



## Wortprotokoll der 61. Sitzung

### **Ausschuss für Inneres und Heimat**

Berlin, den 24. Juni 2019, 14:00 Uhr  
Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557  
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 600

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

**BT-Drucksache 19/9736**

**Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]  
Abg. Helge Lindh [SPD]  
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]  
Abg. Linda Teuteberg [FDP]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	
<b>Anlage A</b>	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Charlotte Hinsen, Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration NRW	19(4) 315 A 32
Berthold Münch - Deutscher Anwaltverein, Berlin	19(4) 315 B 43
Prof. Dr. Tarik Tabbara - Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	19(4) 315 C 64
Prof. Dr. Daniel Thym - Universität Konstanz	19(4) 315 D 78
Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	19(4) 315 E 100
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau, Privatdozent	19(4) 315 F 109
Dr. Philipp Wittmann, Richter am Verwaltungsgericht	19(4) 315 G 115
<b>Anlage B</b>	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	
Deutsches Institut für Menschenrechte	19(4) 309 159

**Teilnehmerliste**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Brand (Fulda), Michael Kuffer, Michael Lindholz, Andrea Middelberg, Dr. Mathias Nicolaisen, Petra Oster, Josef	Pantel, Sylvia
SPD	Esken, Saskia Lischka, Burkhard Özdemir (Duisburg), Mahmut	Fechner, Dr. Johannes Högl, Dr. Eva
AfD	Haug, Jochen Hess, Martin	
FDP	Teuteberg, Linda	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Polat, Filiz	Bayram, Canan
fraktionslos		



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 24. Juni 2019, 14.00 bis 16.00 Uhr

---

Stand: 19. Juni 2019

**Charlotte Hinsen**

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen,  
Düsseldorf

**Prof. Dr. Winfried Kluth**

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

**Berthold Münch**

Deutscher Anwaltverein, Berlin

**Prof. Dr. Tarik Tabbara**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)**

Universität Konstanz

**Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau**

Privatdozent

**Dr. Philipp Wittmann**

Richter am Verwaltungsgericht,  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht Karlsruhe (1. Senat)



### **Einzigster Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

#### **BT-Drucksache 19/9736**

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie alle ganz herzlich heute zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses begrüßen. Es geht um den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG). Es ist unsere 61. Sitzung. Ich darf zunächst einmal vor allen Dingen ganz herzlich die Damen und Herren Sachverständigen begrüßen und mich für Ihr Kommen und auch für Ihre Berichte, die Sie im Vorfeld abgegeben haben, bedanken. Unsere Sitzung wird – wie üblich – im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Wir werden Ihre Stellungnahmen zusammen mit dem Protokoll – wie ebenfalls üblich – am Ende der Sitzung dann auch an die Fraktionen übersenden. Da kann dann jeder auch noch mal entsprechend Korrektur lesen. Wir werden heute die Sitzung von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr durchführen. Da ich mich heute ein bisschen verspätet habe, natürlich mit einem entsprechenden Zeitverzug dann auch nach hinten. Und ich würde die Damen und Herren Sachverständigen bitten, zunächst mal ca. fünf Minuten ein Eingangsstatement abzuhalten.

Die fünf Minuten sind ungefähr einzuhalten. Es wird dann die Fragerunde der Fraktionen kommen. Die Fraktionen werden jeweils mitteilen, an welchen Sachverständigen sie ihre Frage stellen. Vorgesehen für die erste Runde ist, dass jeweils entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen gestellt werden können oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage. Und für die zweite Fragerunde gucken wir dann immer, wie wir vom Zeitfenster her noch hinkommen.

Wenn es dazu keine Rückfragen gibt – doch, Frau Jelpke hat eine Frage. Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich möchte eine Bemerkung machen: Also ich möchte im Namen meiner Fraktion ausdrücklich gegen die Art und Weise dieser Anhörung protestieren, also das Eilverfahren, was jetzt erneut durchgezogen wird.

Ich möchte daran erinnern, dass vor drei Wochen beim Migrationspaket, dass Sie hier versprochen haben, dass es ein Sonderfall sein soll, eine Ausnahme, und jetzt wird sogar beim Staatsangehörigkeitsrecht noch einmal einer draufgesetzt, indem wir schon morgen früh um 8.00 Uhr über dieses Gesetz im Ausschuss entscheiden, das heißt also, damit es in dieser Woche noch durch den Bundestag kommt. Ich sehe das wirklich als unglaublich an, dass man keinerlei Möglichkeiten hat – also die Frage richtet sich übrigens auch an die Regierungsfraktion –, wo sie überhaupt noch Zeit haben, über diese Anhörung zu beraten. Ich finde es auch eine Farce für die Sachverständigen, die uns hier heute berichten und wo man einfach davon ausgehen kann, dass ihre Einwände nicht mehr berücksichtigt werden, es sei denn, wir bekommen heute Nacht wieder einen Änderungsantrag auf den Tisch gelegt, was ich vermute.

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Denkbar.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Das sind einfach Verfahrensregelungen, die kann man wirklich nicht mehr rechtsstaatlich nennen. Das sage ich auch vor dem Hintergrund, dass es ja Sachverständige auch aus der Regierung, von der Regierungsfraktion, gibt, die auch Bedenken gegen diese Gesetze äußern. Und ich sehe inhaltlich überhaupt gar keine Eilbedürftigkeit, warum nicht vernünftig ausgewertet und darüber diskutiert werden kann. Deswegen will ich hier ausdrücklich protestieren gegen das gesamte Vorgehen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann gebe ich jetzt allen Fraktionen die Möglichkeit, sich dazu zu äußern, bevor ich selbst noch etwas dazu sage. Frau Polat, Sie hatten sich gemeldet.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat ebenfalls auch schon äußerlich Kritik am Verfahren geübt, insbesondere der jetzigen Auswertungsmöglichkeit nach dieser Sachverständigenanhörung durch eine angesetzte Sondersitzung um 8.00 Uhr. Auch hier sehen wir, erstens, nicht die Eilbedürftigkeit, die notwendige, es sei denn, dass die Koalitionsfraktionen diesen Gesetzentwurf – aber auch das ist nicht notwendig –, den Bundesrat für Ende dieser Woche angeplant haben. Auch wir hinterfragen das Verfahren vor dem Hintergrund, dass wir wahrscheinlich wieder eine oder mehrere Änderungsanträge heute Nacht zu erwarten haben – inwiefern das



zutrifft und inwiefern auch schon die Koalitionsfraktionen das während dieser Sitzung planen, zu versenden, und wie wir das dann sichergestellt haben können, dass wir das auch bis dahin lesen können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann geht mein Blick in die Runde. Niemand möchte darauf antworten? Herr Dr. Middelberg.

Abg. **Dr. Mathias Middelberg** (CDU/CSU): Also ganz so überraschend kommt dieses Verfahren ja nicht. Wir diskutieren das jetzt seit Monaten, das Thema Staatsangehörigkeit. Darüber hat es ja sogar auch schon – ich sage mal – öffentliche Diskussionen gegeben, was Teil des Gesetzes ist. Die Regelungen, die jetzt hier zur Debatte stehen, sind ja relativ einfach und überschaubar. Es ist ja kein komplexes Verfahren, sondern es geht im Wesentlichen um drei Tatbestände: Den Verlust bei – ich sage mal – Engagement in terroristischen Vereinigungen und es geht um Fragen der Frist bei der Rücknahme und es geht um die Frage, ob und wie weit Identitäten vor Einbürgerung geklärt sind. Also das sind Sachverhalte – glaube ich – die man relativ einfach übersehen kann. Wir hätten auch eine längere Frist in dieser Woche zur Ausschussberatung möglich gehabt. Die Grünen haben allerdings dem Fristverzicht nicht zugestimmt, deswegen müssen wir die Sitzung morgen machen. Aber im Übrigen ist dieses Verfahren ja jetzt seit Langem auch breit in der öffentlichen Diskussion. Also was einen da so wahnsinnig überraschen soll, ist mir – ehrlich gesagt – nicht deutlich geworden. Und ob wir noch Änderungsbedarf an irgendeiner Stelle in irgendwelchen Detailfragen sehen, das wird sich ja gerade aus der Anhörung jetzt ergeben. Das ist im Moment überhaupt noch gar nicht absehbar.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Lischka?

Abg. **Burkhard Lischka** (SPD): Frau Vorsitzende, ich habe immer viel Verständnis dafür, wenn die Opposition sagt „Das geht zu schnell“ und „Rügt das Verfahren“. Aber ich muss mal sagen, so eine Kritik kann sich auch sehr schnell abnutzen wie bei diesem Gesetzentwurf, der nun – aus meiner Sicht – wirklich denkbar ungeeignet ist, den Regierungsfractionen hier vorzuwerfen, sie würden hier irgendetwas durchpeitschen.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Das stimmt nicht.

Abg. **Burkhard Lischka** (SPD): Herr Kollege Dr. Middelberg hat zu Recht – zu Recht! – darauf hingewiesen, dass dieser Gesetzentwurf seit Monaten diskutiert wird – übrigens ja weltweit: Das Ganze wurde ja ausgelöst – daraus ergibt sich auch übrigens eine gewisse Eilbedürftigkeit – durch entsprechende Äußerungen des US-amerikanischen Präsidenten im Zusammenhang mit der Freilassung von US-Kämpfern aus kurdischen Lagern. Und seitdem wird auch in Deutschland – übrigens nicht nur in Deutschland – darüber diskutiert, bei Mehrstaatlern eben die Möglichkeit vorzusehen, eine Staatsangehörigkeit zu entziehen. Und insofern bin ich mir relativ sicher, dass wir auch heute nach der Anhörung mit diesem Gesetzentwurf so umgehen und diesen auch so bewerten können, dass wir tatsächlich in dieser Woche dann auch abschließen und dieses Thema nicht noch über die Sommerpause hinwegziehen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Lischka, vielen Dank auch noch mal. Von meiner Seite noch folgende Erläuterung: Ursprünglich sollte der Tagesordnungspunkt schon in der letzten Sitzung des Innenausschusses, die Änderungen zum Staatsangehörigkeitsrecht, abgestimmt werden. Es kamen dann die Oppositionsanträge, dazu eine Anhörung durchzuführen. Der Ausschuss ist diesem auch nachgekommen mit entsprechender Beschlussfassung, sodass wir uns noch in der Oblegerunde davor auch darauf verständigt hatten, dass die Anhörung dementsprechend heute angesetzt wird. Die Tatsache, dass das Gesetz noch in dieser Woche den Bundesrat passieren soll, ist ebenfalls seit Monaten bekannt. Der Gesetzentwurf liegt seit Monaten auch zur Einsichtnahme bereit und wurde auch schon vielfach diskutiert. Ich will das lediglich zur Historie sagen. Zur Sondersitzung morgen früh um 8.00 Uhr: Da habe ich ebenfalls vorab mitgeteilt, dass der Ausschussvorsitzenden hier die Hände gebunden sind, sprich dem Antrag der Koalitionsfraktionen stattzugeben ist, weshalb die Sitzung auch von mir morgen früh um 8.00 Uhr durchgeführt werden muss. So viel zu den Formalien und ich würde jetzt vorschlagen, dass wir aber das nicht nutzen, um die Anhörung zu verkürzen, und dementsprechend – wenn alle einverstanden sind – auch bis 16.15 Uhr die tatsächliche Anhörung durchführen, sofern es erforderlich ist. Ich würde jetzt in alphabetischer Reihenfolge mit den kurzen Erläuterungen der Sachverständigen und mit Frau Hinsen beginnen.



SV **Charlotte Hinsen** (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich nehme gerne die Gelegenheit, kurz darzustellen, was der Inhalt auch meiner Stellungnahme ist, und würde dazu wenige Worte zum Thema „Terrormilizen“, zum Thema „Mehrehe“, zum Thema „geklärte Identität“ und auch zum Thema „Fristverkürzung“ sagen. Vorab: Ich halte alle vier Vorschläge, die debattiert werden, im Prinzip für vertretbar und auch für notwendig. Aber das schließt nicht aus, dass es im Einzelnen doch Punkte gibt, über die man noch reden muss und aus denen in der Zukunft Probleme entstehen könnten. Beim Verlust der Staatsangehörigkeit bei Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz sehe ich insbesondere Fragen, die sich ergeben könnten, in der praktischen Abwicklung, was die Auslegung des Begriffs der „Terrormiliz“ angeht. Die Abgrenzung einer Terrormiliz von einer „Befreiungsbewegung“ halte ich im Fall des IS für eindeutig, aber das Gesetz, das hier verhandelt wird, soll ja für alle jetzigen und künftigen Krisenherde dieser Erde gelten und ich denke mal, da wird es möglicherweise dann doch Schwierigkeiten in der Anwendung geben. Hier könnte ich mir vorstellen, dass man in Zukunft vielleicht zu einem Verfahren kommt, bei dem in irgendeiner Weise vorab festgestellt wird, welche die maßgeblichen Organisationen sind. Probleme kann ich mir auch vorstellen bei der Definition der „konkreten Beteiligung an einer Kampfhandlung“: Zum einen ist es so, dass es auch Tätigkeiten oder Unterstützungshandlungen außerhalb von Kampfhandlungen gibt, die einen ganz erheblichen Unrechtsgehalt haben und die möglicherweise nicht erfasst werden. Zum anderen aber kann es – denke ich – eine Schwierigkeit geben, auch in gerechter Weise abzugrenzen, welches Gewicht eine Beteiligung an einer eigentlichen Kampfhandlung haben muss, um hier relevant zu sein. Das nur ein kurzer Blick auf die Terrormilizen.

Zum Thema „Mehrehe“: Die Notwendigkeit, dieses Thema zu regeln, hat sich nicht ergeben, weil scharenweise Einbürgerungsbewerber da sind, die in Mehrehe leben, sondern weil das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, dass das Leben in Mehrehe kein Ausschlussgrund für die Anspruchseinbürgerung ist, und das ist auch aus meiner Sicht

eine nicht haltbare Rechtslage. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Hinweis gegeben, dass der Gesetzgeber das regeln kann, und ich bin der Auffassung, dass er das tun sollte. Wobei ich denke, dass es hier sinnvoll wäre, eine möglichst klare Regelung zu treffen, das heißt eine Regelung, die, anders als der jetzt auf dem Tisch liegende Vorschlag der Regierungsfractionen, die Mehrehe konkret benennt. Damit könnte man auch Zweifelsfragen aus dem Weg räumen, beispielweise, ob das für beide oder für alle drei oder noch mehr Ehepartner oder nur für denjenigen Ehepartner gelten soll, der mit Mehreren verheiratet ist.

Die geklärte Identität und Staatsangehörigkeit als Voraussetzung der Einbürgerung ist schon jetzt eine ungeschriebene Voraussetzung, wie das Bundesverwaltungsgericht festgestellt hat. Es sollte aber – das ist nun mal die Natur unserer Rechtsordnung – eine geschriebene Voraussetzung werden, das ist immer besser nach meiner Auffassung. Allerdings wäre es sinnvoll – so sehe ich das jedenfalls –, hier in diesem Zusammenhang neben der reinen Tatsache, dass die Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sein müssen, auch die damit zusammenhängenden praktischen Fragen im Gesetz anzureißen, also insbesondere wie zu verfahren ist, wenn sich der Einbürgerungsbewerber in einer Beweisnot befindet, weil sich die Staatsangehörigkeit in seinem in Unordnung befindlichen Heimatland einfach nicht klären lässt.

Zuletzt noch ein paar Worte zur Verlängerung der Rücknahmefrist von fünf auf zehn Jahre. Das halte ich für geboten, dass man das so regelt. Es gibt nicht dramatisch viele Fälle, in denen die Rücknahme der Einbürgerung in der Vergangenheit nicht möglich war, weil die Frist verstrichen war, aber es gibt sie und diese Fälle sind sehr ärgerlich. Wir sollten uns als Staat hier nicht vorführen lassen und deshalb in diesen Fällen die Rücknahme der Einbürgerung ermöglichen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir kommen dann zu Herrn Prof. Dr. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, auch von meiner Seite ein herzliches Dankeschön, dass ich hier Stellung nehmen kann. Ich möchte zunächst die Neuregelungen im Rahmen des § 28 und dann auch in § 10 zur



Einbürgerung kurz einordnen: Man könnte bisweilen den Eindruck haben, es geht hier um ganz neue Regelungen und Wertungen. Aus meiner Sicht geht es aber in erster Linie darum, in den Gesetzen schon angelegte Linien auszuziehen, im Falle der Verlustregelung einen neuen Sachverhalt, mit dem wir gelegentlich jetzt zu tun haben – nämlich mit den Terrormilizen, die eine ähnliche Funktion der Neubeheimatung von Kämpfern übernehmen, wie das bisher bei anderen Staaten, in deren Streitkräfte sie sich integriert haben, auch wahrnehmen – und dieser Versuch jetzt des Gesetzgebers auf einen neuen Sachverhalt zu reagieren, basiert auf der Annahme, dass die gleichen Kriterien auch für dieses neue Phänomen gelten sollen. Und damit ist die Herausforderung verbunden, das neue Phänomen auch tatbestandlich genau zu fassen. Deswegen haben wir ja auch in dem Vorschlag eine Legaldefinition der „Terrormiliz“ und mir scheint es wichtig, auch hier darauf hinzuweisen, dass nicht jede terroristische Aktivität erfasst wird, sondern – wie der Wortlaut ja deutlich macht – ein „paramilitärisch organisierter, bewaffneter Verband, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und anstelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu setzen“. Damit hat sich der Gesetzentwurf sehr eng an den auch historisch anerkannten Tatbestand, den wir jetzt in der Nummer 1 haben, angeknüpft. Und die Frage ist: Ist diese Anknüpfung hinreichend bestimmt? Das Bundesverfassungsgericht verlangt für die Verlusttatbestände die Voraussehbarkeit – nicht nur rechtsstaatlich, sondern speziell auch in diesem Tatbestand – und hier stellt sich die Frage, ob es wirklich eine ausgezogene Linie oder erst eine gestrichelte Linie mit einigen Unsicherheiten ist, was die Vorhersehbarkeit angeht. Und da bin ich schon der Meinung, sollten wir, wie das auch in historischen Regelungen zu Verlusttatbeständen früher einmal war, das nutzen, was auch hier im Gesetzentwurf angelegt ist, nämlich eine konkretisierende Verlustfeststellung, weil der Tatbestand, von dem das Gesetz in der Nummer 1 ausgeht, nämlich Streitkräfte usw. eines ausländischen Staates, doch sehr viel leichter fassbar und abgrenzbar ist, als das bei der Terrormiliz der Fall ist. Im deutschen Staats- und Verwaltungsrecht ist es eine gute Übung, bei solchen eben offenen Rechtsbegriffen dann eine zweistufige Vorgehensweise mit einem konkretisierenden und

individualisierenden Verwaltungsakt vorzunehmen. Ich halte es auch deshalb für gut, einfach an diese Struktur anzuknüpfen und das, was in Absatz 4 vorgesehen ist, verpflichtend und konstitutiv auszugestalten, das heißt, zu sagen: Der Verlust und die Verlustwirkung tritt ein, wenn diese Feststellung getroffen worden ist. Damit wird einerseits die Reichweite der Regelung überhaupt nicht zurückgenommen, auch die praktische Wirksamkeit wird nicht verändert, aber wir nutzen dieses bewährte Verfahren der fallweisen Konkretisierung auch von gesetzlichen unbestimmten Rechtsbegriffen und in diesem Verfahren kann auch – wie es auch ja in anderen Stellungnahmen angesprochen wurde – an bestehende Kategorisierungen angeknüpft werden. Das wäre dann eine rechtsstaatlich noch berechenbarere Lösung und all das ist schon im Gesetz angelegt. Es ist praktisch nur notwendig, den Absatz 4 entsprechend noch einen halben Schritt weiter zu formulieren.

Der zweite Punkt, auf den ich hinweisen möchte, betrifft jetzt die drei anderen Fragen, nämlich die Erweiterung des Polygamieverbots: Hier haben wir ja die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gehabt, die gesagt hat „Das kann nicht entsprechend angewendet werden“, also nicht im Wege der Auslegung in die bestehenden Normen aufgenommen werden. Und deswegen halte ich es auch da für sinnvoll, wenn man einen Wertungswiderspruch zwischen den verschiedenen Erwerbstatbeständen vermeiden will, dass man auch im Rahmen der Anspruchseinbürgerung auf dieses Kriterium verweist. Und die Frage der Identität ist ja ebenfalls ein von der Praxis angewendetes Kriterium. Da wird darüber zu sprechen sein, ob es da Ausnahmetatbestände und eine schrittweise Vorgehensweise gibt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann darf ich überleiten an Herrn Münch.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Kurz zur Geschäftsordnung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, bitte.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir bitten doch ausdrücklich um Anwesenheit der Bundesregierung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich habe das auch schon gerade gefragt, wo die Bundesregierung steckt. Würde ich auch um Klärung bitten. So,



einfach von der hinteren auf die vorderen Reihe.  
Dann Herr Münch, bitte.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Sehr geehrte Frau Lindholz, meine sehr verehrten Damen und Herren. Nun in unmittelbarer Nähe zur Bundesregierung bin ich besonders dankbar, dass ich Ihnen im Auftrag und im Namen des Deutschen Anwaltvereins für die Einladung zur heutigen Anhörung als Sachverständiger danken darf. Wie wohl alle anderen Sachverständigen auch bin ich sehr gespannt, ob die heute zur Sprache kommenden Aspekte – wir haben es bei Herrn Kluth schon anklingen hören – und die in den schriftlichen Stellungnahmen dargelegten Gesichtspunkte noch einmal in der gebotenen Ruhe bedacht werden. Das erscheint mir dringend erforderlich, insbesondere auch nach der Lektüre der Stellungnahmen von Herrn Prof. Thym und von Herrn Dr. Wittmann.

Erstens: Die Einfügung einer neuen Position „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ in den Katalog der Voraussetzungen für die Anspruchseinbürgerung stellt – aus meiner Sicht – einen höchstbedauerlichen, tiefgreifenden Paradigmenwechsel dar, und zwar in Richtung Vergangenheit. Das gilt auch dann, wenn man dem Bundesrat folgend die Änderung auf eine Position „Nichtbestehen einer Mehrehe“ beschränkt. Das Bundesverwaltungsgericht hat sehr deutlich gemacht, dass unter bestimmten Umständen die Mehrehe von der Rechtsordnung respektiert wird – jedenfalls innerhalb der Grenzen des *ordre public* –, und diese sind nicht verletzt; deshalb sollte sich der Staat nach meiner Meinung äußerste Zurückhaltung bei der Durchsetzung letztendlich moralischer Positionen auferlegen.

