen Grundlagen des Gemeinwesens erscheint die **Anwendung des Leitkulturbegriffs auf den vorliegenden Änderungsantrag deplatziert**. Wenn die Gesetzesänderung eine Einbürgerung an vage kulturelle Vorstellungen knüpfte, so wie die überhitzte öffentliche Kritik dies behauptet, würde derselbe Vorwurf für die oben genannten Paragraphen des geltenden Rechts greifen, die von den Behörden und Gerichten alltäglich angewandt werden. Vor allem hätten die Unterzeichner des Aufrufs erklären sollen, ob sie die „tiefgreifende gesellschaftlich-kulturelle Prägung“ des Grundsatzes der Einehe und „dessen hochrangige verfassungs- und strafrechtliche Verankerung“ hinterfragen möchten, von dem das BVerwG spricht. Wenn etwas zur Leitkultur gehört, dann die grundlegenden Normen des Grundgesetzes, die auch in Zeiten der „Ehe der alle“ als Zusammenschluss zweier Personen gedeutet wird. Wenn selbst zentrale Verfassungsnormen ihre Prägekraft für den Zusammenhalt verlieren, verliert das deutsche Gemeinwesen jede Orientierung.

Die übersteigerte Warnung vor einem „Leitkultur-Paragrafen“ ist auch deshalb bedauerlich, weil die **deutsche Gesellschaft eine – auch kontroverse – Diskussion über die Grundlagen des Zusammenhalt als Einwanderungsland dringend benötigt**.⁸⁷ Hierzu gehört auch, dass man rein zahlenmäßig unbedeutende Phänomene wie die Mehrehe nicht zu einem Problem aufbauscht, das die Gesellschaft spaltet und diskursiv die gleiche Freiheit aller Deutscher untergräbt, indem bestimmte Personengruppen zu „Bürgern zweiter Klasse“ erstarken (hierzu

⁸⁴ Siehe Daniel Thym, Freiheit, Vielfalt, Gemeinsinn. Verfassungspatriotismus heute, [Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Januar 2018, S. 6](#) („Gegenwart“).

⁸⁵ Siehe Frank-Walter Steinmeier, Festakt zum Tag der Deutschen Einheit, [Mainz am 3.10.2017](#); und Horst Seehofer, Heimatliebe integriert, Die Welt v. 26.9.2018, S. 4.

⁸⁶ Siehe Keynote: „Grundlagen des Zusammenlebens in Deutschland: Orientierung durch das Grundgesetz?“, 10. Integrationsgipfel im Bundeskanzleramt, 13. Juni 2018, Berlin.

⁸⁷ Hierzu wiederum Daniel Thym, Humanität und Härte, [Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juni 2019, S. 6](#); siehe auch ders., Für ein ‚Helsinki‘ im deutschen Migrationsrechtsdiskurs, [Verfassungsblog am 10.7.2018](#).

bereits die Vorbemerkung). Es ist richtig, dass der Aufruf dieses Ziel verfolgt, allein er unterminiert es durch eine polarisierende Rhetorik selbst, die die Große Koalition bei ihren Einlassungen zum Gesetzentwurf gerade nicht fördert.

3. Identitätsklärung (Änderungsantrag Nr. 1, 3; § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 1 StAG-E)

Bereits heute verlangt eine Einbürgerung eine geklärte Identität, die nicht etwa nur von den Behörden praktisch gefordert wird, sondern nach einem Urteil des BVerwG „**notwendige Voraussetzung und unverzichtbarer Bestandteil**“ des geltenden Rechts ist.⁸⁸ Der Gesetzentwurf kodifiziert dies nur für das Ergebnis einer geklärten Identität, nicht jedoch das Verfahren und die Kriterien, mittels derer diese festgestellt wird. Hierfür sind diejenigen Standards heranzuziehen, die Behörden und Gerichte für § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG entwickelten. Die Vorlage eines Passes ist damit nur eine Möglichkeit, da **speziell für Flüchtlinge andere Wege bereitstehen**, die mit einer Nachweiserleichterung verbunden sein können⁸⁹ – und im Fall einer unzutreffend verweigerten Einbürgerung **vor Gericht überprüft werden können**, wo sodann der Amtsermittlungsgrundsatz gilt. In der Praxis dürfte die Identität regelmäßig ohnehin bereits im Asylverfahren oder bei der erstmaligen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis geklärt werden, sodass bei der Einbürgerung häufig keine Prüfung mehr erfolgt. Gegebenenfalls könnte der Gesetzgeber erwägen, **für besonders gelagerte Härtefälle eine Ausnahmeklausel** in Anlehnung an § 5 Abs. 3 AufenthG vorzusehen, die daran geknüpft werden könnte, dass zumutbare Mitwirkungspflichten erfüllt wurden.⁹⁰ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass die Neuregelung nichts daran ändert, dass anerkannte Flüchtlinge mit GFK-Status nach § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StAG ihre Staatsangehörigkeit behalten dürfen, weil das **Verbot der Mehrstaatigkeit nicht gilt**.

4. Verlängerte Rücknahmefrist (Änderungsantrag Nr. 3; § 35 Abs. 3 StAG-E)

In seinem Urteil zur Rücknahme erschlichener Einbürgerungen betonte das BVerfG das Vorrecht und die Aufgabe des Gesetzgebers, die Modalitäten einer Rücknahme zu regeln.⁹¹ Das eingeräumte Ermessen dürfte der Entwurf nicht überschreiten, zumal das **BVerfG nachdrücklich betont hatte, wie wichtig die Sanktionierung von Rechtsverstößen ist**, damit eine Rechtsordnung keine „Prämien auf die Missachtung“ setzt, weshalb die prinzipielle Verlässlichkeit der Staatsangehörigkeit bei Täuschungen zurückstehen musste.⁹² Etwas anderes gilt nur, wenn andere Personen, die nicht selbst täuschten, dennoch mittelbar betroffen sind.

⁸⁸ BVerwGE 140, 311 = Urt. v. 1.9.2011, [5 C 27.10](#), Leitsatz.

⁸⁹ Vgl. BVerwG (Fn. 88), Rn. 23, 25.

⁹⁰ Vgl. auch § 60b Abs. 3 AufenthG-E i.d.F. Entwurfs des sog. „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ gemäß [BT-Drs. 19/10047](#) v. 10.5.2019.

⁹¹ Vgl. BVerfG (Fn. 34), S. 52 ff.

⁹² Vgl. BVerfG (Fn. 34), S. 43 f.

Hierfür forderte das BVerfG eine Spezialregelung,⁹³ die der Bundestag durch § 35 Abs. 5 StAG einführte. Diese **Sonderregeln für Kinder und sonstige Personen, die nicht selbst täuschten, bestehen unverändert fort** und garantieren auch künftig eine Sonderbehandlung, die das Kindeswohl schützt und einen Verlust nach zehn Jahren regelmäßig ausschließt. Eine strengere 10-Jahres-Regel gilt auch künftig nur für die Personen, die selbst aktiv täuschten. Auch hier besteht freilich kein Automatismus, weil die Rücknahme wie bisher einem Ermessen unterliegt und daher auch unterbleiben kann.

Konstanz, den 20. Juni 2019

⁹³ Siehe BVerfG (Fn. 34), S. 59 f.; sowie *Kießling* (Fn. 3), S. 14-17.