Zweitens: Als Praktiker möchte ich die vorgeschlagene Änderung des § 28 anhand eines – es gibt natürlich zahlreiche andere – gar nicht unwahrscheinlichen Falles betrachten. Ein junger Mann mit russischer und deutscher Staatsangehörigkeit stößt zu einer paramilitärischen Separatistengruppe in der Ukraine, die dort gegen das ukrainische Militär kämpft. Er hilft bei der Versorgung der Gruppe, indem er Essen kocht. Ist das eine konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland? Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes auf den ersten Blick eher nicht. Aber nach der Begründung eher schon: Zwar reiche der Beitritt allein nicht aus, es komme aber nicht

auf die Schwere der Beteiligung oder die Funktion innerhalb der gewaltsamen Auseinandersetzung an. Notwendig sei insbesondere nicht, dass der Betreffende selbst Waffengewalt ausübt. Ausreichend sei vielmehr jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung – so die Begründung. Wer aktiv für Kämpfer kocht und damit deren Kampffähigkeit erhält, leistet wohl einen aktiven Beitrag in diesem Sinne oder können Sie vorhersagen, welches Ergebnis dieser Fall zeitigen wird? Ich spüre ein durchaus verbreitetes Unbehagen hinsichtlich der Unklarheit der vorgeschlagenen Änderungen. Das gilt insbesondere auch für den Begriff „Terrormiliz“: Kann ein Betroffener dies vorhersagen, selbst wenn er sich mit der vorliegenden Rechtsmaterie ausgiebig beschäftigt hat? Wie ist es mit der Vorhersehbarkeit des Verlustes der Staatsangehörigkeit bestellt? Meines Erachtens ist die Schwelle zur grundgesetzwidrigen Entziehung der Staatsangehörigkeit mangels Vorhersehbarkeit überschritten.

Drittens, „Identität und Staatsangehörigkeit“: Der Gesetzentwurf sieht keine Regelungen zum erleichterten Nachweis der Identität und der Staatsangehörigkeit vor. Das ist nicht hinnehmbar. Ich glaube, da sind wir uns sehr einig. Beweiserleichterungen müssen gesetzlich normiert werden.

Viertens, „Rücknahmefrist“: Der Deutsche Anwaltverein hält den bisherigen Ausgleich der Interessen, nämlich einerseits Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und andererseits Verlässlichkeit der gleichberechtigten Zugehörigkeit, für nicht änderungsbedürftig. Im Hinblick auf § 35 Absatz 2 StAG gilt es, weitere Fälle von Staatenlosigkeit zu vermeiden.

Abschließend darf ich auf unsere Stellungnahmen verweisen, in denen noch zahlreiche weitere Fragen aufgeworfen worden sind. Das gilt insbesondere für § 28 und hier wiederum in unionsrechtlicher Hinsicht und im Hinblick auf effektiven Rechtsschutz. Aus Sicht des DAV müssen die Antworten auf diese Fragen gesetzlich geregelt werden, es gilt der Vorbehalt des Gesetzgebers. Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit der Grundlagen gleichberechtigter Zugehörigkeit müssen gewahrt bleiben. Selbstverständlich stehe ich für weitere Fragen zur Verfügung. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes darf ich dann Herrn Prof. Tabbara bitten.



SV Prof. Dr. Tarik Tabbara (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Abgeordnete, ich möchte mich auf zwei Punkte konzentrieren, einmal auf die Einordnung und auf den neuen geplanten Verlustgrund. Zunächst also zur „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neue Voraussetzung, insbesondere für die Anspruchseinbürgerung: Staatsangehörigkeitsrechtlich sehe ich das eigentliche Problem der vorliegenden Vorschläge darin, dass sie das Potenzial haben, weil sie weit über die Regelung der Mehrehe hinausgehen, für eine Rückabwicklung des modernen Einbürgerungsrechts, und zwar in die Vergangenheit der Gastarbeiterzeit, als das Ausländer- und Einbürgerungsrecht noch von den überaus weiten, fast grenzenlosen Handlungsspielräumen der Behörden geprägt war. Die Einordnungsformel – so möchte ich das hier nennen, die jetzt zur Verwendung kommen soll, auch bei der Anspruchseinbürgerung – ist nämlich mit einer ganz erheblichen Hypothek belastet. Heute taucht sie fast nur noch bei der Ehegatteneinbürgerung auf, die für gerade mal noch fünf Prozent der Einbürgerungen da ist. Dort soll sie – in der Tat – unter anderem die Einbürgerung bei Bestehen einer Mehrehe ausschließen. Aber aus der Einordnungsformel werden für die Ehegatteneinbürgerung – also auch da – noch viele weitere Einbürgerungsvoraussetzungen abgeleitet: Die erforderliche Aufenthaltsdauer in Deutschland, der Nachweis staatsbürgerlicher Kenntnisse und dass gewährleistet ist, dass sich die Einbürgerungsbewerber zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen – so jedenfalls in der Verwaltungsvorschrift. Die Einordnungsformel hat aber noch eine andere, durchaus problematische Tradition: In den Einbürgerungsrichtlinien von 1977 war sie zentraler Baustein, um das Ermessen bei fast allen Einbürgerungen zu steuern. Und dabei war das Ziel: Einbürgerungen nur im Ausnahmefall. Konkret ging es unter der Überschrift „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ vor allem darum, dass von Einbürgerungsbewerbern „ein langfristiges Einleben in die deutsche Umwelt“ gefordert wurde. Eng verbunden waren damit die sogenannten kulturellen Voraussetzungen. Hier wurde nach den Richtlinien „die grundsätzliche Einstellung zum deutschen Kulturkreis beurteilt“. Und ganz in dieser Tradition bewegt sich jetzt die Begründung des Koalitionsantrages. Dort wird die Einordnungsformel als „kulturelle

Einbürgerungsvoraussetzung“ definiert, als „tätige Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzung eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind“. Dass die Einordnungsformel etwas abgewandelt zum Teil auch im Aufenthaltsgesetz auftaucht, ist kein Argument dafür, dass die Verwendung beim Einbürgerungsanspruch unproblematisch wäre – ganz im Gegenteil. Im Aufenthaltsgesetz wird die Formel nämlich immer dann verwendet, wenn den Behörden besonders große Spielräume eröffnet werden sollen, insbesondere bei Härtefallregelungen. Es ist also durchaus zu befürchten, dass die Länder die Einordnungsformel zu ganz unterschiedlichen Auslegungen nutzen werden und ein einheitlicher Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht dann nicht mehr.

Nun zu dem Verlustgrund: Hier besteht – aus meiner Sicht – ein verfassungsrechtliches Problem und zwar einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung. Unterschiedlich behandelt werden hier deutsche Staatsangehörige mit einer weiteren Staatsangehörigkeit und solche, die keine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, und das, ohne dass es dafür einen hinreichenden Grund gibt. In Artikel 16 Absatz 1 GG heißt es zwar, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nur eintreten darf, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Das ist aber keine Ermächtigung, großzügigere Verlustregelungen für Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit als für sogenannte Nur-Deutsche zu schaffen. Artikel 16 Absatz 1 GG ist vielmehr vor dem Hintergrund der historischen Verlusttatbestände zu verstehen: Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit war damals insbesondere bei Eintritt in den Staats- oder Militärdienst eines anderen Staates vorgesehen. Hier wurde davon ausgegangen, dass die Betroffenen die Staatsangehörigkeit von dem anderen Staat erwerben würden. Aber es gab eben auch Ausnahmen und genau darauf reagiert Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 GG. Die Logik ist dabei: Die Hinwendung zu einem anderen Staat führt zulässigerweise zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit; Ausnahme – und das ist eben die Regelung –, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird. Der jetzt vorgeschlagene Verlustgrund für Terrormilizionäre bricht mit dieser Logik. Eine Hinwendung zu einem anderen Staat mit der Erwartung, dass dann zumindest im Regelfall dessen Staatsangehörigkeit erworben wird, liegt hier



gerade nicht vor. Mit dem neuen Verlustgrund käme es vielmehr dazu, dass der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit letztlich vom Zufall abhängt, nämlich davon, ob der Betroffene noch irgendeine andere Staatsangehörigkeit besitzt, also zum Beispiel die brasilianische oder japanische oder was immer Sie sich vorstellen. Diese Art von Zufälligkeit verträgt sich aber nicht mit dem verfassungsrechtlich geschützten Staatsangehörigkeitsstatus. Denn dieser verbietet – mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts – eine Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte. Zu den anderen Punkten kann ich gerne später etwas sagen, wenn das gewünscht wird. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Als nächstes kommt Herr Prof. Thym.

**SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Frau Lindholz. Meine zentralen Thesen fasse ich in vier kurze Gedanken: Erstens, ein Plädoyer für eine besonnene Debatte. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist – das wurde gerade genannt – ein hohes Gut, das das Bundesverfassungsgericht treffend als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit bezeichnet, sodass man Erwerb und Verlust nicht leichtfertig anordnen darf. Die Vorstellung etwa, dass man künftig schwerkriminelle Clanmitglieder ausbürgerte, ist rechtlich problematisch. Missverstehen Sie das aktuelle Gesetz also nicht dahingehend, dass der Passverlust künftig das bevorzugte Instrument sein sollte, um Fehlentwicklungen zu begegnen. Hierbei geht es nicht nur um konkrete Rechtsfolgen, das Staatsangehörigkeitsrecht ist immer auch ein Ort für eine gesellschaftliche Selbstverständigung, was „deutsch sein“ heute bedeutet. Das ist absolut legitim, bedeutet jedoch, dass man die Worte sorgfältig wählen sollte und zwar auf allen Seiten. All dies ist – wohlgemerkt – kein Plädoyer gegen den Gesetzesentwurf unter Einschluss des Änderungsvorschlages, der nach meiner festen Überzeugung die massive Kritik nicht rechtfertigt, die auf ihn einprasselt.

Zweitens ist der Passverlust für Terrormilizionäre wenig überraschend, weil damit schlicht ein völkerrechtlich anerkannter Verlustgrund erweitert wird: Künftig verliert die Staatsangehörigkeit eben nicht nur, wer in fremde Streitkräfte eintritt, sondern auch, wer für eine Terrormiliz im Ausland kämpft. Das ist folgerichtig, weil sich der internationale Kontext gewandelt hat. Seit 25 Jahren

diskutiert die Friedensforschung über neue asymmetrische Kriege und das Völkerrecht erlaubt heute bei allen Unsicherheiten im Detail eine Selbstverteidigung auch gegen Terrorangriffe. Das klingt alles abstrakt, bewirkt aber ganz konkret, dass die Logik, die den traditionellen Verlustgrund eines Eintritts in fremde Streitkräfte trägt, auf Personen übertragen werden kann, die für Terrormilizen kämpfen. Ein verbotener Entzug liegt nach dem Bundesverfassungsgericht vergleichsweise eindeutig nicht vor, weil die betroffene Person das Ergebnis im Einklang mit früheren Urteilen zumutbar vermeiden kann. Das Völkerrecht hilft auch, die Anwendung und Auslegung der Norm zu stabilisieren, weil international seit der Jahrtausendwende intensiv diskutiert wird, wann man bei irregulären Kämpfern davon ausgehen kann, dass sie sich an Kampfhandlungen beteiligen. Und bei Köchen ist das nach Feststellung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz eben eindeutig nicht der Fall. Es ist schade, dass die völkerrechtliche Debatte in der Diskussion schlicht ignoriert und stattdessen freihändig eine fehlende Bestimmtheit behauptet wird. Das Völkerrecht hilft bei der Konkretisierung. Damit ist nicht gesagt, dass das Gesetz die Behörden und Gerichte nicht herausfordert. Ich legte schriftlich dar, dass man den Tatbestand durchaus flexibilisieren und zugleich die Rechtssicherheit erhöhen könnte, indem man von einem automatischen Verlust kraft Gesetzes auf eine behördliche Feststellung umstellte. Dazu gerne mehr in der Debatte. Gleichfalls schriftlich erklärte ich, warum man das Tjebbes-Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nicht eins zu eins übertragen kann, weil eben der EuGH bei der Unionsbürgerschaft zuletzt mehrfach zwischen einer Einzelfallbetrachtung sowie typisierenden gesetzlichen Regelungen schwankte, und es überraschte mich nicht, wenn er bei Terrorkämpfern strenger ist als bei Verfahrensfehlern zu Lasten von Kindern, um die es im Tjebbes-Urteil ging.

Drittens kurz zur Identitätsfeststellung, hinsichtlich derer es hilft, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erneut zu lesen, das zahlreiche Stellungnahmen zitieren. Ausdrücklich behandelten die Leipziger Richter nämlich all die rechtlichen und tatsächlichen Fragen, die auch aktuell diskutiert wurden. So heißt es ausdrücklich, dass das Gesetz die Identitätsfeststellung auch für Flüchtlinge zwingend vorschreibe und – ich zitiere – „die Einbürgerungsbehörden nicht ermächtigt, sich im



Einzelfall über diese Voraussetzung hinwegzusetzen.“ Der Änderungsantrag kodifiziert also die geltende Rechtsprechung. Damit endet das Urteil jedoch nicht, denn wir müssen zwischen der gesetzlich geforderten Identitätsklärung sowie dem Verfahren und den Beweismodalitäten unterscheiden. Letztere werden vom Gesetzentwurf nicht erfasst, spielten jedoch im Urteil von 2011 eine wichtige Rolle. Ausdrücklich anerkannten die Richter damals, dass für Flüchtlinge leichtere Beweisstandards gelten und die Behörden und Gerichte im Zweifel eigene Nachforschungen anstellen müssen, anstatt sich darauf zurückzuziehen, dass eine Person keine passenden Dokumente vorlegte. Es gilt die freie Beweiswürdigung durch Behörden und Gerichte, die sich letztlich selber einen Gesamteindruck verschaffen müssen. All dies geht weiterhin, denn der Gesetzentwurf schweigt hierzu.

Viertens und letztens: Ich war durchaus verwundert, als ich den Aufruf zahlreicher Verbände und auch Kollegen las, die das Einbürgerungsverbot bei Mehrehe als Leitkulturparagrafen angreifen. Nach meiner festen Überzeugung läuft die Kritik ins Leere. Eine Rückkehr in die 80er-Jahre droht schon deshalb nicht, weil die Behörden damals Ermessen besaßen, während das „Einfügen in die deutschen Lebensverhältnisse“ vollumfänglich gerichtlich überprüfbar ist. Damit fügt sich der Gesetzentwurf nahtlos in eine Linie, die das Zuwanderungsgesetz vorgab, weil dieses die Integration in § 43 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) als Eingliederung in das, – ich zitiere – „wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben“ definiert und diese Vorgabe in zahlreichen Paragraphen aufgreift, die schon heute Aufenthaltstitel davon abhängig machen, dass jemand sich in die hiesigen Lebensverhältnisse einfügt. Diese Paragraphen werden seit Jahren von Behörden und Gerichten angewendet und genau dasselbe wird mit dem neuen Gesetz passieren: Wer von „künftiger Willkür“ oder einem „Kulturvorbehalt“ spricht, ignoriert die Rechtspraxis zu gleichlaufenden Paragraphen, die all das, was Herr Prof. Tabbara befürchtet, nicht stützt. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Thym, vielen Dank. Dann kommt als nächstes Herr Dr. Vosgerau.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Vielen Dank für die Einladung. Meine Damen und Herren, ich befürworte durchaus das hier sichtbar

werdende gesetzgeberische Anliegen. Ich bin also gar kein Fundamentalkritiker und würde mir sogar eine natürlich rechtstaatlich gebremste und absehbare Ausweitung der Tatbestände wünschen. Ich werde das erläutern. Insbesondere das Gegenargument mit der Ungleichbehandlung von Herrn Kollegen Prof. Tabbara liegt vom Ansatz her neben dem Punkt: Eine gewisse Ungleichheit zwischen Staatsbürgern kommt eben dadurch zustande, dass gewisse Staatsbürger außer der einen auch noch eine andere Staatsbürgerschaft haben. Und wenn man eben mehr als eine hat, dann kann man auch mal eine verlieren, wenn man sich fundamental gegen diesen Staat wendet. Wenn man davor sicher sein will, darf man eben nur eine Staatsbürgerschaft haben. Also die Ungleichbehandlung kommt von der Mehrfachstaatsbürgerschaft selber her und nicht erst von der Reaktion des Staates darauf.

Obwohl ich nun also das gesetzgeberische Anliegen durchaus teile und unterstütze, kommt mir der mir hier konkret vorliegende Gesetzentwurf doch einigermaßen unausgegoren vor. Ich hätte das als Referent im BMI ganz anders gemacht. Das Hauptproblem scheint mir zu sein, dass der Gesetzgeber sich entschlossen hat, hier diesen völlig neuen Begriff der „Terrormiliz“ einzuführen, den man dann versucht, in § 28 irgendwie gesetzgeberisch zu definieren. Da ist aber kein Verlass drauf, dass das auch effektiv gelingt. Diese Terrormiliz ist also deutlich enger als der bekannte Begriff der „terroristischen Vereinigung“ aus § 129a Strafgesetzbuch (StGB), auf den man ja auch hätte abstellen können, denn der ist in der Rechtsprechung etabliert und anerkannt. Da soll also diese Terrormiliz, die viel enger als die terroristische Vereinigung ist, erst mal „bewaffnet“ sein: Schon die Frage „Was ist das?“, „Müssen das Feuerwaffen sein?“, „Was ist, wenn sie bewaffnet ist, aber der Proband wusste es nicht, dass sie bewaffnet ist?“. Dann soll sie „paramilitärisch organisiert“ sein: Auch da weiß eigentlich niemand, was das ist. Was ist, wenn der Proband sagt „Wir haben zwar Leute umgebracht, aber wir waren total unmilitärisch. Es wurde keiner begrüßt und die Vorgesetzten wurden veralbert“? Und dann ist weiterhin eine „konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“ erforderlich: Und hiermit habe ich unter anderem ein Problem – das scheint sonst keinem so recht aufgefallen zu sein –, dass wir hier ein Gesetz schaffen, von dem faktisch mit gravierenden Rechtsfolgen nur Männer betroffen sein werden. Denn jedenfalls außerhalb



unseres engeren Kulturkreises die konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen – weil, davon abgesehen, kann man sich ja auch abstrakt an Kampfhandlungen beteiligen, ich weiß es nicht – ist eine Männersache außerhalb unseres Kulturkreises. Also wenn wir ganz ehrlich wären, müssten wir reinschreiben „ein Mann, der das und das tut, kann seine Staatsangehörigkeit verlieren“, aber dann wären wir formell verfassungswidrig. Aber darauf läuft es hinaus. Deswegen würde ich tendenziell empfehlen, auf den § 129a StGB abzustellen. Das würde drei gravierende Unterschiede im Gegensatz zu dem konkret vorgelegten Entwurf bringen: Es wäre erst mal die Mitgliedschaft hinreichend. Das würde also auch Frauen erfassen, die beispielsweise das Essen kochen oder Logistik machen oder Sanitäterinnen sind. Das wäre nicht auf männliche Kämpfer beschränkt.

Zweitens wäre diese terroristische Vereinigung eben durch ihre Ziele und Pläne bereits definiert. Sie müsste nicht paramilitärisch bewaffnet sein. Und drittens würden eben auch inländische Terrormilizen erfasst werden. Denn es leuchtet ehrlich gesagt nicht ein, warum jemand, der in Syrien beim islamischen Staat mitmacht, die Staatsbürgerschaft verlieren soll und jemand, der in Deutschland eine Terrormiliz aufmachen würde, die sich gegen den deutschen Staat richtet, behält die Staatsbürgerschaft offenbar.

Und was mir endlich auch ganz verfehlt zu sein scheint, was – meines Erachtens – gestrichen werden sollte, ist diese eigenartige Erwähnung in § 28, dass diejenigen ausgeschlossen sein sollen, die sozusagen in völkerrechtskonformer Weise versuchen, die Regierung eines fremden Staates zu stürzen – also der Terrorist soll dann kein Terrorist sein, wenn sein Handeln angeblich völkerrechtlich zu billigen ist. Das ist vom Ansatz her ein ziemlicher Unsinn. Das Tun von Terroristen, das ist weder völkerrechtswidrig noch völkerrechtsgemäß, sondern es ist aus Sicht des Völkerrechts eine innere Angelegenheit eines Staates. Und der Begriff der inneren Angelegenheit im Völkerrecht, das ist der Inbegriff aller Sachverhalte, zu denen das Völkerrecht gar keine Aussage trifft. Was der Terrorist macht, ist strafbar, aber es hat keine völkerrechtliche Relevanz. Es ist nur dann mal anders, wenn eben die Terroristen als Agenten eines anderen Staates in einem Staat agieren, aber das ist ja regelmäßig nicht der Fall. Daran denkt

auch hier der Gesetzgeber nicht.

Und endlich würde ich empfehlen, was das Problem der Mehrfachehe angeht: Grundsätzlich ist das zu befürworten, aber es kommt mir fast ein wenig naiv vor, dass wir in dem Gesetzgebungstext einfach so von „der Ehe“ sprechen oder vom „Verheiratetsein“. Da übertragen wir sozusagen unsere deutschen Verhältnisse mit Zivilehe und Standesamt in die weite Welt und reflektieren vielleicht zu wenig, dass es beispielsweise in den meisten Ländern der muslimischen Welt gar keine Zivilehe gibt, da werden die Ehen durch Dorfgeistliche gestiftet. Deswegen würde ich anraten – ich gebe Ihnen einen Formulierungsvorschlag –, dass wir das weiter fassen und ausdrücklich dazuschreiben „Es gilt unabhängig davon, ob die fragliche Ehe nun staatlich oder konfessionell ist, ob sie personenstandsrechtlich, zivilrechtlich ist oder aber religiös, kultisch oder sittlichen Charakter hat“.

Verfassungsrechtliche Bedenken sehe ich im engeren Sinne nicht. Ich muss zum Schluss kommen, aber das ist auch noch wichtig. Es gibt einen ganz wichtigen Einwand europarechtlicher Natur: Das ist die neue Tjebbes-Rechtsprechung, wo der EuGH mal verlangt hat, der Verlust der Staatsbürgerschaft müsse immer mit einer Einzelfallabwägung einhergehen und könne nicht automatisch aufgrund eines Gesetzes stattfinden. Die Rechtsprechung des EuGH ist strenggenommen ein Ultra-vires-Akt – das kann ich hier nicht ausführen –, aber wir müssen eben zugrunde legen, dass der EuGH das so sieht. Deswegen wäre es sicherer, das hier umzuformulieren und eben den möglichen Anforderungen der Tjebbes-Rechtsprechung doch noch gerecht zu werden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und den Schluss in der Runde macht Herr Dr. Wittmann.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Richter am Verwaltungsgericht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerfG Karlsruhe (1. Senat)): Sehr geehrte Ausschussmitglieder, sehr geehrte Ausschussvorsitzende, ich danke herzlich für die Gelegenheit, zu diesen doch sehr kontrovers diskutierten Themen in aller Kürze Stellung nehmen zu können. Angesichts der bereits gehörten Statements werde ich mich auf einzelne Thesen zu den angesprochenen Themen beschränken, zu denen wir im Anschluss gerne weiterdiskutieren können.



Zunächst zu den Terrormilizen: Die vorgeschlagene Neufassung des § 28 StAG wirft mit der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Aberkennung einer ursprünglich rechtmäßig erlangten Staatsangehörigkeit in Anknüpfung an eigenes Verhalten Fragen auf, auf die die bisherige Rechtsprechung keine klaren Antworten bereithält. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt, dass die bisherige Regelung Verlusttatbestände nicht in erster Linie an vorwerfbares Verhalten des Auszubürgernden, sondern an eine bewusste Hinwendung zu einer anderen Schutzmacht anknüpft. Ich rate daher dringend, auch den neuen Verlusttatbestand in einer Weise auszugestalten, die an eine Hinwendung zum islamischen Staat oder vergleichbaren quasi-staatlichen Organisationen anknüpft, um eine Umgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts zu einem Instrument des bloßen Straf- oder Gefahrenabwehrrechts zu vermeiden. Die bereits jetzt diskutierten Möglichkeiten der Erweiterung des vorgeschlagenen Verlusttatbestandes auf Fälle zum Beispiel der Clankriminalität wären bei dieser Lesart allerdings sehr begrenzt.

Zum Bestimmtheitsgebot: Neben den hier zweifelsfrei eingehaltenen Verboten der Staatenlosigkeit und der rückwirkenden Staatsangehörigkeitsentziehung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung vor allem den Grundgedanken der Vorhersehbarkeit des Verlustes der Staatsangehörigkeit betont. Dass der Gesetzgeber mit dem Kriterium der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen“ ein jedenfalls bei restriktiver Auslegung handhabbares Tatbestandsmerkmal geschaffen hat, habe ich schriftlich ausgeführt. Stärker im Fokus stehen sollte allerdings der Begriff der „Terrormiliz“, der trotz der Legaldefinition grundsätzliche Fragen aufwirft: Hier sollte der Gesetzgeber sich zunächst entscheiden, welcher Bedeutung er der terroristischen Vorgehensweise bei der Anwendung der Norm überhaupt zumessen will. Ein bloßes Anknüpfen an die Völkerrechtswidrigkeit des Handelns ist hier – meiner Meinung nach – als Abgrenzungskriterium ungeeignet, zumal diese regelmäßig Gegenstand intensiver politischer Debatten sein wird. Die Gebote der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit gebieten es hier, den Tatbestand nur auf solche Terrormilizen anzuwenden, die der Bundestag oder ein von ihm zu bestimmendes Organ zuvor als solche ausgeflaggt haben.

Europarechtlich stellt sich weiterhin die Frage

nach der Zulässigkeit einer Verlustentscheidung ohne individuelle Einzelfallprüfung. Herr Prof. Thym hat die einschlägige Rechtsprechung des EuGH in seinem Gutachten dargelegt und auf die Möglichkeit verwiesen, auf eine Änderung bzw. Klarstellung der Rechtsprechung im Hinblick auf die hier betroffenen Sachverhalte hinzuwirken. Ich persönlich rate hier zur Vorsicht, zumal die zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch die Entscheidung des EuGH überholt sein dürfte, in der der EuGH die Leitsätze ohne erkennbare Einschränkungen formuliert hat. Auch wenn ein gezielter Konfrontationskurs mit dem Unionsrecht durchaus zum Erfolg führen könnte, stimmt der letzte vergleichbare Modellversuch mit der Pkw-Maut hier nur verhalten optimistisch. Das Regelungsmodell eines Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes ist diesen Aufwand aber letztlich auch nicht wert, denn der Gesetzgeber hat in § 28 Absatz 4 des Entwurfs ohnehin ein förmliches Statusfeststellungsverfahren vorgesehen. Insoweit rate ich dazu, die Entscheidung nach § 28 Absatz 4 als konstitutive Entscheidung auszugestalten.

Zur Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse ist schon viel – und teilweise mit sehr beachtlichem Furor – gesagt worden. Ich kann dabei die Skepsis gegenüber einer vermeintlichen integrations- und kulturpolitischen Generalklausel an sich sehr gut verstehen. Wenn es allerdings – wie hier – um die Verallgemeinerung eines zwar unbestimmten, aber in der Rechtspraxis nicht nur zu § 9, sondern auch in der Ermessenpraxis zu § 8 des Staatsangehörigkeitsrechts seit fast 50 Jahren etablierten Begriff geht, wenn es da keine entsprechenden Auslegungen gab, tue ich mich mit Schlagworten wie einem „Kulturvorbehalt“ oder einem Erfordernis der „kulturellen Konversion“ sehr schwer. Man mag über die Sinnhaftigkeit der Verwendung von Generalklauseln zur Lösung klar umrissener Probleme durchaus diskutieren. Man kann mit guten Gründen zumindest die Aufnahme der Mehrheit als Regelbeispiel fordern, Grund zur Aufregung bietet der Regelungsvorschlag meiner Meinung nach aber nicht.

Zur Identitätsklärung schließlich will ich mich kurz fassen: Der Gesetzgeber kodifiziert hier eine Tatbestandsvoraussetzung, die die Rechtsprechung und Verwaltungspraxis im Wege der Auslegung bzw. Ermessensausübung schon ohnehin entwickelt haben. Sowohl das Erfordernis als auch



seine gesetzliche Festschreibung sind sachgerecht, da die Identitätsklärung letztlich die notwendige Grundlage für eine Klärung gleich mehrerer Einbürgerungsvoraussetzungen ist. Da der Gesetzgeber aber wohl nicht beabsichtigt, die Rechtslage gegenüber der bisherigen Praxis zu verschärfen, sollten auch die in der Praxis schon anerkannten Ausnahmetatbestände mit festgeschrieben werden. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf Nachfragen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir jetzt dann zur Fragerunde. Bevor ich an die Fraktionen abgebe, hätte ich auch an Herrn Prof. Thym und auch an Herrn Prof. Kluth die Fragestellung, ob der Begriff der „Mehrehe“ als Regelbeispiel oder in anderer Weise noch speziell in den Gesetzestext mit aufgenommen werden sollte. Dann schaue ich zur Union, Herr Dr. Middelberg.

Abg. **Dr. Mathias Middelberg** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich würde gerne eine Frage an die Sachverständigen Prof. Kluth und Prof. Thym richten. Und zwar geht es um – ich sage mal das Stichwort – „Bestimmtheit der Vorschrift“ und da insbesondere auch noch mal „Bestimmtheit im Hinblick auf die Kampfhandlung Terrormiliz“. Ist die Vorschrift – ich sage mal – in adäquater Weise bestimmt – gleich, wie man es betrachtet, positiv wie negativ – halten Sie die für in angemessener Weise bestimmt? Und vielleicht auch noch mal auf Ihr Angebot, Herr Prof. Thym, eingehend, noch mal konkret – ich sage mal – die Wirkung des Tjebbes-Falles, der Tjebbes-Entscheidung des EuGH in diese Betrachtung mit einzubeziehen: Welche Relevanz hat diese Entscheidung für die Anwendung dieser Bestimmung?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann sehe ich Herrn Haug.

Abg. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Vosgerau, und zwar habe ich eine Frage im Hinblick auf den bisherigen Regelungszweck der Norm, die den Entzug der Staatsangehörigkeit bei Eintritt in fremde Streitkräfte eines Landes, dessen Staatsangehörigkeit man besitzt, betrifft. Da habe ich Herrn Dr. Wittmann jetzt so verstanden, dass der bisherige Regelungszweck – laut Ihrer Auffassung – mehr in der Hinwendung zu diesem anderen Staat als in der Abwendung von dem eigenen Staat

besteht. Deswegen meine Frage an Herrn Dr. Vosgerau, an Sie: Was ist der Regelungszweck auch im Hinblick darauf, was die neue Norm bewirken würde, da sie ja jetzt nicht mehr Hinwendung zu einem anderen Staat wäre, sondern einfach nur die Staatsangehörigkeit durch Illoyalität, durch Abwendung vom eigenen Staat bewirken würde? Das heißt, wo liegt der Hauptzweck der Regelung?

Und die zweite Frage wäre noch mal im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit und die Bestimmtheit. Sie hatten jetzt angedeutet, dass Sie das trotz der Bedenken als verfassungsgemäß ansehen. Da gibt es ja auch verschiedene Fragen im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf – wann sind Beteiligungen erfolgt? Das ist ein enormer Eingriff in die Rechte der Person. Das heißt, ich hätte gerne noch mal eine konkretisierende Aussage, vor allem im Hinblick auf die von Ihnen angesprochene Problematik „in völkerrechtswidrige Weise“, was für einen selber natürlich auch vorhersehbar sein muss, und im Hinblick auf „konkrete“ Beteiligung. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Dr. Högl, bitte.

Abg. **Dr. Eva Högl** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an zwei Sachverständige und zwar an Herrn Prof. Thym und an Herrn Dr. Wittmann – Stichwort „Identitätsklärung“: Wir normieren ja mit unserem Vorschlag eine Verwaltungspraxis zur Einbürgerung, nämlich dass die Identität und die Staatsangehörigkeit geklärt werden müssen. Wir wollen nicht über die Normierung der Verwaltungspraxis hinausgehen. Jetzt habe ich an Sie noch mal konkret die Frage, weil Sie beide das in Ihren Stellungnahmen auch angesprochen haben. Sie haben uns empfohlen, eine Ausnahmenvorschrift dergestalt zu normieren, weil das auch jetzt Verwaltungspraxis ist, dass nämlich die Behörden ja dort, wo die Identität tatsächlich nicht geklärt werden kann, dann auch entsprechende eidesstattliche Versicherungen oder anderes gelten lassen können. Vielleicht können Sie dazu noch mal ausführen, für wie notwendig Sie das halten, damit wir nicht hinter die jetzt schon geltende Verwaltungspraxis zurückgehen, sondern nur mit dieser Ausnahmenvorschrift auch die Verwaltungspraxis in das Gesetz ausreichend übertragen.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Teuteberg.

Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Frau Hinsen und Herrn Prof. Thym: Und zwar das „Einordnen in die deutschen Lebensverhältnisse“ ist ja bereits Voraussetzung für die Einbürgerung von Ehegatten und Lebenspartnern von Deutschen nach § 9 StAG. Ist es dann – aus Ihrer Sicht – systematisch folgerichtig, diese Anforderungen auch an andere Personen, die Deutsche werden wollen, zu stellen? Und welche Bedeutung hat diese Regelung – nach Ihrer Einschätzung – in der bisherigen Rechtsprechung und wie wurde die Norm dabei ausgelegt bzw. in der Rechtsprechung konkretisiert?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Jelpke.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Meine ersten beiden Fragen gehen an Herrn Münch, und zwar würde ich Sie doch bitten, noch mal die Praxis bzw. Rechtsanwendung zu vertiefen, was die Verlustfeststellung in Bezug auf Terrorkämpfer angeht. Ich würde hier vor allen Dingen gerne noch mal die verfassungsrechtliche Seite beleuchtet sehen, also insbesondere Stichwort „Bestimmtheitsgebot“. Also was Sie dazu vertiefend noch mal sagen könnten, Sie haben das schon einmal kurz angesprochen.

Meine zweite Frage bezieht sich auf „Was bedeutet das eigentlich oder welche Auswirkungen hat es möglicherweise, die Verlustregelung für die Kinder?“, also die sich möglicherweise im Ausland befinden, aber nicht wieder einreisen können, weil die Eltern ja keine deutsche Staatsbürgerschaft mehr haben. Und hier würde ich Sie auch besonders auf den Aspekt noch mal befragen wollen: Der EuGH hat ja hier gefordert, den Einzelfall und die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen. Vielleicht können Sie das auch noch mal mit erläutern. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und dann noch Frau Polat.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Tarik Tabbara und an Herrn Berthold Münch. Ich würde gerne noch mal auf die Stellungnahme von Ihnen, Herr Prof. Dr. Tabbara, oder dass Sie das noch mal konkretisieren, weil das

ja auch sehr stark von Herrn Prof. Dr. Thym kritisiert wurde, auch mit Blick auf den Aufruf, das Argument des Kulturvorbehaltes abstellen, zumal er hier ja, Herr Prof. Dr. Thym, in seiner Stellungnahme auch Vergleiche zum Vorgehen der AfD bei der Inkontextstellung des Aufrufes gezogen hat, unterschrieben von mehreren hundert Personen der Öffentlichkeit, hier auch Berufskollegen. Und zwar stellen Sie das interessanterweise in den historischen Kontext: Aus unserer Sicht ist das ganz wichtig, das zu tun, weil wir natürlich eine recht kurze chronologische Geschichte des Staatsangehörigkeitsgesetzes haben. Wir haben das alte Staatsangehörigkeitsrecht, was auf dem Blutrecht des Wilhelminischen Rechtes beruht, das kurz danach durch die Rechtsetzung des NS-Reiches abgelöst und dann wieder in Kraft gesetzt wurde, das alte Wilhelminische Recht, nach den Schrecken des Nationalsozialismus. Und in diesem historischen Kontext befinden wir uns und in diesem Kontext sind – meines Erachtens – auch die damaligen Einbürgerungsrichtlinien zu ziehen. Ich finde ganz spannend, ich habe auch noch mal rausgesucht, damals hieß es, dass sich der Antragsteller die deutsche Eigenart und der deutschen Kulturgemeinschaft anpassen muss. Und so – finde ich – muss man das auch in diesem Kontext lesen und so war die Debatte auch bei der Reform des modernen Staatsangehörigkeitsrechtes. Und insofern macht es schon einen Unterschied und ist – glaube ich auch – die Aufregung groß, gerade von Migrantenorganisationen und neuen deutschen Organisationen, wenn man wieder zu der Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse zurückwill. Und vielleicht – um das auch noch mal hier korrigierend darzustellen – diese „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ finden sich in keinem der Paragraphen, die hier – wie Herr Prof. Dr. Thym zitiert hat; ich bin die extra noch mal durchgegangen – und es findet sich dort auch keine qualifizierte Auslegung in den Verwaltungsvorschriften von 2005 der Bundesregierung. Insofern meine Frage an Prof. Dr. Tarik Tabbara und Herrn Münch, wie sozusagen dieser unbestimmte Begriff dann wirklich nur die Einbürgerung der Mehrehen inkludiert oder eben auslegungsfähig ist – vielleicht auch aus der praktischen Sicht heraus, Herr Münch, Ihren Erfahrungen nach – und wie sich das zu dem Vorschlag des Bundesrates verhält. Der Bundesrat hat ja einen Vorschlag in seiner Stellungnahme gemacht und die Bundesregierung plant, dieses auch



zu prüfen, inwieweit die in dieser Stellungnahme des Bundesrates enthaltene Änderung zum Ausschluss der Einbürgerung bei Mehrehe konkreter gefasst ist – wie Sie das bewerten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur Beantwortung. Wir gehen wieder in alphabetischer Reihenfolge vor und beginnen mit Frau Hinsen.

SVe **Charlotte Hinsen** (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Die Frage richtete sich auf das systematische Verhältnis der Regelungen, die etwas zum Thema „Mehrehe“ sagen und zur Rechtsprechung, die es dazu gibt. Die ganz entscheidende Rechtsprechung ist die schon mehrfach erwähnte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von 2018, die auch etwas zum Verhältnis der Normen untereinander sagt und die klarstellt – so verstehe ich das jedenfalls –, dass auch dann, wenn nach § 9 StAG die Einbürgerung von Einbürgerungsbewerbern, die in Mehrehe leben, nicht möglich bzw. ausgeschlossen ist, trotzdem der Fall eintreten kann, dass nach § 10 bei der Anspruchseinbürgerung sogar ein Anspruch auf die Einbürgerung besteht. Deshalb ist es aus meiner Sicht gerade wegen des systematischen Verhältnisses, in dem die Normen zueinander stehen, notwendig hier etwas zu tun. Denn die Regelung in § 9 reicht – wie daraus deutlich wird – einfach nicht aus, um sicherzustellen, dass es nicht zu einer Einbürgerung wegen Mehrehe kommt. Der Gesetzgeber verhält sich, so wie die Regelung im Moment dasteht, widersprüchlich.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Kluth, bitte.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank für die Fragen. Die erste bezog sich auf das Thema „Mehrehe“ und seine gesetzliche ausdrückliche Ausweisung. Es ist so, dass im Wege der Auslegung dieser Regelungsgehalt einmal ermittelt werden kann, wenn sich das aus den Materialien ergibt. Die dürften insofern eindeutig sein, dass es gewollt ist, dass natürlich aber das Auftauchen im Normtext noch klarer ist, also auch, was eben jetzt die Rechtsanwendung angeht. Das heißt, wenn man jetzt durch ein Regelbeispiel unter anderem die Einbürgerung in die deutschen Lebensverhältnisse eben klarer formuliert, ist das jedenfalls nicht schädlich. Und

es hat natürlich auch für die Debatte eine grenzziehende Bedeutung, dass es einem auch unter anderem darauf ankommt, dass man darauf einen besonderen Wert legt. Denn das ist ja der Hintergrund, also die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist ja jetzt der Auslöser für diesen Prozess. Insofern halte ich das durchaus für sinnvoll, diesen Akzent zu setzen und auch noch mal klarzumachen: Es geht ja auch um eine verfassungsrechtliche Wertung. Wir haben mittlerweile ein offenes Eheverständnis, aber bei der Einehe, da ist unser Verfassungsrecht sozusagen noch sehr rigide und streng aus bestimmten auch autonomie- und menschenrechtsbezogenen Gründen, über die man wieder streiten kann, aber da sind wir noch mal, was kulturelle Offenheit angeht, durch dezidierte Aussagen des Verfassungsrechts anders aufgestellt.

Der zweite Punkt, der jetzt die Bestimmtheit betrifft, ist jetzt auch wichtig, sich noch mal die Akzentsetzung vor Augen zu führen, die in der Legaldefinition gegeben wird. Wir haben ja schon gehört, dass Kochen manchmal schwierig zuzuordnen ist. Ich glaube, das ist aber nicht der springende Punkt: Wenn wir uns die Legaldefinition anschauen und fragen „Was ist eigentlich hier das prägende Merkmal?“, dann ist das – meines Erachtens – am Ende zu sehen, nämlich an die Stelle dieser Strukturen „neue staatliche und staatsähnliche Strukturen zu errichten“. Diese Zielsetzung ist ja bewusst gewählt worden, um die Staatsanalogie zu dem anderen Verlusttatbestand auch deutlich zu machen. Und das ist auch das Weitreichendste. Terroristen, die nur gegen irgendetwas sind, oder Aktivitäten sind gerade hier nicht erfasst. Also wenn man jetzt auf das Strafrecht und den dortigen Terrorismusbegriff abstellen würde, hätte man eine ganz andere Norm. So wie ich den Gesetzgeber verstehe, wollte er den Anwendungsbereich hier eben enger fassen und wir haben ja andere Staaten, also Frankreich, Kanada usw., die Ausschlussstatbestände allein wegen terroristischer Aktivitäten vorsehen. Die sind aber anders ausgerichtet, haben einen anderen Anwendungsbereich und auch eine andere Intention. Und gerade wegen dieses Merkmals, dass in der Regel die anderen Merkmale impliziert, wenn man das rein empirisch betrachtet – Wer macht so etwas und was sind da für Aktivitäten mit verbunden? –, dann kommen wir auf diesen Punkt und deswegen spielt auch das Thema „völkerrechtswidrig“ natürlich eine Rolle, die man nicht unterschlagen sollte. Deswegen – denke ich –



ist das, also mit meinem Vorschlag, das dann durch Verwaltungsakt zu konkretisieren und damit eine konkretisierende Praxis zu schaffen, hinreichend bestimmend.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Münch, bitte.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Vielen Dank für die Fragen, ich kann da direkt anknüpfen: Es zeigt sich ja jetzt schon, dass an diesem Merkmal „konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“ hier durchaus nicht ein Konsens unter den Sachverständigen herzustellen ist. Das heißt, das ist ein sehr starkes Indiz dafür, dass die Norm einfach zu unklar ist, und das hat natürlich unmittelbar Auswirkungen auf die Frage „Ist ihre Anwendbarkeit vorhersehbar?“. Das heißt, kann der Betroffene wissen, dass er sich durch sein Handeln möglicherweise seiner deutschen Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes begibt? Und das halte ich für ausgesprochen problematisch, gerade in einem solchen sensiblen Bereich, wie dem der Staatsangehörigkeit, weil das ja nun wirklich die fundamentale Schutznorm auch für den Einzelnen ist.

Was das Verfassungsrechtliche betrifft, sollte man vielleicht auch noch einen anderen Aspekt berücksichtigen: Es ist ja so, dass durch den Verlust der Staatsangehörigkeit auch der Schutz durch den Staat verloren geht, den jemand bisher hatte. Das heißt, in den Fällen, in denen es zu einer Strafverfolgung oder einer Sanktionierung des zweifellos kriminellen Unrechtes durch Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz kommt, könnte es sein, dass diese Menschen zum Beispiel im Irak oder in Syrien vor Gericht gestellt werden und dort sich nicht unbedingt auf das Folterverbot und auf das Verbot der Todesstrafe verlassen können. Das heißt, durch einen Mechanismus kraft Gesetzes wird praktisch der menschenrechtliche Schutz entzogen. Matthias Hartwig vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht hat in einem Vorgespräch zu dieser Sitzung von einer „mittelbaren Auslieferung im Licht der Europäischen Menschenrechtskonvention“ gesprochen. Ich finde, das ist ein hochinteressanter Aspekt.

Die zweite Frage war die nach den Auswirkungen auf Kinder. Selbstverständlich muss das berücksichtigt werden. Kinder, die nach der Beteiligung an Kampfhandlungen geboren werden, bekommen

die Staatsangehörigkeit gar nicht mehr, weil die Staatsangehörigkeit der Eltern ja weggefallen ist, und zwar nicht durch eine behördliche Entscheidung, sondern durch eine Entscheidung kraft Gesetzes. Das heißt, diese Kinder wären schutzlos. Wenn man den 17-Jährigen dagegenhält, der mit seinem Vater in den Kampf gezogen ist, der vor der Kampfhandlung eingebürgert wurde, der darf nach dem Gesetzentwurf die Staatsangehörigkeit nicht verlieren. Ich finde das richtig, aber das ist ein Wertungswiderspruch, mit dem muss man sich auseinandersetzen, denke ich.

Dritter Punkt die Frage der Verhältnismäßigkeit des Entzuges: Ich möchte mich Herrn Dr. Wittmann anschließen. Und als Rechtsberater fände ich es grob fahrlässig, meinen Mandanten darauf zu verweisen, dass er sich, wenn er die Sache noch in der Hand hat, auf eine Vorlage an den EuGH verlassen sollte, was da raus kommt. Es ist ein Vabanquespiel und auch wenn die Rechtsprechung des EuGH verstörend ist, kann aber die Verstörtheit nicht eine klare Beratung des Gesetzgebers ersetzen. Das möchte ich mal in dieser Schärfe und Deutlichkeit hier so gesagt haben.

Letzter Punkt zum Bestimmtheitsgebot: Ich kann mich noch erinnern, als ich als Anwalt angefangen habe – das war Anfang der 80er-Jahre –, da wurde man eingebürgert, wenn man ein „wertvoller Bevölkerungszuwachs“ war. Das ist absurd und es wurde allgemein als ganz erheblicher Fortschritt empfunden, dass die Voraussetzungen für eine Einbürgerung im Sinne eines Katalogs von Ansprüchen gestaltet wurden. Das diente der Rechtsklarheit, der Rechtssicherheit und – das möchte ich hier auch noch mal betonen – dient auch der demokratischen Legitimation, weil nämlich auf Dauer jemandem nicht die Mitwirkung und das gleichberechtigte Zusammenleben verweigert werden darf, nur weil er eben jetzt möglicherweise in einer Mehrehe, die sonst nicht von der Rechtsordnung in Frage gestellt wird, lebt. Das geht nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Der nächste in der Runde ist Herr Prof. Tabbara.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Noch mal zu dem Kulturvorbehalt: Ich glaube die entscheidende Frage ist doch eigentlich, warum ich, wenn ich Mehrehe verhindern möchte, „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ schreibe. Dafür gibt es



überhaupt keinen systematischen Grund, sondern es ist eher umgekehrt doch die Frage: Warum renoviere ich nicht eine Formulierung in § 9 StAG, die bei der Reform bisher sozusagen übersehen wurde und wo ich Formulierungen aus dem Jahre '68 habe, die nicht nur „nach Nierentisch riechen“, sondern auch noch eindeutig den Geist einer Einbürgerungspolitik atmen, die hier auch gerade schon von Herrn Münch beschrieben wurde, die letztlich noch einem kulturellen Staatsangehörigkeitsverständnis anhaften? Und insoweit wäre es eigentlich eher die Frage: Warum machen wir nicht endlich in § 9 eine moderne Formulierung, die sich dann auch konkret eventuell auf das bezieht, was sie eigentlich regeln möchte, anstatt eine Formulierung zu wählen, die notorisch dafür bekannt ist, dass sie eine Auffangformel ist? Und eine Auffangformel, was man schon daran sehen kann, eben im Bereich der Ermessenseinbürgerung nach § 8, macht man an dieser Formel die Deutschkenntnisse fest. Im Bereich, was bei § 9 geregelt ist, habe ich vorhin schon ausgeführt. Es ist also mitnichten so, dass es eine klare präzise Formulierung ist. Natürlich, unbestimmte Rechtsbegriffe, damit hantieren wir überall, aber die Frage ist doch: Warum benutzen wir eine solche Auffangformel und was bedeutet sie dann letztlich für einen Einbürgerungsanspruch? Der Einbürgerungsanspruch, der bisher mit relativ klar definierten, objektivierbaren, objektiv abprüfbareren Einbürgerungsvoraussetzungen einhergeht. Und da ist es dann doch schon auch bemerkenswert, dass man hier entgegen den Gepflogenheiten des Handbuches der Rechtsförmlichkeit die weitere Voraussetzung, die man jetzt einführen will, nicht als neue Nummer 8 genommen hat, sondern im Prinzip als Krönung, als Schlussstein – so wie man das auch bei der Einbürgerung oft gesehen hat, in diesem alten Verständnis –, sozusagen als Schlussformel nimmt. Ich glaube, das ist nicht nur ein Redaktionsproblem, dass man das schlecht zitieren kann, sondern diese symbolische Dimension dürfen wir einfach in dieser Debatte nicht ausblenden. Und dass sozusagen das mit dem Kulturformat, dass wir da – glaube ich – nicht nur Geister sehen, kann man daran auch ganz gut festmachen: Es gibt einfach, wenn man sich die Einbürgerungspraxis und die Praxis der Einbürgerungsbehörden anschaut – und ich habe mehrere Jahre lang das Privileg gehabt in der Zeit, als ich bei der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung gearbeitet habe, mir die Einbürgerungspraxis in

verschiedenen Einbürgerungsbehörden dieses Bundes anzugucken – und eben, man muss sich einmal klarmachen – vielleicht ist das ein bisschen anders als im Aufenthaltsrecht: Im Staatsangehörigkeitsrecht und vor allen Dingen im Einbürgerungsrecht wird relativ wenig geklagt und es gibt sehr wenig Urteile dazu. Das ist was ganz Anderes, sozusagen ein Begriff eventuell ... Wobei auch im Aufenthaltsrecht sind das ja eben doch die weiten Tatbestände und Ermessensnormen wie „Aufenthaltslaubnis für Hochqualifizierte“, wo es auch um Integration in die Lebensverhältnisse geht. Dann heißt es an anderer Stelle immer wieder das „Einfügen“, also weniger drakonisch als die „Einordnung in die Lebensverhältnisse“; bei den verschiedenen Härtefallklauseln, die wir für geduldete, gut integrierte Personen haben, wo diese Formulierung auftaucht. Aber auch da wieder die Frage: Warum nehme ich eine Formulierung, die tendenziell dazu angetan ist, weite Spielräume zu machen, wenn es eigentlich nur um Mehrehen geht? Das hat mir noch niemand erklären können. Ich würde vielleicht nur noch mal ein Beispiel dazu nennen wollen, wo ich mir gut vorstellen könnte, wenn wir das im Gesetz hätten: Wir erinnern uns vielleicht oder vielleicht erinnern sich die meisten noch an die Frage mit dem Gesprächsleitfaden in Baden-Württemberg im Jahre 2005, den „Muslim-Test“. Ich würde denken, bei den Kollegen würden die Sektorkorken knallen, wenn sie wüssten, dass das jetzt ins Gesetz kommt und sie die Möglichkeiten hätten, es daran anzufalzen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Thym, bitte.

**SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)** (Universität Konstanz): Ich bedanke mich, ich habe eine ganze Reihe von Fragen und ich werde sie der Reihenfolge nach abarbeiten. Zu Frau Lindholz: Ein ganz klares Ja. Natürlich kann man einen Regelatbestand hinzufügen, die FDP hatte das in ihrem Antrag entsprechend vorgeschlagen. Man könnte etwa formulieren „insbesondere, wenn man nicht gleichzeitig mit mehreren Personen verheiratet ist“. Das kann man ergänzen. Das würde auch zur Rechtsklarheit beitragen – kann man machen.

Zu Herrn Dr. Middelberg und der „Terrormiliz“ mit Blick auf die hinreichende Bestimmtheit: Ich habe nicht gesagt, dass die Norm die Gerichte und die Behörden nicht herausfordert. Das hat Herr Dr. Middelberg auch gar nicht behauptet. Aber das



liegt nicht daran, dass die Norm per se schlecht gestrickt wäre, sondern dass der zugrunde liegende Lebenssachverhalt ein überaus komplexer ist, der sich einer einfachen gesetzlichen Regulierung entzieht. Ich hatte nicht ohne Grund auf die internationale Debatte verwiesen, mit der ich mich selbst vor zehn, fünfzehn Jahren intensiver beschäftigte. Es ist eben schwer zu identifizieren, ob sich jemand einer Terrormiliz anschließt oder nicht, weil diese anders als reguläre Streitkräfte keine Uniformen tragen oder Register führen, wo man sich registriert. Und es ist auch schwer zu identifizieren, ob sich jemand konkret an Kampfhandlungen beteiligt. Im Afghanistan-Kontext Anfang der 2000er-Jahre wurde das international unter der Formel diskutiert „farmer at day, fighter at night“, also tagsüber ist man Bauer und nachts kämpft man gegen die Amerikaner oder wen auch immer. Das sind alles Schwierigkeiten, die sich aus dem zu regelnden Lebenssachverhalt ergeben und denen der Gesetzentwurf nicht entgehen kann. Wenn ich – Herr Dr. Vosgerau hatte das aufgeworfen – BMI-Mitarbeiter gewesen wäre, dann hätte ich es etwas anders gemacht und den Gesetzentwurf entschlackt. Ich hätte nicht sehr hohe Anforderungen, wie es jetzt der Fall ist, hineingeschrieben, insbesondere hätte ich auf die Staatsanalogie verzichtet. Ich hätte also den Behörden mehr Spielraum gegeben, aber gleichzeitig über das Verfahren sichergestellt, dass eine einzelfallbezogene Konkretisierung stattfindet. Das würde nicht alle Probleme beseitigen, wäre aber im Ergebnis etwas konkreter. Aber nichtsdestotrotz wäre meine Vorhersage angesichts der Umstände vergleichsweise klar, dass das Bundesverfassungsgericht die Neuregelung akzeptieren wird, weil es unbestimmte Rechtsbegriffe immer dann akzeptiert, wenn der Gesetzgeber Probleme hat, einen Lebenssachverhalt anders zu regeln, und genau das ist hier der Fall, sodass hier meine Prognose wäre: Das Bundesverfassungsgericht wird das auch mit Blick auf die Bestimmtheit akzeptieren.

Zum Tjebbes-Urteil: Herr Münch hat absolut Recht, das ist ein gewisses Vabanquespiel bei dem EuGH. Das heißt natürlich nicht, dass deswegen der nationale Gesetzgeber seinen Spielraum verliert. Es ist manchmal schwer zu prognostizieren, wie sich der EuGH entscheidet, weil wir bei der Unionsbürgerschaft und auch mit Blick auf dieselbe dogmatische Konstruktion, die dem Tjebbes-Urteil zugrunde

liegt, divergierende Aussagen in Folgeentscheidungen haben, die einmal eine „Einzelfallbetrachtung“ verlangen und das nächste Mal eine generalisierte gesetzliche Regelung akzeptieren. Der Gesetzgeber hat das Privileg und das Vorrecht, in einer solchen Situation der europarechtlichen Unsicherheit seine Sicht der Dinge kundzutun. Ich habe prognostiziert und halte daran fest, dass sehr gute Chancen bestehen, dass der EuGH die Neuregelung akzeptiert, weil wichtige Unterschiede zu dem im Tjebbes-Urteil entschiedenen Sachverhalt bestehen. Damals war der einschlägige Grund, warum man die Staatsangehörigkeit verliert, ein gänzlich anderer: Es ging um kleine Kinder, deren Eltern Verfahrensfehler bei der Registrierung begangen hatten. Und da merkt man bereits vom Rechtsgefühl her, dass das etwas gänzlich Anderes ist, als wenn jemand ins Ausland zieht und sich dort kämpfend Terrorgruppen anschließt.

Zu Frau Dr. Högl und der Identitätsklärung: Ich hoffe, ich hatte mich nicht missverständlich ausgedrückt. Ich hatte nicht gesagt oder jedenfalls nicht sagen wollen, dass es schon jetzt in der Verwaltungspraxis Ausnahmeklauseln gibt. Vielmehr müssen wir unterscheiden zwischen der tatbestandlichen Anforderung, dass die Identität geklärt sein muss – das ist in der Rechtsprechung eindeutig anerkannt und wird vom Gesetzgeber nach dem Änderungsvorschlag kodifiziert – und getrennt davon ist die Frage zu beurteilen, welches Verfahren und welche Modalitäten zur Anwendung kommen, wenn festgestellt wird, welche Identität jemand hat. Hierzu ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, aber auch das einschlägige Verwaltungsverfahrensgesetz vergleichsweise eindeutig, dass es keine eindeutigen Vorgaben gibt, sondern auf die Umstände des Einzelfalls ankommt. Die Behörden und Gerichte müssen eine Gesamtbetrachtung vornehmen und selber Nachforschungen durchführen. Sie können nicht einfach sagen „Du musst einen Pass vorlegen und wenn der Pass nicht vorliegt, dann ist die Identität ungeklärt, dann wirst du nicht eingebürgert“, sondern es gibt andere Nachweismodalitäten, die einschlägig sein können: Neben dem Pass können es andere Dokumente sein, etwa Familiendokumente. Eine wichtige Rolle in der Rechtsprechung spielt auch, ob die Angaben einer Person stimmig sind, ob im Einzelfall gefälschte Dokumente vorgelegt wurden. Ein dritter wichtiger Gesichtspunkt, den die Behörden und Gerichte



berücksichtigen, ist die Frage, ob Mitwirkungspflichten – zumutbare Mitwirkungspflichten – eingehalten wurden und danach ist eine Einzelfallbetrachtung durchzuführen. Eine generelle Ausnahme Klausel gibt es nach geltendem Recht nicht und auch die eidesstattliche Versicherung ist nach Verwaltungsverfahrenrecht hier nicht anwendbar. Wenn man das jetzt einführt, würde man hinter den rechtlichen Status quo zurückfallen. Das kann man politisch wollen, aber es wäre ein Zurückgehen hinter das geltende Recht. Aber bevor sich die Große Koalition in dem Punkt intern zerstreitet, hätte ich persönlich – wenn Sie mich fragen – auch kein Problem, das Kriterium einfach wegzulassen, weil es ohnehin eine Kodifikation der Rechtsprechung ist. Das aber nur als Bemerkung.

Zu Frau Teuteberg und der Einordnung in die Lebensverhältnisse, wo wir – in der Tat – ein kleines Redaktionsproblem haben, weil das „Einfügen“ schwer zu zitieren ist. Es wäre schöner, wenn man das in eine Nummer niederlegte. Herr Dr. Wittmann hatte auf die jahrzehntelange Praxis zum Staatsangehörigkeitsrecht hingewiesen. Ich selber hatte in der Stellungnahme auf die nicht jahrzehntelange, aber doch 15 Jahre alte Praxis zum Aufenthaltsgesetz hingewiesen und ich habe – weil Frau Polat das gerade erwähnt hat – die einschlägigen Normen nochmals nachgeprüft. Etwa die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte, wo von einer „Integration in die Lebensverhältnisse“ gesprochen wird, nicht von einem „Einordnen“, aber von einer „Integration“. Oder – vielleicht am prominentesten – die Härtefallklausel in § 25a Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 AufenthG, wo es heißt, „dass es gewährleistet erscheinen muss, dass jemand sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen wird“: Eine zukunftsgeordnete Prognoseentscheidung. Wenn man die diesbezügliche Behördenpraxis und vor allem die Gerichtsurteile betrachtet, dann wird man feststellen, dass es – in der Tat – eine Art Generalklausel ist, wo aber in der Praxis keine zusätzlichen Kriterien im Sinne eines Kulturvorbehalts hineingelesen werden. Ich habe in der Durchsicht der Rechtsprechung – mal abgesehen von der Mehrehekonstellation – nur eine Konstellation gefunden, die im Kontext des § 25a AufenthG, also bei der Härtefallklausel, eine Rolle spielte und das war die Frage des Schulbesuchs: Es gibt zumindest ein Urteil, in dem ein Gericht einmal sagte, wenn

jemand konsequent die Schule nicht besucht, dann liegt keine „Einordnung in die Lebensverhältnisse“ vor, sodass man in der Tat dann auch die Einbürgerung verweigern könnte. Wobei in dem Fall, dass jemand die Schule nicht besucht und dann ja meistens auch beruflich wenig Erfolg hat, auch andere Einbürgerungsvoraussetzungen wie etwa die Lebensunterhaltssicherung regelmäßig nicht erfüllt sein dürften. Von daher bleibe ich nachhaltig bei meiner Einschätzung, dass es mich doch überrascht hat, wie die Kritik auf diesen Änderungsvorschlag eingedrückt ist, und zwar sowohl von Inhalt der Kritik, dass hier ein Kulturvorbehalt und eine Willkür der Behörden behauptet werden, welche die Praxis nicht hergibt, als auch vom Duktus der Formulierung des Vorwurfs, der dem Parlament in verschwörungstheoretischer Manier ein quasi heimliches Verfahren vorwirft. Das fand ich persönlich unangemessen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Thym, vielen Dank. Jetzt kommt Herr Dr. Vosgerau.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Vielen Dank. Die erste Frage kann man noch halbwegs knapp beantworten, die Frage nach dem Regelungszweck. Die zweite Frage ist in Wahrheit wahnsinnig komplex, wenn man sie durchdenkt.

Erstens, was ist denn nun überhaupt der Regelungszweck des Hergebrachten – „historisch Anerkannten“ hat Herr Prof. Kluth gesagt –, § 28 StAG? Nun, dieser reagiert einzig und allein auf die Abwendung von Deutschland und überhaupt nicht auf die Zuwendung zu irgendetwas Anderem. Die Zuwendung zu einem anderen Staat ist niemals Grund, die Staatsangehörigkeit zu verlieren. Wenn ich nämlich beispielsweise in die Schweiz umziehe, weil es mir da besser gefällt oder weil ich dort eine Frau kennengelernt habe, und dann seit 15 Jahren in der Schweiz lebe und niemals nach Deutschland zurückgekehrt bin und auch in Deutschland keine Steuern mehr gezahlt habe nach dem 180-Tage-Prinzip, kommt trotzdem niemand auf die Idee, dass mir jetzt die Staatsangehörigkeit wieder weggenommen wird, weil ich mich der Schweiz zugewendet habe. Sondern die Staatsangehörigkeit kann man immer nur verlieren, wenn man sich von Deutschland abgewendet hat, eben durch fremden Wehrdienst. Hier wäre es ähnlich: Auch hier müssten wir dann sagen, es liegt eine Abwendung von Deutschland darin, dass man



einer Terrormiliz beigetreten ist, und das würde erneut für meine Ausweitungsforderung sprechen – finde ich –, dass es umso mehr zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen müsste – wenn man noch eine andere hat –, wenn man in Deutschland etwa eine Terrormiliz aufmacht. Denn der Grad des Verrats ist sozusagen ja viel größer, wenn ich in Deutschland eine Terrororganisation aufmache, die den eigenen Staat bekämpft, als wenn ich nach Syrien gehe, weil ich eben sage „Beim islamischen Staat ist es irgendwie besser als nun gerade in der Bundesrepublik“.

Überhaupt noch ganz kurz zum Regelungszweck: Es ist natürlich so, wenn man politisch der Auffassung ist, dass eigentlich niemand seine Staatsangehörigkeit verlieren sollte, nur weil er beim IS kämpft oder möglichst wenige Personen – vielleicht nur eine Person im Jahr, wenn überhaupt –, dieser Zweck wäre ja sehr leicht zu erreichen, dann lassen wir dieses Gesetz eben weg. Aber ich hatte doch die Absicht des Deutschen Bundestages so verstanden, dass der Deutsche Bundestag versucht, hier ein Gesetz zu schaffen, nach dem eben schon eine nennenswerte Anzahl von Personen ihrer zweiten Staatsangehörigkeit verlustig gehen können, also ein Gesetz, das auch angewendet wird, das auch in der Praxis echt eine Rolle spielt. Und wenn es angewendet werden und effektiv sein soll, dann muss es – meines Erachtens – weiter gefasst sein, was man eben durch einen Anschluss an den § 129a StGB erreichen könnte. Es gibt so viele Kautelen, die ich im Ergebnis für nicht beherrschbar halte, beispielsweise: Wir haben einem schon nachgewiesen, dass er sich offenbar in der Tat konkret an Kampfhandlungen beteiligt hat und dann sagt er „Ich bin aber eigentlich Pazifist, ich habe immer absichtlich vorbeigeschossen“. Können wir ihm da das Gegenteil beweisen? Ist das doch eine konkrete Beteiligung? Oder aber – Herr Prof. Thym hat zu Recht darauf hingewiesen – bei so einer terroristischen Miliz im Ausland, da tragen die keine Uniformen und sie haben auch kein Register. Ich würde das ähnlich sehen, ich würde allerdings noch die Frage anschließen „Wodurch wird diese Miliz dann eigentlich paramilitärisch?“. Das muss sie ja auch noch sein. Also deswegen würde ich es grundsätzlich anders angehen. Regelungszweck ist auf jeden Fall die Abwendung und die Abwendung hätten wir auch im Inland.

Zweite Frage: Wie können wir eigentlich dem

verfassungsrechtlichen Kriterium der Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit Genüge tun und welche Rolle spielt hierbei der Verweis auf das Völkerrecht? Diese Frage, die führt uns in ein Paradoxon, das wir derzeit in praktischer Hinsicht nicht auflösen können. Und das geht so: Das Bundesverfassungsgericht hat schon immer gesagt, dass eine so gravierende Rechtsfolge, wie eben der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, auf jeden Fall vorhersehbar und fest bestimmt sein muss. Dieses Ziel können wir nur dadurch erreichen, dass wir die Voraussetzungen des Verlustes möglichst ohne Entscheidungsvorbehalt, ohne Abwägungsvorbehalt ganz genau in einem positiven Gesetz regeln, dass es vorab ganz, ganz, ganz klar ist. So können wir dem Bundesverfassungsgericht Genüge tun. Nun tritt aber der EuGH auf den Plan und sagt uns in der Tjebbes-Entscheidung: Nein, es ist genau umgekehrt. Eine Ausbürgerung ist nur dann zulässig, wenn immer ein individueller Abwägungsakt vorausgeht, der die Umstände des Einzelfalles berücksichtigt. Das ist der konkretisierende Verwaltungsakt, den der Kollege Prof. Kluth immer so betont. Das ist gut und schön, das ist Rechtsprechung des EuGH. Nur dann ist es eben nicht mehr vorhersehbar. Immer wenn eine individuelle Abwägung im Einzelfall stattfindet, dann ist es nicht mehr vorhersehbar. Das heißt, wir sitzen zwischen den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts und des EuGH, die schließen sich eigentlich gegenseitig aus. Und wir wissen nicht, was wir tun sollen.

Nur kurz zu den Hintergründen – ich bin gleich fertig: Natürlich ist die Rechtsprechung des EuGH in diesem Fall fachlich betrachtet falsch, denn nach den Zuständigkeitsregelungen in der EU ist die Ein- und Ausbürgerung ausschließlich Sache der Staaten, das heißt, es geht die EU und den EuGH von Anfang an überhaupt nichts an. Nun hat der EuGH bereits 2010 seine Rottmann-Rechtsprechung mit dem interessanten Satz begründet, da hat er gesagt: Selbstverständlich ist es ausschließlich Sache des Mitgliedsstaates, die Einbürgerung und Ausbürgerung zu regeln, aber wenn der Mitgliedsstaat diese ausschließliche Zuständigkeit wahrnimmt, muss er selbstverständlich nach wie vor das EU-Recht beachten und darüber wachen wir. Und dadurch wird natürlich die Zuständigkeitsverteilung ad absurdum geführt, das ist ja klar. Wenn das alles unter der Oberaufsicht des EuGH steht, dann habe ich keine nationale Zuständigkeit mehr,



dann habe ich allenfalls ein nationales Vorschlagsrecht und der EuGH sagt dann, was in Wirklichkeit passieren wird. Das sind also Ultra-vires-Akte, das ist streng genommen gar nicht zu beachten, aber der EuGH sieht es eben anders und deswegen gibt es die Gefahr, dass das alles eben ausgeht wie die Ausländermaut.

Rolle des Völkerrechts: In der Tat – das sage ich ja schon –, das muss raus, das geht gar nicht. Also man müsste ja voraussehen können „Ist das, was ich tue, jetzt völkerrechtswidrig oder völkerrechtsmäßig?“, weil im ersten Fall kann ich ausgebürgert werden. Das kann man niemals voraussehen, denn die Freiheitskämpfer des Einen sind immer die Terroristen des Anderen. Es ist also schwer zu entscheiden, ob die Weigerung einer bestimmten Regierung, sich von einer Terrorbande absetzen zu lassen, völkerrechtlich zu missbilligen ist oder aber nicht. Das ist eine ziemlich verquere Formulierung. In aller Regel dürfen sich Regierungen dagegen wehren, mit Gewalt abgesetzt zu werden, und in aller Regel darf man ihnen das Recht nicht absprechen, weil das eine verbotene Einmischung in innere Angelegenheiten wäre. Das Völkerrecht ist hier nicht so vorherzusagen wie das BGB-Sachenrecht. Die einen werden sagen „Das war ein Befreiungskampf“ und die anderen werden sagen „Das war Terror“. Schon deswegen kann das Völkerrecht – meines Erachtens – in einem solchen Gesetz keine Invokation finden. Es führt immer zur Rechtsunsicherheit und muss daher raus.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und zum Schluss noch Herr Dr. Wittmann.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Richter am Verwaltungsgericht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerfG Karlsruhe (1. Senat)): Vielen Dank. Zunächst: Mir ist bewusst, ich wurde nur zur Identitätsklärung gefragt und werde auch nur diese Frage beantworten. Ich hätte Ihnen, Herr Dr. Vosgerau, aber relativ gerne nachhaltig widersprochen, aber das werde ich jetzt nicht tun.

Zur Identitätsklärung: Zunächst, Herr Prof. Thym hat ja darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sagt „die Identität muss geklärt sein“ und dass es dann um die Frage geht „Wann ist diese Identität denn geklärt?“. Und natürlich kann man möglicherweise sagen: Die kann auch geklärt sein, ohne dass jemand einen Pass vorlegt. Die Praxis ist aber oft die Folgende:

Der Betroffene legt einen Pass oder Dokumente vor. Die werden auf Echtheit überprüft und zurück kommt: „Wir wissen es nicht“. Also wir haben keine konkreten Fälschungsanzeichen, aber Identitätsdokumente der Serie XY aus dem Irak sind nicht fälschungssicher, wir sehen diesem Dokument nicht an, ob es echt ist. Und damit hat der Betroffene gar nichts in der Hand. Da bin ich mir nicht sicher, ob man hier von einer geklärten Identität sprechen kann, wenn der Betroffene weiche Beweismittel vorlegt, also eine plausible Geschichte erzählt. Die Rechtsprechung – da würde ich Ihnen Recht geben – sieht das so, dass die Identität ohne ein Papier geklärt sein kann. Die Verwaltungspraxis, die ich zitiert hatte, also die Verwaltungsvorschriften, die denken aber teilweise eher so: Wer keine harten Beweise hat – also so verstehe ich die –, der hat eben keine geklarte Identität, aber trotz ungeklärter Identität kann ich unter Umständen, wenn sich der Betroffene intensiv bemüht und es aufgrund seines bisherigen Lebens in Deutschland eigentlich keine Zweifel an seinen Darlegungen gibt – er hat nur keine Beweise –, einbürgern. Und meine Befürchtung ist, dass, wenn wir jetzt ins Gesetz schreiben „Identität muss geklärt sein“, die Behörden das eher im Sinne dieser Verwaltungsvorschriften interpretieren. Ich räume ein, man kann mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch sagen „Identität kann geklärt sein, wenn ich nur weiche Beweismittel habe“. Aber dieses Risiko würde ich – ehrlich gesagt – nicht eingehen, denn niemand will wohl hier die Rechtslage ändern. Ich will auch nicht, dass es erleichtert werden soll – also gut, ich will hier gar nichts, aber es geht ja nur um die Rechtslage –, nur sollte man eben aufpassen, dass man nicht versehentlich mit einem Federstrich die Praxis kaputtmacht, die man gar nicht kaputtmachen will. Nur darum geht es.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kämen wir zur zweiten Fragerunde: Wir haben auch noch ausreichend Zeit, so dass ich am Fragemodus auch nichts ändern würde. Ich habe selbst eine ganz kurze Nachfrage an Herrn Prof. Kluth noch mal zum Thema „Mehrehe“ und der Frage der Normierung im Gesetz. Manchmal besteht doch die Vorstellung, wenn man ein Regelbeispiel mit aufführt, dass man sich dann sozusagen andere Möglichkeiten abschneidet. Sehen Sie hier irgendeine Gefahr, wenn man den Vorschlag



von Herrn Prof. Thym mit dem „insbesondere“ aufgreifen würde, dass man sich dann damit anderen Möglichkeiten verschließt? Jetzt schaue ich zur Unionsfraktion. Herr Kuffer, bitte.

Abg. **Michael Kuffer** (CDU/CSU): Noch mal eine Nachfrage zur Bestimmtheit: Kann es denn auf die Frage ankommen, ob sich jetzt jemand einer Terrormiliz anschließt, wie da die juristische, völkerrechtliche Bewertung ist? Oder ist es nicht eher so, dass – wenn man mal eine gedankliche Anleihe im Strafrecht nimmt – der Bewertungsmaßstab sein müsste, dass der Betreffende den wesentlichen Bedeutungsgehalt der Tatbestandsmerkmale richtig erfasst? Und in dem Zusammenhang die Frage „Wird man nicht sagen müssen, dass jeder, der sich im Ausland an Kampfhandlungen für eine bewaffnete Gruppierung aktiv beteiligt, weiß bzw. wissen kann, dass er damit den Verlusttatbestand erfüllt? Das ist eine Frage an Prof. Thym.

An Prof. Kluth würde ich gerne noch mal an etwas anknüpfen, was Prof. Thym vorgeschlagen hat, nämlich bezüglich der Beteiligung an Kampfhandlungen das Adjektiv „konkret“ zu streichen, da ja ohnehin für die Tatbestandserfüllung in dem betreffenden Einzelfall auf eine bestimmte Verlusthandlung abzustellen ist, also eine hinreichende Konkretisierung zu erfolgen hat. Und in dem Zusammenhang, Herr Prof. Kluth, die Frage: Teilen Sie die Auffassung, dass dieses Tatbestandsmerkmal eigentlich überflüssig ist und schlimmstenfalls sogar durch eine Übersteigerung der Anforderungen an die Konkretheit die Anwendung eher erschweren würde?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Hess, bitte.

Abg. **Martin Hess** (AfD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Dr. Vosgerau: Herr Dr. Vosgerau, durch den Gesetzentwurf werden zwei Alternativen nicht erfasst, nämlich zum einen werden Personen nicht erfasst, die aktiv im Ausland zu Gewalt im Rahmen einer terroristischen Organisation aufrufen – denken wir zum Beispiel an Videoaufnahmen, die im Ausland vor Ort erstellt werden und wo eben auch zum Kampf für eine terroristische Organisation aufgefordert wird –, zum Zweiten werden Fälle der Folter und Misshandlung von Gefangenen nach Kampfhandlungen nicht erfasst. Dadurch entsteht natürlich eine nicht unerhebliche Regelungslücke. Wäre es aus Ihrer Sicht möglich, dass diese

beiden Elemente aufgenommen werden könnten, um diese Regelungslücke zu schließen oder sprechen aus Ihrer Sicht gewichtige Gründe entgegen?

Und die Frage zwei: Sie hatten ja das Problem bezüglich der Terrormilizen im Inland schon angesprochen. Sie hatten vorgeschlagen, den § 129a StGB hier entsprechend zu thematisieren. Könnten wir zumindest eine ähnliche Rechtswirkung erzielen, indem wir zwar nicht auf den § 129a StGB verweisen, aber zumindest noch zu diesen Kampfhandlungen im Ausland entweder „Ausland“ streichen oder das „Inland“ hinzufügen, also „Kampfhandlungen in einer Terrormiliz im In- und Ausland“? Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Die nächste Fraktion ist die SPD. Da sehe ich Herrn Lindh und Frau Dr. Högl.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Wo wir – Vielen Dank erst mal, Frau Vorsitzende –, Herr Dr. Wittmann, – ich glaube – erstmalig im Ausschuss, richte ich beide Fragen an Sie, um auch entsprechend Ihnen die Möglichkeit zu geben, Stellung zu beziehen. Es bezieht sich unter anderem auf diesen sogenannten Leitkulturparagrafen, ich möchte aber vorher doch noch erwähnen und konturiere sozusagen die Fragestellung, dass wir es ja offensichtlich mit einer durchaus in der Frage moralisch-kulturell aufgeladenen, erhitzten Debatte zu tun haben. Aber da hier auch schon der Begriff in Bezug auf diese Formulierung in dem Änderungsantrag fiel – der Begriff „moralisch“ –, lege ich doch Wert darauf, im Namen meiner Fraktion festzustellen, dass es hier nicht um moralische Fragen geht, sondern um verfassungsrechtliche, strafrechtliche Fragen und wenn von tiefgreifender gesellschaftlicher Prägung die Rede ist, es eben nicht um moralische Ächtung etwa außerehelicher Beziehungen, sondern um den Grundsatz der Einehe.

Dies vorausschickend jetzt beide Fragen an Herrn Dr. Wittmann. Die Erste: Wie beurteilen Sie diesen Vorwurf, dass – in Hinsicht auf den Wesentlichkeitsgrundsatz, das Bestimmtheitsgebot, aber auch auf vorliegende Rechtsprechung und Ermessenspraxis nach § 8 – gemeint wird, dass es möglich sei, durch die entsprechende Formulierung zu einer womöglich willkürlichen oder sehr eigenmächtigen Auslegung der Behörden und auch der Gerichte zu kommen? Wie schätzen Sie das ein?



Zweite Frage wäre: Da wir uns ja sozusagen auch – ich plagiere jetzt einmal die FDP – als „Dienstleistungsregierungsfraktion“ begreifen, ist es hier – glaube ich – auch unsere Aufgabe, dem Gutachter zu dienen und ihm die Möglichkeit zu geben, von seinem Wissen und seiner Urteilskraft zu profitieren. Und da Sie schon angedeutet haben, dass Sie gerne auf die Ausführungen von Herrn Dr. Vosgerau antworten möchten, möchte ich Ihnen damit die Gelegenheit geben und stelle einfach die offene Frage: Wie bewerten Sie diese Ausführungen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Frau Teuteberg. Keine Fragen mehr. Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich hätte auf jeden Fall noch Fragen. Meine eine Frage geht an Herrn Prof. Tabbara, und zwar haben Sie in Ihrer Stellungnahme aufgegriffen, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte grundlegende Zweifel –, was die Planung jetzt hier zur Staatsangehörigkeit angeht bzw. den Entzug – und das Institut hat ganz offensichtlich die Effektivität sogar so weit in Frage gestellt, als dass es sinngemäß gesagt hat, dass möglicherweise effektive und strafrechtliche Verfolgungen von Personen, die schwere Menschenrechtsverbrechen begangen haben, sogar behindert oder erschwert wird. Das würde ich ganz gerne noch mal von Ihnen erläutert bekommen, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass wir ja auch in der öffentlichen Debatte die Fragestellung haben „Wo sollen die Straftäter, die für den IS beispielsweise in Syrien gekämpft haben, vor Gericht gestellt werden?“. Und generell natürlich auch zu diesem Aspekt: Glauben Sie, dass es eine abschreckende Wirkung hat, wenn jetzt den Tätern, den Verbrechern, angedroht wird, dass ihre Staatsbürgerschaft entzogen wird?

Und an Herrn Münch die zweite Frage: Da würde ich schon noch mal ganz gerne, erstens, auch Ihnen die Gelegenheit geben, noch mal zu grundsätzlichen Verfassungsfragen Stellung zu nehmen, aber eben auch zu einer Frage „Steuern wir mit diesem Gesetz auf eine Zwei-Klassen-Staatsangehörigkeit zu?“ und wenn ja, „Wie lässt sich das begründen?“. Also ich erinnere mich immer gut, dass wir früher die Debatte geführt haben, dass doppelte Staatsler(innen) privilegiert seien. Jetzt werden sie diskriminiert, also jedenfalls können sie sehr leicht diskriminiert werden. Das wäre sicherlich auch noch mal ein Aspekt, den Sie aufgreifen und dazu was

berichten könnten.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und noch Frau Polat, bitte.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Fragen gehen auch an Herrn Prof. Dr. Tabbara. Einmal noch zum Sachverhalt „Rücknahmefrist“ und „Klärung der Identität“, hier im Besonderen zur Klärung der Identität: Sie haben bereits erläutert und in Ihrer Stellungnahme die praktischen Probleme konkretisiert, die damit einhergehen, wenn die Klärung der Identität zur zwingenden Voraussetzung für die Einbürgerung wird, und sprechen dabei von der „Erschaffung der deutschen Staatsangehörigen unter Vorbehalt“ durch die Ausweitung der Rücknahmefrist. Können Sie diese Aspekte noch einmal darstellen und bei der Identitätsklärung hier noch mal darauf eingehen, wie Fälle mit besonderen Nachweisschwierigkeiten adressiert werden können?

Und dann möchte ich noch mal zum Thema „kultureller Vorbehalt“ und die Konkretisierung des Tatbestandes Mehrehe nachhaken, der ja eigentlich im Vordergrund der Koalitionsfraktionen steht, aber unter dem unbestimmten Begriff der „deutschen Lebensverhältnisse“ definiert wird. Ich hatte schon in der ersten Runde nach dem Vorschlag des Bundesrates gefragt, sowohl Herrn Münch als auch Sie, Herrn Prof. Dr. Tabbara, da sind Sie nicht drauf eingegangen. Das ist ein konkreter Vorschlag, der das ja noch mal eingrenzt, allerdings im § 10. Wie positionieren Sie sich dazu?

Und vielleicht noch mal eine grundsätzliche Anmerkung: Also wenn ich das richtig verstanden habe, hat Herr Prof. Dr. Thym gerade bei der Auslegung von Bleiberechtsregelungen – und ich habe da viel auf Länderebene an den Auslegungsbestimmungen im Erlasswege zu tun gehabt und da wird meistens oder in fast allen Erlassen auf die Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung abgestellt. Und im Kontext Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ging es meistens um die Integrationsprognose und darauf bezogen um die soziale Integration, insbesondere auch, was den Schulbesuch betrifft. Wenn Sie jetzt hier das einordnen in die kulturellen Lebensverhältnisse – und so kann man „deutsche Lebensverhältnisse“ eben konkretisiert verstehen –, dann wird es schwierig.



So wie ich Sie verstanden habe, haben Sie gerade gesagt, Fehlzeiten bei Schulbesuch würden unter dieses Ausbürgerungs- oder Einbürgerungsverbot fallen. Und das fände ich schon erschreckend, wenn das in diese Richtung gehen würde.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir gehen jetzt in die Antwortrunde über und auch, wenn Frau Polat vorab zwei Fragen gestellt hatte, Herr Prof. Thym, haben Sie natürlich die Möglichkeit, darauf entsprechend zu antworten. Und für die Zukunft bitte ich, sich ansonsten trotzdem einfach hier auf die Fragemodalitäten zu beschränken, die wir uns selber gegeben haben, sonst hätte ich nämlich dem Kollegen Kuffer vorhin auch noch eine weitere Möglichkeit einräumen müssen.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hatte keine Frage an Herrn Prof. Thym.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Naja also Frau Polat – Entschuldigung, bitte – das, was Sie gemacht haben – ist natürlich klar, dass man dann darauf auch erwidert, und steht insofern einer Frage gleich. Wenn das jeder Kollege hier machen würde, dann könnten wir das in jeder Runde ebenfalls explizit so handhaben. Jetzt beginnen wir in der umgekehrten Reihenfolge und beginnen mit Herrn Dr. Wittmann.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Richter am Verwaltungsgericht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerfG Karlsruhe (1. Senat)): Vielen Dank. Es waren ja auch zwei Fragen und zwar zunächst zur Leitkultur. Ich hatte es ja schon mal angedeutet: Ich würde das Problem mit dem Einordnen in die Lebensverhältnisse verstehen, wenn wir Neuland betreten würden. Wenn diese Regelung vom Himmel fiele, wenn wir sie neu einfügen würden, es gäbe sie nicht. Aber es gibt sie nun mal und es gibt sie in der Rechtsprechung seit Längerem, es gibt sie in der Verwaltungspraxis seit Längerem und eben auch zu § 8, der ja in der Praxis viel gewichtiger ist als § 9. Und ich habe in keinen Verwaltungsvorschriften, ich habe in keiner Kommentierung entsprechende Befürchtungen bestätigt gefunden. Ich habe das auch nachgeguckt, weil ich das Thema durchaus auch problematisch finde. Aber ich habe da keine Anhaltspunkte gefunden und die Rechtsprechung hat dieser Klausel bislang letztlich die Bedeutung beigemessen, die ein Inkontakttreten mit der Gesellschaft ermöglichen soll. Also die mir bekannten Fallgruppen sind: Der Betroffene

braucht Sprachkenntnisse. Und das Interessante, das wurde in einem Fall entwickelt, wo die Behörde gesagt hat „Er muss Sprachkenntnisse in Wort und Schrift haben“. Und das Bundesverwaltungsgericht hat geantwortet: „Ja mündlich braucht er diese Kenntnisse, weil er sonst nicht mit der Gesellschaft in Kontakt treten kann, aber schriftlich braucht er diese nicht.“ Das heißt, man hat dieses Kriterium extrem restriktiv gehandhabt, viel restriktiver, als die Verwaltung es wollte. Es gibt eine weitere Fallgruppe. Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung. Auch da sagt die Rechtsprechung – sie hatten es nie zu entscheiden, weil es ja mittlerweile im Gesetz steht –: „Nun ja, es müssen hinreichende Kenntnisse sein.“ Das ist – aus meiner Sicht – weniger als das, was im Gesetz steht, im § 10. Ist aber nicht geklärt. Und die dritte Fallgruppe, die mir bekannt ist, ist eben die Mehrehe: Und da hat das Bundesverwaltungsgericht diese Fallgruppe daraus hergeleitet, dass es einen gesellschaftlichen Konsens gibt, dass es eine strafrechtliche Normierung gibt und dass es eine verfassungsrechtliche Norm gibt, die genau das fordert, so die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts. Ich bin daher der Auffassung, wenn man das weiterentwickeln wollte – und ich kann die Kritik wiederum verstehen; wenn man nur die Mehrehe verbieten will, soll man reinschreiben „Wir verbieten die Mehrehe“ –, wenn man das aber als Generalklausel haben will, ist das – aus meiner Sicht – keine Generalklausel zur Durchsetzung der Kehrwoche, sage ich jetzt mal ganz praktisch. Sondern es kann nur um Werte gehen, die ähnlich hoch hängen. Und deswegen würde ich zum Beispiel sagen, ich hatte den Schulbesuch auch als Beispiel, als möglichen Anwendungsfall genannt. Aber da geht es natürlich nicht um eine Familie, die ihre Kinder nicht in die Schule gezwungen kriegt, weil die rebellisch sind, sondern es geht um Schulverweigerer, die sagen „Mein Kind geht in keine Schule“.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Genau.

SV **Dr. Philipp Wittmann** (Richter am Verwaltungsgericht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerfG Karlsruhe (1. Senat)): Das wäre – aus meiner Sicht – ein legitimer Anwendungsfall, weil der Betroffene – es geht nicht um die Kinder, sondern um die Eltern – sich nicht hier in die Lebensverhältnisse einordnen will. Es geht nicht darum, dass er so ist wie andere Deutsche, aber wenn er den Kontakt komplett verweigert, das wäre für mich so



ein Fall. Aber viel mehr kann es da aus meiner Sicht nicht geben und hat es – wie gesagt – in der Vergangenheit auch nicht gegeben und das ist – aus meiner Sicht – das Entscheidende. So viel zu diesem Thema.

Ansonsten hatte Herr Dr. Vosgerau ja meine These, die ich in der Ausarbeitung aufgestellt hatte, quasi versucht, zu widerlegen, oder hatte widersprochen, dass die bisherigen Entziehungstatbestände oder Verlusttatbestände nicht an Illoyalität anknüpfen, sondern an Hinwendung zu einem anderen Staat. Das scheint mir aber eigentlich ganz eindeutig zu sein. Denn, wann verliert man seine Staatsangehörigkeit? Natürlich nicht, wenn man in die Schweiz zieht, aber wenn man nach Brasilien zieht und dort die brasilianische Staatsangehörigkeit annimmt, dann wendet man sich Brasilien zu. § 28 schreibt in seiner jetzigen Form nicht „wer in eine andere militärische Organisation eintritt“, sondern „wer in eine entsprechende Organisation eintritt, eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“. Das heißt, wenn ich mich jetzt für den Militärdienst in Brasilien melde, ich bin aber Portugiese, dann verliere ich meine Staatsangehörigkeit nicht, weil es nicht darum geht, dass ich in Brasilien illoyal bin, sondern dass ich mich einem anderen Staat, dessen Staatsangehörigkeit ich habe, zugewandt habe. Und das ist die Logik der bisherigen Tatbestände. Ob man das verfassungsrechtlich so machen muss, ist ungeklärt. Aber trotzdem geht es nicht um die Bestrafung von Illoyalität derzeit.

Und einen letzten Satz: Die Völkerrechtswidrigkeit ist als Kategorie problematisch, das sehe ich auch so. Weil ich hatte versucht, das Problem anzudeuten, zum Beispiel jemand, der für Blackwater im Irakkrieg gekämpft hat, ohne Völkerrechtsmandat, ist der jetzt auszubürgern als Deutsch-Amerikaner? Man kann das Problem aber lösen. Und zwar wäre der Vorschlag, dass der Bundestag oder ein Gremium selbst entscheidet, es gibt diesen Konflikt und „wir missbilligen Gruppe XY“. Es geht ja nicht um eine Gruppe mit drei Teilnehmern, es geht ja um große Phänomene. Und ich denke, hier kann man Rechtsklarheit erzielen, indem nicht ein Gericht drei Jahre später entscheidet „Das war eine Terrormiliz“, sondern indem der Bundestag – natürlich nur mit Wirkung für die Zukunft – sagt „Diese Terrormiliz missbilligen wir“. Und deswegen – meine ich – kann man das durchaus rechtlich einfangen. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Dr. Vosgerau, bitte.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Nur ganz kurz: Es ist im Strafgesetzbuch einmal der Eintritt in fremde Streitkräfte strafbar, wenn man gedient ist, wenn man Bundeswehrreservist ist, und dann ist die Werbung für Fremdenwehrdienst ebenfalls strafbar nach Strafgesetzbuch, auch wenn man das fremde Land nie betreten hat, für dessen Wehrdienst man eben wirbt. Aber es kommt – meines Erachtens – nicht besonders darauf an, es macht ja im Ergebnis keinen Unterschied.

Wenn man anfängt, darüber nachzudenken, erste Frage, was alles nicht berücksichtigt worden ist in diesem Gesetz, da könnte man – in der Tat – vom Hundertsten ins Tausendste kommen. Beispiel: Osama bin Laden war schwer nierenkrank, der musste so eine Dialysemaschine hinter sich herziehen. Der hat also mit Sicherheit seit Jahrzehnten an keiner konkreten Kampfhandlung mehr teilgenommen. Er hat aber alles geplant. Hier wäre es genauso, also Osama bin Laden wäre nicht betroffen, der Organisator des Ganzen wird überhaupt nicht erfasst. Das kommt eben daher, weil der Gesetzesentwurf so auf die konkreten Kampfhandlungen aus ist. Deswegen ist auch der Aufruf zur Gewalt nicht erfasst. Das mag wünschenswert sein, man müsste das hier natürlich konkreter erfassen – also man müsste schon sagen „Unter welchen Umständen wird zu welcher Art von Gewalt aufgerufen?“, „Was heißt Aufruf?“, klar – , aber wenn man das will, wäre das wünschenswert, das zu machen, durch den von mir vorgeschlagenen Verweis auf § 129a StGB mit der „Mitgliedschaft“ oder „Gründung“ bzw. könnte man dann ausweiten „Unterstützung einer terroristischen Vereinigung“, sollte das zu machen sein. Desselben gleichen auch eben die Ahndung von Folter und Misshandlung von Gefangenen, was dann eben außerhalb natürlich konkreter Kampfhandlungen liegt. Aber wenn es konkret passiert, natürlich auch eine Unterstützung derjenigen kriminellen terroristischen Vereinigung wäre bzw. ein Indiz für die Mitgliedschaft in dieser terroristischen Vereinigung, würde mich also in meinem Gegenvorschlag gegen die Bundesregierung stärken.

Zweitens, die Kampfhandlungen dazuschreiben im Inland: Ja, kann man selbstverständlich machen, man könnte „Ausland“ streichen, man könnte



„Inland“ dazuschreiben. Die übrigen Schwierigkeiten bleiben dann aber bestehen. Ich würde wiederum vorschlagen: Der Verweis auf § 129a StGB scheint mir vorzugswürdig zu sein. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Prof. Thym, bitte.

**SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (London)** (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich schicke eine ganz kurze Ergänzung zu meiner früheren Antwort an Sie voraus: Schreiben Sie statt „insbesondere“ „zum Beispiel“, dann haben Sie das Problem, was Sie gerade in der Frage an Herrn Prof. Kluth aufgeworfen haben, gelöst.

Ich hatte eine Frage zur Bestimmtheit mit Blick auf den terrorismilizionären Begriff und da würde ich dem, was Herr Kuffer gesagt hat, vollauf zustimmen: Es kommt nicht darauf an, dass die betroffene Person die juristischen Feinheiten vollauf erfasst, sondern es muss in einer Parallelwertung in der Laiensphäre, wie man das in anderen Kontexten nennt, ein Bewusstsein dafür eintreten, dass die Beteiligung an Kampfhandlungen ein Problem darstellt und einen Passenzug nach sich zieht, sodass Personen, die auswärtig in den Krieg ziehen, in Kampfhandlungen ziehen, bösgläubig sind, wenn man das so formulieren möchte. Nichtsdestotrotz bleibt natürlich für die juristische Betrachtung – sprich, für die Praxis der Behörden und Gerichte – die Frage, wie sie jenseits der Laiensphäre in der juristischen Betrachtung mit all den Einzelheiten umgehen. Da würde ich mich dem anschließen, was davor gesagt wurde, allerdings noch zwei Kleinigkeiten ergänzen: Zum einen haben wir ja, bei aller Unsicherheit die global besteht, wann jemand Terrorist und wann er ein Freiheitskämpfer ist, eine durchaus konsentrierte deutsche und auch europäische Sicht, wie wir mit bestimmten Gruppierungen umzugehen haben. Und wenn die Europäische Union bestimmte Gruppierungen als Terrorgruppe eingestuft hat, dann sollten die deutschen Behörden und Gerichte in Anwendung der Neuregelung davon ausgehen, dass ein Terrorismusfall vorliegt.

Was das Kriterium der „völkerrechtswidrigen Handlungsweise“ anbelangt, würde ich dem Gesagten zustimmen. Ich hätte das – in der Tat – deutlich schlanker gefasst, dafür dann aber ein konstitutives Verlustfeststellungsverfahren vorgesehen, aber das war nur meine Überlegung.

Frau Polat hatte ich so verstanden, dass Sie Aussagen von mir aufgreift und dann Herrn Prof. Tabbara fragt, was er dazu sagt. Ich bleibe bei dem, was ich gesagt habe und habe daher nichts hinzuzufügen. Nur noch vielleicht einen Satz in Ergänzung zu dem, was Herr Dr. Wittmann geäußert hat: Bei § 9 StAG ersetzt das Kriterium des „Einfügens in die Lebensverhältnisse“ viele Kriterien, die bei § 10 bereits explizit geregelt sind, sodass das Kriterium dort zukünftig eine sehr viel geringere Bedeutung besitzen wird, als es aktuell der Fall ist – weil bei § 9 etwa die Aufenthaltsdauer darunter fällt, die bei § 10 explizit geregelt ist –, sodass dort die Bedeutung geringer sein wird. Die Praxis hatten wir jetzt mehrfach erwähnt, so wird es dort auch sein. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir jetzt zu Herrn Prof. Tabbara.

**SV Prof. Dr. Tarik Tabbara** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Zu der Frage von Frau Jelpke und dem Verweis auf das Deutsche Institut für Menschenrechte: Ich verstehe das Deutsche Institut für Menschenrechte so, dass sie eben auf Probleme der Strafbarkeit oder der Strafverfolgung – nicht der Strafbarkeit, sondern der Strafverfolgung – hinweisen, die sich in praktischer Hinsicht ergeben. Wenn der deutsche Staat eben seinen Strafanspruch, den er hat, gegenüber deutschen Staatsangehörigen aufgibt und zugunsten der Sanktionen, die er im Staatsangehörigkeitsrecht verwendet, dann wird das auch nichts mehr mit einem Strafverfahren in Deutschland, allein schon, weil die natürlich gar nicht mehr nach Deutschland kommen. Die andere Frage ist, ob man sie dann eventuell in einem Auslieferungsverfahren nach Deutschland bekommen könnte, aber da würde man sich doch reichlich widersprüchlich verhalten. Außerdem hat man auch rechtlich Probleme, und zwar im Strafrecht nennt man diese Strafgewalt, die der Staat gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen hat, das aktive Personalitätsprinzip. Und das sieht eben zum Beispiel als eine Strafbarkeit, die sich allein an die deutsche Staatsangehörigkeit bei Auslandstaten anschließt und die es so für Ausländer nicht gibt, Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung. Das ist in § 5 Nummer 8 StGB geregelt. Das gilt nur für Deutsche, wenn sie im Ausland Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung begehen, und das ist sozusagen durchaus ein Strafanspruch, den der deutsche Staat



dann damit aufgibt. Noch ansonsten gibt es für Straftaten, die im Ausland begangen werden, wenn es darauf ankommt, ob die in einem anderen Staat strafbar sind – das ist in § 7 StGB geregelt –, für Deutsche deutlich weniger Einschränkungen, als es die für Ausländer gibt. Für Ausländer gilt es nämlich nur dann, wenn sie sozusagen schon im Inland sind und nicht ausgeliefert werden können. Das sind sowohl praktische als auch rechtliche Probleme, die man sich damit einhandelt, wenn man das Staatsangehörigkeitsrecht zum Sanktionsrecht verwendet.

Und bevor ich das wieder vergesse, fange ich von hinten bei der Frage von Frau Polat mit dem Bundesratsvorschlag an. Ich meine, das eigentlich indirekt beantwortet zu haben, wo ich gesagt am Anfang meiner Ausführungen habe: Wenn man denn etwas zur Mehrehe regeln will, dann sollte man das doch auch da reinschreiben und wörtlich so machen, wenn man das denn für erforderlich und für sinnvoll hält. Und dann würde ich es auch für naheliegend halten, eben – wie gesagt – gleichzeitig den § 9 etwas zu entrümpeln. Und – das muss vielleicht auch noch mal hier klargestellt werden – § 8, die Ermessenseinbürgerung, spielt eben, seitdem wir die Anspruchseinbürgerung haben, allenfalls noch für die Privilegierten, also für die Flüchtlinge, eine Rolle. Dass man hier keine Rechtsprechung irgendwie findet, das ist sozusagen die falsche Fragestellung, um zu versuchen, dieses Merkmal aufzuklären, wenn man hier in die Rechtsprechung guckt. Staatsangehörigkeitsrechtliche Praxis funktioniert anders als aufenthaltsrechtliche. Vielleicht noch mal: Es ist einfach nach wie vor die Frage „Warum nehme ich eine so frei modellierbare Generalklausel in den Einbürgerungsanspruch auf, die eine ganz bestimmte Geschichte mit sich bringt?“.

Zu den Punkten „Identitätsklärung“ und „Rücknahme“: Bei der Identitätsklärung gibt es ja offensichtlich einen relativ breiten Konsens hier unter den Sachverständigen, dass man jedenfalls ein riesiges Risiko fährt, wenn man das vermeintlich einfach nur ins Gesetz schreibt, was die Rechtsprechung da gesagt hat. Erst mal schon allein – Herr Dr. Wittmann hatte schon auf die Verwaltungsvorschriften hingewiesen – haben wir in dem Bereich aber auch gar keine Verwaltungsvorschriften mehr, jedenfalls keine mehr des Bundes seit 2000. Und es ist auch nicht absehbar, dass wir das

wahrscheinlich auf absehbare Zeit wiederbekommen werden, sondern da macht jedes Bundesland, was es will. Es gibt Anwendungshinweise des BMI und dann macht jedes Bundesland etwas. Und da weichen die Praxen doch ganz erheblich voneinander ab und es gibt eben – so kenne ich das aus meiner früheren Praxis – Länder bzw. einzelne große Einbürgerungsbehörden, die versuchen, solche praktischen Probleme zu lösen. Und eine solche Formulierung, die dann auch noch mit der Begründung abgestützt wird mit „Das ist ein zwingendes Gebot“ – dass, fürchte ich jedenfalls, auch wenn man das anders auslegen kann, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erwähnt auch diese Fälle, wo man sozusagen das berücksichtigen kann – nichtsdestotrotz, wenn das Gesetz nicht so geregelt wird, läuft man – glaube ich – schon Gefahr, dass wir jedenfalls eine ganze Reihe von Ländern haben werden, wo wir eine sehr restriktive Praxis an so einer Stelle bekommen, die das eben als ein Signal verstehen, darauf jetzt noch strenger und genauer zu gucken. Und – glauben Sie mir – Einbürgerungsbehörden sind schon extrem penibel.

Das ist auch der Punkt bei der Frage mit der Verlängerung der Rücknahmefrist von fünf auf zehn Jahre: Jetzt kann man natürlich sich auf den Standpunkt stellen und sagen „Das betrifft sowieso nur eine kleine Gruppe und eben die Leute, die irgendetwas ausgefressen haben; wo ist denn da das Problem?“. Man muss sich einfach klarmachen, einbürgerungspolitisch: Die Entscheidung, sich einbürgern zu lassen, ist eine hochemotionale Frage und die hängt vor allen Dingen davon ab, dass Leute sagen „Koffer auspacken“, endlich „ankommen“. Und wenn dann – auch wenn es nur eine theoretische Möglichkeit ist – über zehn Jahre lang über mir das Damoklesschwert schwebt, dass sich vielleicht doch irgendetwas ändern kann, und es verändert sich ja auch ständig was, dass man zum Beispiel sagt, das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, was eigentlich ein performativer Akt ist, was darum geht „Ich bekenne mich“. Und jetzt fängt das aber eben an, dass manche einzelne Einbürgerungsbehörden das materiell aufladen an der Frage, die Frage stellen „Vielleicht haben die das gar nicht ernst gemeint?“ und darauf versuchen, Einbürgerungsrücknahmen zu stellen. Das verschafft eine große Verunsicherung und – da habe ich auch in meiner Stellungnahme darauf hingewiesen – das betrifft dann



immer pro Tag ungefähr eine Million Eingebürgerte. Und ob man das wirklich will, um vielleicht ein paar Fälle – man löst das Problem ja strukturell nicht. Die Leute, die nach fünf Jahren dann ihre wahre Identität offenbaren, die warten dann eben fünf Jahre länger. Das hilft doch nichts.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Herrn Münch.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Vielen Dank. Vorneweg: Ich glaube, wir haben doch sehr deutlich gemacht, dass wir auch nicht damit einverstanden sind, wenn als weitere Voraussetzung ausschließlich nun das Bestehen einer Mehrehe als Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung aufgestellt wird. Ich denke, das wollte ich jedenfalls sehr deutlich zum Ausdruck bringen, und der Auffassung sind wir auch – in der Not frisst der Teufel Fliegen –, dann wäre natürlich eine ganz klare Eingrenzung auf das Verbot der Mehrehe immer noch diesem schwammigen Begriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ vorzuziehen.

Zweite Frage der Diskriminierung von Doppelstaatlern: Es ist auf jeden Fall eine Ungleichbehandlung, das ist ja evident. Und im Hinblick darauf, dass man sagt, es geht eigentlich um die Zuwendung zu einer Terrororganisation, die das Ziel hat, einen Staat zu gründen, kann man auch nicht sagen, dass der Besitz einer anderen Staatsangehörigkeit ein Vorteil wäre, der praktisch jetzt den Weg für eine solche Unterscheidung offen macht. Deshalb – denke ich – sollte man alles vermeiden, was Personen mit zwei Staatsangehörigkeiten schlechter stellt. Weil faktisch bei den Betroffenen selber kommt es natürlich so an, dass er sagt „Nur weil ich jetzt noch kraft Geburt vielleicht oder weil meine Eltern schon lange in Deutschland waren, noch eine andere Staatsangehörigkeit habe, dass ich dadurch schlechter gestellt werden soll, ist für mich nicht nachvollziehbar“. Aber ob das verfassungsrechtlich so stark ist, wie es nun in der Diskussion hier zum Teil vorgetragen wird, da würde ich mich jetzt mal als Praktiker nicht so festlegen wollen, das überlasse ich lieber den Wissenschaftlern.

Die andere Frage ist natürlich die verfassungsrechtliche Frage: Hinsichtlich der Bestimmtheit bin ich schon der Meinung, dass die vorgeschlagenen Äußerungen nicht bestimmt genug und nicht

vorhersehbar sind. Im verfassungsrechtlichen Kontext sollten wir vielleicht auch – Herr Dr. Wittmann, Sie haben es auch angesprochen – die Frage des effektiven Rechtsschutzes ansprechen. Dieses System, was jetzt vorgesehen ist, dass eine Klage vom Ausland aus keine aufschiebende Wirkung haben soll und dass ein Widerspruch nicht stattfindet, ist aus meiner praktischen Erfahrung eigentlich ein ganz großes Risiko für den effektiven Rechtsschutz. Denn in einer solchen Konstellation, die ja nun auch durchaus brisant ist, wenn jemandem vorgeworfen wird, er habe sich in einer Terrormiliz im Ausland an Kampfhandlungen beteiligt, ist er ja nicht überall ein gern gesehener Gast. Und die Frage ist: Kann er überhaupt vom Ausland aus effektiv sein Recht nämlich auf Überprüfung eines kraft Gesetz eintretenden Staatsangehörigkeitsverlustes geltend machen? Und in dem Zusammenhang begrüße ich es sehr, wenn meine Mitsachverständigen – zum Teil jedenfalls – sagen: Dieses System „Verlust kraft Gesetz“ und nur deklaratorische Entscheidung über das Bestehen oder Nichtbestehen, wird für problematisch gehalten, auch im Hinblick auf eben die Entscheidung Tjebbes. Ich halte die jetzige Konstruktion für eine schlichte Chimäre. Was will man eigentlich – kraft Gesetzes oder will man eine Verwaltungsentscheidung?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Und den Schluss in der Runde macht dann noch Herr Prof. Kluth.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank. Erste Frage war jetzt schon durch einen Änderungsvorschlag von Herrn Prof. Thym modifiziert worden, „insbesondere“ oder „zum Beispiel“. Es kommt natürlich darauf an, was der Gesetzgeber will. Und es wird durch eine Formulierung „insbesondere“ eine Fokussierung vorgenommen, bei „zum Beispiel“ wird es belanglos, weil man dann alles mögliche Andere machen kann. „Insbesondere“ gibt eine bestimmte Flughöhe vor, wie bedeutsam die anderen Tatbestände sein müssen, und das Verbot der Mehrehe hat natürlich in unserer Rechtsordnung – das wollte ich auch an der Stelle noch mal deutlich machen – auch eine Entwicklung durchgemacht: Der *ordre public* war vorher, was also die Anerkennung dieser Ehen angeht, strenger, da haben wir uns geöffnet. Deswegen haben wir auch immer über den Anknüpfungspunkt „Kindeswohl“ die Möglichkeit des Nachzugs in diesen Fällen.



Ich habe den Gesetzgeber nun so verstanden, dass dieser ordre public aber nicht so weit reichen kann, dass man auch bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit gewissermaßen die Augen zumacht. Das kann ich durchaus als Akzentuierung verstehen, auch als wertende Botschaft, dass wir sagen: Aufenthalt und alles, was damit zusammenhängt, da sind wir eben insofern „großzügiger“, aber die letzte Hürde, also die Statusgleichheit, da ist dieser Wertungsaspekt, der ja aus dem Artikel 6 kommt, uns so wichtig, dass wir sagen „So weit gehen wir nicht“. Da sind wir natürlich immer beim Thema „Wie weit geht es mit der Gleichstellung?“, aber das sind ja gerade die Akzente, die Gesetzgebung und auch das Staatsangehörigkeitsrecht noch in sich tragen kann, wenn es überhaupt noch eine eigene Wertungsebene beinhalten soll.

Und damit kommen wir auch zum zweiten Punkt, das „konkret“: Das steckt natürlich schon in der Norm drin, auch wenn es nicht geschrieben ist, denn es gibt keine abstrakte Handlung. Also Handlungen können immer nur konkret sein. Und das, was Herr Prof. Thym als Angst hat, habe ich als Verwaltungsrechtler nicht, denn dort, wo das „konkret“ fehlt, lesen wir es eben in der Regel mit rein. Das, was dann verwaltungsrechtlich weitergeht, ist eine Formulierung „aufgrund von konkreten Tatsachen“ usw., weil damit noch mal ein anderer Akzent gesetzt wird. Aber das „konkret“ steht im Gesetz drin, auch wenn es nicht drinsteht, weil es eben keine abstrakte Handlung gibt. Von daher würde ich sagen, kann man es so oder so machen, es führt im Ergebnis nicht zu einem Unterschied. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann würde ich mit Blick auf die Uhr auch die Anhörung schließen. Ich bedanke mich bei Ihnen noch mal ganz herzlich für Ihr Kommen. Ich wünsche allen noch einen guten restlichen Tag.

Schluss der Sitzung: 16:10 Uhr

Andrea Lindholz, MdB  
Vorsitzende

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 gänzlichliches Absehen hiervon anzustreben.

Gez.

Charlotte Hinsen

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)315 B**



Deutscher**Anwalt**Verein

# Sachverständigen- Stellungnahme

**von Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg  
Mitglied des Ausschusses Migrationsrecht  
des Deutschen Anwaltvereins**

**für die öffentliche Anhörung am 24.06.2019 vor  
dem Ausschuss für Inneres und Heimat des  
Deutschen Bundestages zum Entwurf eines  
Dritten Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Dr. 19/9736  
nebst Änderungsanträgen 19(4)292 und  
19(4)311)  
auf der Basis der DAV-Stellungnahme 17/2019**

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40, Boîte 7B  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
EU-Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

[www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de)

Zu den Änderungsanträgen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD – 19(4)292 – einerseits und der Fraktion der FDP – 19(4) 311 – andererseits wird für den Deutschen Anwaltverein folgende Sachverständigen-Stellungnahme abgegeben:

Die Änderungsanträge betreffen Fragen der Klärung der Identität und der Staatsangehörigkeit eines Einbürgerungsbewerbers, die Problematik der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, insbesondere bei einer Mehrehe eines Einbürgerungsbewerbers, und die Verlängerung der Frist zur Rücknahme einer Einbürgerung. Sie finden nicht die Zustimmung des Deutschen Anwaltvereins.

### **I. Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit**

Als Voraussetzung für eine Einbürgerung soll in den Wortlaut der §§ 8, 10 und 13 StAG und über § 8 StAG auch in § 9 StAG zusätzlich die Klärung der Identität und der Staatsangehörigkeit eingeführt werden.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die vorgeschlagene Neuregelung ab. Nach bereits jetzt geltender Rechtsprechung des BVerwG (Urt. v. 1.9.2011 – 5 C 27.10) ist für eine Einbürgerung eine Klärung der Identität grundsätzlich notwendige Voraussetzung. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt jedoch auch an, dass Flüchtlinge in Beweisschwierigkeiten sein können. Deshalb müsse es Erleichterungen bei der Beweisführung und bei den Mitwirkungspflichten geben (Rn 16, 23 u. 25). Der Gesetzentwurf lässt insoweit nichts erkennen.

Dies würde bedeuten, dass Personen, denen der Nachweis ihrer Identität trotz Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten nicht gelingt, auf Dauer von der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen wären. Dies ist nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins nicht tragbar. Immerhin anerkennt das BVerfG (Urt. v. 31.10.1990, Az. 2 BvF 2, 6/89 - juris Rn 56, zum Kommunalwahlrecht), dass es aus demokratie-legitimierenden Gründen notwendig ist, dass möglichst die vom Gesetz Betroffenen auch die Möglichkeiten haben, darauf Einfluss auszuüben – dass dies aber vornehmlich durch eine erleichterte Einbürgerungspraxis erreicht werden sollte. Wenn nun die Einbürgerung ganzer Bevölkerungsteile durch unüberwindliche Hürden im Einbürgerungsverfahren ausgeschlossen ist, ist deren demokratische Beteiligung auch dauerhaft ausgeschlossen.

## **II. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, Mehrehe §§ 8 (und 9), 10, 13 StAG.**

Die bisher lediglich bei § 9 StAG (erleichterte Einbürgerung des Ehegatten oder Lebenspartners) angesiedelte Einbürgerungsvoraussetzung einer zu erwartenden Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse soll nunmehr als Voraussetzung bei der Ermessenseinbürgerung des § 8 StAG, der Anspruchseinbürgerung des § 10 StAG und der Einbürgerung ehemaliger Deutscher gem. § 13 StAG gelten. Dabei weicht der vorgeschlagene Wortlaut („wenn seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist“) von der bisher verwendeten Gesetzesformulierung („wenn gewährleistet ist, dass sie [Ehegatte oder Lebenspartner] sich in die deutschen Lebensverhältnisse einordnen“) ab; der Deutsche Anwaltverein geht davon aus, dass damit keine inhaltliche Änderung der Formulierung beabsichtigt ist.

Mit Übernahme des Vorschlags würde der Gesetzgeber seinen deutlich zum Ausdruck gekommenen Willen aufgeben, dass die Erfüllung der bisherigen Voraussetzungen des § 10 StAG das Vorliegen der Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Zugehörigkeit ausreichend und abschließend belegt. Die vorgeschlagene Änderung, die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse müsse gewährleistet sein, öffnet zusätzlichen Anforderungen – seien sie rechtlicher, seien sie moralischer Art – Tor und Tür. Damit geht ein wesentliches Stück Rechtssicherheit verloren.

Das BVerwG hatte in seinem Urteil vom 29.5.2018 – 1 C 15.17 – die Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse ausschließlich im Hinblick auf eine bestehende Mehrehe zu entscheiden. Ob es andere Konstellationen mangelnder Einordnung geben könnte, hat es ausdrücklich offen gelassen. Der Vorschlag des Bundesrates, ausschließlich das Nichtbestehen einer Mehrehe als weitere Voraussetzung für einen Einbürgerungsanspruch zu machen, vermeidet die beschriebene Gefahr der Rechtsunsicherheit allerdings.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die vorgeschlagene Neuregelung auch bei einer Beschränkung auf den Fall einer Mehrehe ab. Zwar ist das Merkmal „Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ bereits jetzt in § 9 StAG Einbürgerungsvoraussetzung. Die ratio legis liegt darin begründet, dass die Einbürgerung eines Ehepartners eines/r Deutschen von einer wesentlich kürzeren Wartezeit geprägt ist. Deshalb wurde ein merkmalübergreifender Korrekturmechanismus für erforderlich gehalten. Immer ist aber auch in diesen Fällen ein Hineinwachsen in die Anspruchseinbürgerung möglich. Einen Wertungswiderspruch zwischen § 9 und § 10 StAG vermag der Deutsche Anwaltverein nicht zu

erkennen.

Mit dem vorliegenden Änderungsantrag wird offenbar auf das bereits genannte Urteil des BVerwG vom 29.5.2018 – 1 C 15.17 reagiert. Darin hatte das BVerwG einerseits entschieden, dass das Bestehen einer vom Einbürgerungsbewerber rechtswirksam im Ausland geschlossenen weiteren Ehe im Sinne des § 9 Abs. 1 StAG eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse ausschließe. Dieser Sachverhalt stehe aber einer Anspruchseinbürgerung nicht entgegen, wenn die Voraussetzungen des § 10 StAG erfüllt sind. Insbesondere schließe eine Mehrehe nicht ein wirksames Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 1 StAG aus. Besondere Beachtung sollten insoweit die Ausführungen in Rn 61 des Urteils vom 29.5.2018 finden. Dort heißt es:

*„Der Kläger hat allerdings die Einehe als wesentliches Institut der von Art. 6 Abs. 1 GG geschützten Ehe nicht beachtet. Insoweit wird er indes unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 GG auch nicht gebunden; Art. 6 Abs. 1 GG enthält insbesondere keine grundrechtsunmittelbare Grundpflicht, auf eine Zweit- oder Doppelehe zu verzichten. Er hat diese Zweitehe nach in Syrien geltendem Recht wirksam geschlossen und auch nicht gegen die zum Schutz der Einehe geschaffene Strafnorm des § 172 StGB verstoßen. Diese Zweitehe bedeutete selbst bei einem auf Freiwilligkeit gründenden polygamen Zusammenleben im Bundesgebiet keinen Sittenverstoß (BVerwG, Urteil vom 30. April 1985 - 1 C 33.81 - BVerwGE 71, 228 <230 f.>). Die Ehe wird – wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat (UA S. 23 ff.) – im Rahmen des ordre public als im Bundesgebiet wirksam anerkannt (s.a. Coster/Coester-Waltjen, FamRZ 2016, 1618 <1624 f.>). Kinder aus einer solchen Ehe werden als eheliche Kinder betrachtet (BVerwG, Urteil vom 30. April 1985 - 1 C 33.81 - BVerwGE 71, 228 <231 f.>) und genießen jedenfalls den Familienschutz aus Art. 6 Abs. 1 GG (von Coelln, in: Sachs <Hrsg.>, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 7). Insoweit hat der Kläger das in Deutschland geltende Recht beachtet. Die Ausnutzung etwaiger Lücken im rechtlichen Schutz des Prinzips der Einehe als solche ist kein Handeln, das auf eine Missachtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im vorbezeichneten Sinne schließen lässt.“*

Mit diesen Sätzen zieht das BVerwG eine – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins kluge – Grenze zwischen rechtlichen und moralischen Aspekten einer Mehrehe, ohne der Mehrehe – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ebenfalls

zu Recht – das Wort zu reden. Auch nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins sollte die Mehrehe – jedenfalls, wenn sie nur Männern vorbehalten ist – familienrechtlich nicht über den vom BVerwG beschriebenen Stand hinaus zugelassen sein.

Allerdings hält das BVerwG – ungefragt – eine Gesetzesänderung für möglich (a.a.O. Rn 67). Dabei trägt es nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins aber den eigenen Ausführungen zur Einpassung einer Mehrehe in die bestehende verfassungsrechtliche Ordnung nicht hinreichend Rechnung. Insbesondere Einbürgerungsbewerbern, die vor ihrer Ersteinreise in die Bundesrepublik bereits in Mehrehe lebten, wäre der Weg in ein Leben gleichberechtigter Zugehörigkeit in Deutschland faktisch auf Dauer versperrt. Sie wären faktisch gezwungen, eine Ehe aufzugeben. Für die betroffenen Ehefrauen und auch die aus dieser Verbindung hervorgegangenen Kinder wäre damit nichts gewonnen, im Gegenteil.

Immerhin hat das BVerfG wiederholt entschieden, dass Art. 6 Abs. 1 GG es verbietet, Ehegatten im Vergleich zu Ledigen allein deshalb schlechter zu stellen, weil sie verheiratet sind (B. v. 11.5.2007 – 2 BvR 2483/06). Für eine Differenzierung muss es allerdings einleuchtende Sachgründe geben. In der oben beschriebenen Konstellation erscheint eine derartige Differenzierung gerade nicht einleuchtend. Das deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Praxis, wie folgender Bericht eines Kollegen illustriert:

*„Im Jahr 2015 kam eine syrische Familie zu mir. Sie bestand aus einem Vater/Ehemann mit seinen zwei Ehefrauen und insgesamt 6 Kindern (je 3 von jeder Ehefrau). Ehefrau 1 war mit Kind Nr. 4 schwanger. Die erste Ehefrau war Ärztin, die zweite Ehefrau ausgebildete Krankenschwester. Beide hatten Anfang/ Mitte 20 geheiratet, jeweils mit ihrer Zustimmung, im Fall der zweiten Eheschließung hatte die erste Ehefrau der weiteren Eheschließung zugestimmt. Das Sozialamt hatte die beiden Ehefrauen mehrfach allein mit Dolmetschern befragt und kam – man möchte fast meinen schweren Herzens – zu dem Ergebnis, dass beide Frauen mit der Situation einverstanden waren und weiterhin mit dem Ehemann und Vater ihrer Kinder zusammenleben wollten. Das führte dazu, dass ihnen eine gemeinsame große Wohnung zur Verfügung gestellt wurde und die gesamte Familie dort zusammen lebte.“*

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins müsste mindestens für diese Fallgruppe eine Ausnahmeregelung getroffen werden. Auch wäre eine Stichtagsregelung zu bedenken.

Jedenfalls ist für den Deutschen Anwaltverein nicht ersichtlich, dass die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse im Sinne des Änderungsvorschlages, insbesondere die Beachtung des Verbots der Viel- und Mehrehe, in jedem Fall notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit sein soll. Diesem Ansinnen stehen schon die zutreffenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O. Rn. 61) entgegen. Gerade auf dem Gebiet moralischer Fragen sollte sich der Gesetzgeber äußerste Zurückhaltung auferlegen. Es würde doch niemand auf die Idee kommen, einem deutschen Mann fehlende Einordnung in die hiesigen Verhältnisse vorzuhalten, nur weil er eine außereheliche Affäre hat, dann aber für die Mutter des Kindes, das aus dieser Beziehung hervorgeht, keinerlei – finanzielle – Verantwortung übernimmt. Kann man dann denjenigen, der zuvor eine zweite Ehe schließt, die der Frau wenigstens finanzielle Sicherheit bietet, von der gleichberechtigten Zugehörigkeit ausschließen?

### **III. Rücknahmefrist, § 35 Abs. 3 StAG**

Die Frist, innerhalb derer eine rechtswidrige Einbürgerung zurückgenommen werden kann, soll von 5 auf 10 Jahre verlängert werden. Zur Begründung wird angegeben, die Praxis habe gezeigt, dass sich häufig erst nach längerer Zeit Anhaltspunkte für die Angabe einer falschen Identität, für ein falsches Bekenntnis oder sonst eine falsche Erklärung zu verfassungsfeindlichen oder extremistischen Bestrebungen oder Betätigungen ergeben hätten. Eine Rechtsordnung, die sich ernst nehme, könne dies nicht tolerieren.

Das BVerwG (Urt. v. 30.6.2008 – 5 C 32.07) habe eine maximale Frist von fünf Jahren ausdrücklich auf die Rücknahmemöglichkeiten nach § 48 VwVfG bezogen. Denn das BVerfG (Urt. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04) hätte bei einer auf die allgemeine Ermächtigung gestützten Rücknahme ein berechenbares rechtsstaatliches Abwägungsprogramm nur bei einer zeitnahen Entscheidung angenommen. Das BVerfG habe aber gleichzeitig ausgeführt, dass es in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers sei, im Rahmen der spezialgesetzlichen Regelung zu bestimmen, ob eine und gegebenenfalls welche zeitliche Begrenzung gelten soll.

Nach dem zitierten Urteil des BVerwG darf der Gesetzgeber zwar eine spezialgesetzliche Regelung treffen. Dabei darf er auch dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Anliegen Rechnung tragen, dass eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen darf. Das BVerwG hat aber ebenso die

Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit betont. Ebenso hat es hervorgehoben, dass auch im Rechtsstaat das Interesse an einer Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände oder der „Sanktionierung“ im Zeitverlauf geringer werden oder ganz entfallen kann; dabei verweist es auf die Regelungen über die Verfolgungsverjährung bei Straftaten oder die Anspruchsverjährung zivilrechtlicher Ansprüche, die Höchstfrist bei der Anfechtung wegen Täuschung oder Drohung oder die Tilgungsfristen im Strafregister.

Der Deutsche Anwaltsverein ist der Meinung, dass die bisher vom Gesetzgeber vorgesehene Frist von fünf Jahren beiden Anliegen gerecht wird, sowohl dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als auch der Verlässlichkeit der Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit. Es ist insoweit dem Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, das in seinem bereits erwähnten Urteil vom 29.5.2018 – 1 C 15.17 – in Rn 42 ausgeführt hat:

*„Keine andere Beurteilung rechtfertigen mögliche Schwierigkeiten, einen solchen Einbürgerungsanspruch zeitnah zu prüfen. Die Komplexität einer Prüfung eines im Rücknahmezeitpunkt bestehenden Einbürgerungsanspruchs ist regelmäßig nicht so hoch, dass sie innerhalb der absoluten Rücknahmefrist des § 35 Abs. 3 StAG nicht bewältigt werden könnte. Die Rücknahmefrist wird zudem gewahrt, wenn die Rücknahme bis zum Ablauf von fünf Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung erfolgt; die Staatsangehörigkeitsbehörde kann in (zeitlichen) Grenzfällen im Rahmen eines etwaigen Widerspruchsverfahrens oder im Verwaltungsprozess (§ 114 Satz 2 VwGO) ihre Ermessenswägungen bei nicht nichtigen Rücknahmeentscheidungen ergänzen.“*

Eine Verdopplung der Rücknahmefrist ist abzulehnen.



# Stellungnahme

## des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht

### zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

(BR-Drucksache 154/19; Stand: 5. April 2019)

Stellungnahme Nr.: 17/2019

Berlin, im Mai 2019

#### Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main  
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Passau
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Julia Kraft, Berlin
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

#### Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40, Boîte 7B  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
EU-Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

Verteiler



- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- Ausschuss für Frauen und Jugend des Bundesrates
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen e.V.
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.

**Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11, 10177 Berlin

Tel.: +49 30 726152-0

Fax: +49 30 726152-199

E-Mail: dav@anwaltverein.de

**Büro Brüssel**

Rue Joseph II 40, Boite 75

1000 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 28028-12

Fax: +32 2 28028-13

E-Mail: bruessele@anwaltverein.de

EU-Transparenz-Registernummer:

87980341522-66

- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit seinen über 63.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

## **I. Vorbemerkung:**

Eingriffe in für unser Staatswesen grundlegende Rechte, vorliegend das durch die Staatsangehörigkeit vermittelte Recht „dazuzugehören“, erfordern aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins eine breite gesellschaftliche Debatte.

Dabei müssen die grundlegenden Rechtspositionen auch von Bürgern, die gegen zentrale Werte der staatlichen Ordnung verstoßen, selbst wenn sie sich gegen die Grundlagen unseres Zusammenlebens wenden, sorgfältig bedacht werden.

Mit dieser Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes<sup>1</sup> will sich der Deutsche Anwaltverein mit rechtlichen Argumenten an der Debatte beteiligen. Keinesfalls soll damit eine Rechtfertigung wie auch immer gearteter terroristischer Aktivitäten verbunden sein.

Dies vorangestellt lehnt der Deutsche Anwaltverein den Gesetzentwurf ab. Das vorgeschlagene Gesetz wirft zu viele dringend zu beantwortende Fragen nach der Auslegung des geregelten Verlustgrundes (dazu 1.), dem Fehlen der Möglichkeit, bei unverhältnismäßigen Folgen im Einzelfall vom Verlusteintritt abzusehen (dazu 2.), aber auch Fragen danach auf, wie prozessuale Schwierigkeiten (dazu 4.) zu lösen sind. Außerdem stellen sich unions- und verfassungsrechtliche Zweifelsfragen (dazu 3.).

---

<sup>1</sup> Zu Grunde liegt BR-Dr. 154/19, Stand 5.4.2019, alle Seitenzahlen nach dem Gesetzestext und der Begründung zitiert.

## II. Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

### 1. Unscharfe, weit auslegbare Tatbestandsmerkmale

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist, wie in der Gesetzesbegründung zurecht angemerkt wird, nur dann mit Art. 16 GG vereinbar, wenn der Betroffene ihn auf zumutbare Weise beeinflussen kann (BVerfGE 116, 24 [44]). Um ein Verhalten im Hinblick auf seine Rechtsfolgen einstellen zu können, müssen die Verhaltensweisen, vorliegend diejenigen, die zu einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen, klar und unmissverständlich benannt werden. Dem genügt die vorgeschlagene Regelung nur bedingt, weil nach der für die Auslegung der Norm maßgeblichen Gesetzesbegründung der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in weiteren Fällen vorgesehen ist, als es der Wortlaut des vorgeschlagenen Gesetzes zunächst erkennen lässt.

#### a) „An Kampfhandlungen (...) konkret beteiligt“

Nach S. 6 der Gesetzesbegründung sind zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führende „Kampfhandlungen“ sowohl Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und/oder nichtstaatlichen Gruppierungen, die mit (Waffen-)Gewalt ausgetragen werden, als auch terroristische Anschläge, die gegen Staaten oder deren Zivilbevölkerung gerichtet sind. Wann von einer zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führenden *konkreten Beteiligung* an Kampfhandlungen auszugehen sei, wird in der Gesetzesbegründung (S. 6) dahingehend erläutert, dass der Betreffende in Kampfhandlungen „*eingebunden*“ sein muss.

Während die Definition der „Kampfhandlung“ und die Erläuterung, dass von einer konkreten Beteiligung bei einer Einbindung in „Kampfhandlungen“ auszugehen sei, nahe legen, dass nur derjenige betroffen sein soll, der sozusagen die „Waffe in der Hand“ hält oder zumindest in einem Waffen tragenden Verband aktiv ist, wird diese Auslegung durch die weitere Gesetzesbegründung relativiert. Die Schwelle, deren Überschreiten zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt, wird nämlich deutlich herabgesetzt, indem klargestellt wird:

„Notwendig ist (...) nicht, dass der Betreffende selbst (Waffen-)Gewalt ausübt. Ausreichend ist vielmehr jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung“.<sup>2</sup> „Auf die Schwere der Beteiligung oder die Funktion innerhalb der gewaltsamen Auseinandersetzung (kommt es nicht) an“.<sup>3</sup>

Folglich genügt für den von Gesetzes wegen eintretenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit

- jeder Beitrag, der
- nicht nur passiv ist und
- in einem – wie auch immer gearteten – Zusammenhang mit einer gewaltsamen Auseinandersetzung steht.

Wann von einem Verlustgrund auszugehen ist, wird mithin von der Auslegung dreier Tatbestandsmerkmale bestimmt, die ausfüllungsbedürftig sind und alles andere als klar.

Wie schwer die Unterscheidung fällt, ob ein konkretes Verhalten eine solche „aktive Beteiligung“ darstellt, mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Die das Kind des kämpfenden Terroristen in dessen Unterkunft betreuende Mutter des Kindes leistet zwar keinen aktiven Beitrag an der gewaltsamen Auseinandersetzung. Da der aktive Beitrag aber nur „im Rahmen“ einer gewaltsamen Auseinandersetzung stattfinden muss, könnte nach der Begründung des Gesetzentwurfs wohl auch das Betreuen eines Kindes als aktiver Beitrag zu Kampfhandlungen verstanden werden. Das muss ausgeschlossen sein.

Deshalb bedarf es einer klaren, unmissverständlich engen Definition der Verhaltensweisen, die zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen, soll den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprochen werden, wonach der Verlust vorhersehbar und damit vermeidbar sein muss.

Dass andernfalls eine weite Auslegung nicht fern liegt, erschließt sich bei einem Blick auf die Auslegung des Begriffs „Unterstützen“ in § 11 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), wonach von der Einbürgerung ausgeschlossen ist, wer Bestrebungen gegen

---

<sup>2</sup> S. 6 des Gesetzentwurfs

<sup>3</sup> Ebenda

die freiheitlich-demokratische Grundordnung verfolgt oder unterstützt (hat). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist „jede Handlung des Ausländers, die für Bestrebungen im Sinne des § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG objektiv vorteilhaft ist, d.h. sich in irgendeiner Weise für diese positiv auswirkt“,<sup>4</sup> eine Unterstützung.

Mithin würde es wohl nicht lange dauern, bis das „in irgendeiner Weise positiv auswirkende“ Unterstützen der aktiv Kämpfenden – beispielsweise durch Fahrdienste, Unterkünfte zur Verfügung stellen<sup>5</sup>, Essen kochen, Fahnen schwenken etc. – als „aktive“ Beteiligung angesehen wird.

Sowohl für den Fall, dass tatsächlich nur die physische Gewalt Ausübenden betroffen werden sollen, als auch dann, wenn weitere Verhaltensweisen den Verlustgrund erfüllen sollen, ist eine Klarstellung dringend notwendig, damit deutlich wird, wer nach dem Willen des Gesetzgebers betroffen sein soll.

## **b) Terrormiliz**

In § 28 Abs. 3 StAG-E wird der Begriff „Terrormiliz“ legal 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“.

Diese an Struktur und Ziele des IS orientierte Definition wirft verschiedene, im Gesetzgebungsverfahren dringend zu thematisierende, weil zu beantwortende Fragen auf:

- Muss das verfolgte Ziel des Verbandes bereits feststehen oder gar festgestellt worden sein, beispielsweise durch Aufnahme des Verbandes in eine Liste von „Terrormilizen“, damit sich der potentiell Betroffene bewusst entscheiden kann, oder genügt es, dass das Ziel für einen objektiven Dritten auf der Hand liegt, erkennbar ist oder gar erst im Nachhinein festgestellt wird?

---

<sup>4</sup> BVerwG, Urt. v. 20.03.2012, 5 C 1.11, BVerwGE 142, 132-145.

<sup>5</sup> Kürzlich wurde jemand in Stuttgart (strafrechtlich) verurteilt, der geholfen hat, für den IS Häuser zu räumen, in denen die Terroristen mit ihren Familien wohnen sollten: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.prozess-in-stuttgart-frueheres-is-mitglied-zu-gefaengnisstrafe-verurteilt.5b986652-4f56-4134-8fd5-8f47eeb73d8d.html>

- Entscheidet über die „Völkerrechtswidrigkeit“ des Zieles die UN, der Bundestag, die Bundesregierung, das Bundesverwaltungsamt, eine oberste Landesbehörde oder ein – welcher – Völkerrechtler?
- Gilt die explizite Ausnahme für kurdische Rebellenverbände, die mit Unterstützung der Anti-Terror-Allianz Gebietsteile in Nordsyrien vom IS zurückerobern und deshalb nicht als Angehörige einer Terrormiliz anzusehen sein sollen,<sup>6</sup> auch dann noch, wenn die gleichen Gruppen die territoriale Souveränität der Türkei, des Irak oder Syriens beeinträchtigen – obwohl dies wohl bereits jetzt angenommen werden kann?

## **2. Verlust von Gesetzes wegen bei Erfüllung der Tatbestandsmerkmale**

### **a) Unbedingte Rechtsfolge**

Nach dem Gesetzentwurf ist zwingende Rechtsfolge der Erfüllung der Tatbestandsmerkmale der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine Wertung ist nicht möglich. Jede aktive Beteiligung gilt als „gravierender Fall der Illoyalität“<sup>7</sup> oder „grundlegendes Abwenden von Deutschland und seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung“<sup>8</sup> und führt zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.

Damit sind auch Verhaltensweisen erfasst, die nicht zwingend auf Illoyalität oder ein Abwenden von der freiheitlich-demokratischen Grundordnung schließen lassen oder solches gar belegen. Hinzuweisen ist insoweit auf „nur untergeordnete“ Beteiligungen, Beteiligungen nicht primär aus ideologischer Überzeugung (beispielsweise als Ehefrau oder Mutter des Kindes eines „Kämpfers“, dessen Partnerin, die ihm nur – aber immerhin – die Voraussetzungen erhält, zu kämpfen, etc.), oder irrige Vorstellungen von der Qualität des „Befreiungskampfes“ bzw. den wahren Zielen eines Verbandes. Die – nicht selten von Organisationen, die „Kämpfer“ gewinnen wollen, gleichsam propagandistisch befeuerte – Fehlvorstellung, für ein humanitäres Anliegen zu streiten, z.B. für die „Unterstützung der Familien und Kinder von Kriegsgefallenen, Verstorbenen

---

<sup>6</sup> S. 7 des Gesetzentwurfs.

<sup>7</sup> S. 6 des Gesetzentwurfs.

<sup>8</sup> S. 6 des Gesetzentwurfs.

und Körperbehinderten"<sup>9</sup> Geld zu sammeln, ist nach dem Gesetzentwurf ohne Bedeutung, solange hierin eine aktive Beteiligung an Kampfhandlungen, bspw. durch die Verwendung der Gelder zum Waffenkauf, gesehen werden kann. Selbst wenn das Hauptziel des Betroffenen darin bestand, den „Kämpfer“ zur Umkehr zu bewegen, soll die hierdurch erfolgte, beiläufige Unterstützung des „Kämpfers“ nach dem Gesetzentwurf zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen.

In sonderbarem Kontrast zu dieser drakonischen Weite der Verlustgründe steht allerdings der Umstand, dass, wie bereits oben angesprochen, die aktive Beteiligung an Einsätzen kurdischer Rebellenverbände, die mit Unterstützung der Anti-Terror-Allianz Gebietsteile in Nordsyrien vom IS zurückerobern und deshalb nicht als Angehörige einer Terrormiliz anzusehen sein sollen, nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen sollen.<sup>10</sup>

## **b) Erkenn- und Beweisbarkeit**

**aa)** Anders als bei einem auf formelle Kriterien abstellenden Eintreten in fremde Streitkräfte oder bewaffnete Verbände eines fremden Staates, das nach der bisherigen Fassung von § 28 StAG zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt, ergeben sich bei den Verlustgründen nach dem Gesetzentwurf erhebliche praktische Probleme bei der Erkenn- und Beweisbarkeit.

In aller Regel werden nur Zeugen die Beteiligung eines Betroffenen an aktiven Kampfhandlungen bestätigen können. Ungeachtet der Schwierigkeiten, die mit einem Zeugenbeweis – in Bezug auf Motiv-, Interessenlage und Glaubwürdigkeit – stets einhergehen, ist im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung die Klärung der Frage, in welchem Verfahren ein solcher Zeuge „eingeführt“ werden soll. Leitet die zuständige Behörde ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG ein, ist der Betroffene zwingend zu beteiligen und anzuhören, bevor eine Entscheidung ergeht. Ihm muss die Gelegenheit gegeben werden, etwaige Zeugen zu befragen, gesammelte Erkenntnisse einzusehen und zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu BVerwG, Urt. v. 16.11.2015, 1 A 4.15, BVerwGE 153, 211.

<sup>10</sup> S. 7 des Gesetzentwurfs; gleichwohl handelt ein Betroffener den Grundsätzen der Vereinten Nationen, also der Staatengemeinschaft, zu der auch Deutschland zählt, zuwider; siehe VG Hannover, Urt. v. 20.11.2018, 13 A 6596/17, Asylmagazin 2019, 61.

Stellung zu nehmen, bevor ein Verwaltungsakt gemäß § 30 StAG ergeht. Wie dies in der Praxis funktionieren soll, wenn der Betroffene – und ggf. noch nicht einmal die Zeugen – im Inland sind, ist äußerst praxisrelevant und damit klärungsbedürftig, sollen keine Scheinlösungen für ein existentes Problem angeboten werden. Ein „einfacher“ Verlust erscheint schon angesichts zwingender Verfahrensregeln nicht möglich.

**bb)** Auch für potentiell Betroffene ist der Aspekt „Erkennbarkeit“ nicht ohne Bedeutung. Zwar soll nach der Gesetzesbegründung (S. 4) die Regelung nicht auf Rückkehrer angewendet werden, die sich vor Inkrafttreten des Gesetzes an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt haben. Dies soll sich aber mit Inkrafttreten der Regelung ändern. Nicht berücksichtigt wird hierbei, dass etwaige Betroffene, die in eine Terrormiliz eingebunden sind, mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen freien Zugang zu der Information haben dürften, dass sich die Gesetzeslage geändert hat. Die von Art. 16 GG geforderte Vorhersehbarkeit der Wirkungen ihrer Handlungen auf ihren Status als Deutsche erscheint angesichts dessen überaus zweifelhaft.

### **3. Unionsrechtliche Bedenken**

#### **a) Unionsbürgerschaft**

Nach dem Gesetzentwurf soll die beabsichtigte Regelung mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Regelungen vereinbar sein, weil zwar mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch die akzessorische Unionsbürgerschaft verloren geht, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aber gewahrt bleibt, da die Verlustfolge nur im Fall terroristischer und damit von der Weltgemeinschaft geächteter Aktivitäten eintritt.<sup>11</sup>

Diese Annahme ist zweifelhaft. In einem anderen, aber vergleichbaren Zusammenhang hat der EuGH erst kürzlich entschieden, dass ein Verlust der Unionsbürgerschaft stets eine Ermessensentscheidung voraussetzt.<sup>12</sup> Die gesetzliche Folge des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale ist damit nicht vereinbar, sofern mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft verloren geht, der Betroffene also Deutscher und

---

<sup>11</sup> S. 4 des Gesetzentwurfs.

<sup>12</sup> EuGH, Urt. v. 12.03.2019, C-221/17 (Tjebbes).

Staatsangehöriger eines Staates ist, der nicht Mitgliedstaat der EU ist. In diesen Fällen verstößt die gesetzliche Verlustfolge gegen Unionsrecht, zumal die Entwurfsbegründung die Interpretation zulässt, dass der Verlust auch dann eintritt, wenn sich die Aktivitäten nicht als „terroristischer Akt“ darstellen, sondern niederschwellig sind.

## **b) Staatenlosigkeit**

Ungeklärt sind auch die Folgen eines rückwirkenden Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit in Bezug auf die gebotene Einschränkung, dass der Verlust nicht zur Staatenlosigkeit führen darf.<sup>13</sup> Betreibt neben Deutschland ein weiterer Staat (künftig „S.“) den Verlust der Staatsangehörigkeit, kann es nicht nur zu einem Wettrennen kommen, sondern können sich auch Rechtsfragen stellen, die bereits jetzt beantwortet werden müssen, um zu einer ausgewogenen Entscheidung kommen zu können.

Hat bspw. der Staat S., der das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 06.11.1997 (EuStAngÜbk) nicht ratifiziert hat, einen dem vorliegenden Gesetzentwurf vergleichbaren Verlustgrund, aber nicht die Einschränkung normiert, dass der Betreffende nicht staatenlos werden dürfe, hängt der Eintritt von Staatenlosigkeit von der – zufälligen – Reihenfolge wirksamer Verlustentscheidungen ab. Kommt S. Deutschland zuvor, bleibt der Betreffende Deutscher, im umgekehrten Fall wird er trotz Vorhersehbarkeit der Entscheidung von S. staatenlos. Ob eine solche Rechtsfolge nicht zwingend berücksichtigt werden muss, erscheint zumindest diskussionswürdig.

Ohnehin ist dem maßgeblichen Zeitpunkt besonderes Augenmerk zu widmen. Wird eine Verlustfeststellung rechtswidrig, wenn zwischen Verlustgrund, Wirksamwerden der Verlustfeststellungsentscheidung und ihrer Bestandskraft der andere Staat die Staatsangehörigkeit entzieht oder für verloren erklärt? Oder ist wegen der Rückwirkung der Verlustfeststellungsentscheidung nur der Zeitpunkt der Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des § 28 StAG-E von Bedeutung, mit der Folge, dass durch die

---

<sup>13</sup> Art. 7 Abs. 1 und Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 06.11.1997 (– EuStAngÜbk – BGBl. 2004 II S. 578, 579).

Verlustfeststellungsentscheidung – entgegen dem EuStAngÜbk – Staatenlosigkeit eintritt?

#### **4. Prozessuale Hürden und Rechtsschutz**

Erhebliche Bedeutung haben auch prozessuale Fragen. Ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist nur dann vermeidbar und eine entsprechende Regelung steht mit Art. 16 GG nur dann in Einklang, wenn die dem Betroffenen zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten auch effektiv sind. Dies ist mit dem Gesetzentwurf indes nicht sichergestellt.

##### **a) Auslandsfälle**

Problematisch ist die Erlangung effektiven Rechtsschutzes, wenn der Betroffene bei Ergehen der Verlustfeststellungsentscheidung noch im Ausland ist. Neben den bereits oben (Nr. 2 b) angesprochenen Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Verfahrens ist in diesen Fällen insbesondere bedenklich, dass zwar eine Zustellung im Ausland gemäß § 9 VwZG möglich ist, die Verlustfeststellungsentscheidung in aller Regel aber mangels bekannten, konkreten Aufenthaltsorts des Betroffenen gemäß § 10 VwZG öffentlich zugestellt werden würde. Das Besondere an dieser Art der Zustellung ist, dass ein Betroffener von ihr in aller Regel nichts erfährt.<sup>14</sup>

Damit kann er das Rechtsmittel regelmäßig nicht fristgerecht einreichen. Der Betroffene wäre dann auf einen Antrag auf Wiedereinsetzung in die Klagefrist angewiesen, der gem. § 60 VwGO innerhalb von zwei Wochen ab Kenntnis der Verlustfeststellung zu stellen wäre. Dabei wären die zur Begründung des Antrags erforderlichen Tatsachen glaubhaft zu machen. Dies dürfte vom Ausland aus kaum effektiv zu realisieren sein. Ein derartiger Wiedereinsetzungsantrag ist überdies grundsätzlich nach einem Jahr seit dem Ende der versäumten Frist unzulässig.

---

<sup>14</sup> Vorliegend würde entweder in einem Gebäude des BVA ausgehängt werden, dass eine Verlustfeststellungsentscheidung gegen den Betroffenen ergangen ist, oder dies im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden, § 10 Abs. 2 VwZG.

Mithin kann der Betroffene in vielen Fällen die Verlustzufügung auch nicht in zumutbarer Weise beeinflussen, was aber verfassungsrechtlich zwingend geboten ist.<sup>15</sup>

Die an das Verwaltungsgericht Köln gegen die Verlustfeststellungsentscheidung gerichtete Klage müsste ferner eingelegt, begründet und verhandelt werden. Die Dauer eines Hauptsacheverfahrens bemisst sich erfahrungsgemäß nach Jahren. Jahre, in denen der Betroffene gehindert ist, nach Deutschland zu kommen und dort beispielsweise seine Rechtsanwältin zu treffen und den Termin vorzubereiten. Selbst die Teilnahme des Betroffenen an der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts ist ungewiss, da die Erteilung eines Visums nicht nur den Besitz eines gültigen Reisepasses (des anderen Staates), sondern darüber hinaus voraussetzt, dass das Auswärtige Amt dem vermeintlich aktiven Kämpfer einer Terrormiliz ein Visum erteilt, was angesichts des Versagungsgrundes „Ausweisungsinteresse“ alles andere als sicher ist.

#### **b) Zustellung bei Einreiseversuch**

Zwar sollen aufenthaltsrechtliche und grenzpolizeiliche Maßnahmen, die an einen Verlust der Staatsangehörigkeit anknüpfen, eine vorherige Verlustfeststellung voraussetzen (S. 7). Gleichwohl soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 7 f.) eine Einreise in das Bundesgebiet im Einzelfall mit grenzpolizeilichen Maßnahmen verhindert werden. Dies kann effektiv geschehen, weil bei Betroffenen, die aus dem Kampfgebiet nach Deutschland zurückkehren, keine Widerspruchsverfahren gegen die Verlustfeststellung stattfinden und die Klage keine aufschiebende Wirkung hat.

Hier ist zudem schon unklar, ob sich der Betroffene „noch im Ausland“ befindet, ob also ein Widerspruch stattfindet bzw. ob eine erhobene Klage aufschiebende Wirkung hat. Jedenfalls dürfte der ausländerrechtliche Einreisebegriff des § 13 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) nicht unbesehen in das Staatsangehörigkeitsrecht – und sei es auch prozessual – übertragen werden.

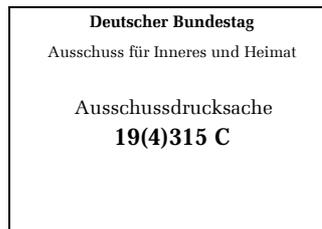
---

<sup>15</sup> BVerfG, Urt. v. 24.05.2006, 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24.

Dass dem Betroffenen – als aus Sicht der Behörden nicht mehr deutschem Staatsangehörigen – ein Einreisevisum zur Rechtsverfolgung erteilt wird, ist angesichts der Intention der Gesetzesänderung auszuschließen.

Effektiven Rechtsschutz zu erlangen erscheint angesichts dessen schwierig bis praktisch unmöglich.

Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M. (McGill)  
Professur für Öffentliches Recht,  
insbesondere deutsches und europäisches Sicherheitsrecht



**Fachbereich Polizei und  
Sicherheitsmanagement**

T +49 (0)30 30877-2894  
F +49 (0)30 30877-2769  
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.d

**Schriftliche Stellungnahme zu dem  
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drs. 19/9736)**

Haus 1 1.1004  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
www.hwr-berlin.de

mit

**dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im  
4. Ausschuss (Ausschuss für Inneres und Heimat) (A-Drs. 19(4)292)**

und

**dem Änderungsantrag der Abgeordneten Linda Teuteberg, Manuel  
Höferlein, Konstantin Kuhle, Benjamin Strasser und der Fraktion der  
FDP (A-Drs. 19(4)311)**

**I. Zur Grundausrichtung des Gesetzesentwurfs und der  
Änderungsanträge**

Die vorgeschlagenen Änderungen zum Staatsangehörigkeitsgesetz haben eigentlich Phänomene zum Anlass, die in der Praxis (ausweislich der Fallzahlen) nur von geringer Relevanz sind. So soll insbesondere ein neuer Tatbestand zum Verlust der Staatsangehörigkeit eingeführt werden, der für Personen gilt, die sich einer ausländischen Terrormiliz angeschlossen haben. Zudem sollen Personen, die im Ausland eine Mehrehe geschlossen haben, von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Darüber hinaus soll der bisher in der Praxis schon verlangte Identitätsnachweis nunmehr ausdrücklich gesetzlich geregelt werden. Weiterhin soll die geplante Änderung den Zeitraum, in dem eine erschlichene Einbürgerung zurückgenommen werden kann, von fünf auf zehn Jahre ausdehnen.

Die vorgeschlagenen Regelungen gehen jedoch weit über die konkreten Anlässe hinaus. Insbesondere die Vorschläge, „die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neue, allgemeine Voraussetzung für den Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG) einzuführen, würden geradezu einen restaurativen Rollback im

Staatsangehörigkeitsrecht bewirken. Einbürgerung würde damit unter einen völlig unbestimmten Kulturvorbehalt gestellt. Damit würde von einem Rechtsanspruch auf Einbürgerung sowohl normativ wie auch in der Praxis nicht mehr viel übrigbleiben.

Auch die weiteren Vorschläge verstärken diese problematische Grundausrichtung. Zu befürchten ist damit nicht weniger als dass das moderne Staatsangehörigkeitsrecht, das in den vergangenen 30 Jahren zumindest in Grundzügen auf die Bedingungen einer – auch! – durch Migration geprägten Gesellschaft eingestellt wurde, wieder rückabgewickelt werden soll. Staatsbürgerschaft wäre in der Folge nicht mehr geprägt durch die gleichberechtigte Zugehörigkeit. Vielmehr entstünde eine Logik der dauerhaften Differenzierung zwischen Menschen, die die deutsche Staatsangehörigkeit über mehrere Generationen der Abstammung erworben haben, einerseits, und deutschen Staatsangehörigen, die auf die eine oder andere Weise in ihrer Biografie eine eigene oder vermittelte Migrationsgeschichte haben, andererseits. Die integrative Funktion, die das aktuelle Staatsangehörigkeitsrecht immerhin in seinem Grundansatz erfüllt, könnte jedenfalls ganz erheblichen Schaden nehmen, wenn die vorgelegten Vorschläge Gesetz werden sollten.

Hinter keiner der vorgeschlagenen Regelungen steht ein besonderer Zeitdruck. Vor dem Hintergrund ihrer grundlegenden Bedeutung und Auswirkungen für Integration, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit sollten die Vorschläge daher nochmals inhaltlich offen überdacht und in einem breiter angelegten Prozess mit der Öffentlichkeit diskutiert werden, auch und gerade mit Vertreterinnen und Vertretern von Migrantinnen und Migranten.

## **II. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse**

Die beiden Änderungsanträge sehen die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neue zusätzliche Voraussetzung der Anspruchseinbürgerung (§10 StAG) vor. Der Anlass für diese Vorschläge ist ausweislich der Begründungen, dass künftig eine Einbürgerung bei Vorliegen einer Mehrehe nicht mehr möglich sein soll.

Hintergrund dieser Vorschläge ist, dass in Deutschland zwar die Mehrehe zivilrechtlich ausgeschlossen (§ 1306 BGB, Art. 13 Abs. 4 S. 1 EGBGB) und ihr Eingehen strafbar ist (§ 172 StGB). Aber diese Verbote erfassen

nicht im Ausland legal geschlossene Mehrehen, die in Deutschland nach internationalem Privatrecht anerkannt werden.

### **1) historischer Hintergrund des Konzeptes**

Mit der geforderten „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ enthalten die Vorschläge allerdings ausgesprochen unbestimmte Formulierungen, die nicht nur vom Wortlaut her weit über das Ziel der Vermeidung von Einbürgerungen bei Mehrehen hinausschießen. Konzeptionell bedeutet die Verwendung der Formel von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ einen Rückschritt in die Zeit des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) von 1913. Dieses hatte bis zum 1.1.2000 inhaltlich weitgehend das Staatsangehörigkeitsrecht in Deutschland bestimmt.

Die Einbürgerungsrichtlinien vom 1.7.1977 (veröff. mit Rundschreiben des BMI vom 15.12.1977; zuletzt geändert mit Rundschreiben des BMI vom 7.3.1989 (GMBI. 58), abrufbar unter: [www.jurion.de](http://www.jurion.de)) formulierten die Zielsetzung des „alten“ Staatsangehörigkeitsrechts für eine Verwaltungsvorschrift ungewöhnlich politisch, dafür aber umso unmissverständlicher:

„2.3 Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.“

Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ war ein wesentlicher Baustein dieses restriktiven und undemokratischen Verständnisses von Staatsangehörigkeit und Einbürgerung, das den Zugang zur Staatsangehörigkeit und den damit verbundenen bürgerschaftlichen Rechten praktisch weitgehend verschloss. Die Einbürgerungsrichtlinien standen mit dem Kriterium der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ auch in klarem Gegensatz zu einer Angleichung von Wohn- und Wahlbevölkerung, wie sie das Bundesverfassungsgericht aus demokratischen Erwägungen als Aufgabe des Staatsangehörigkeitsrechts in Aussicht genommen hatte:

„Hinter dieser Auffassung steht ersichtlich die Vorstellung, es entspreche der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen

herzustellen.“ (BVerfGE 83, 37 – 59, Kommunales  
Ausländerwahlrecht I, bei juris Rn. 56)

In den Einbürgerungsrichtlinien diene das Konzept der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ (Ziffer 3.2) nach Ziffer „3.1 Staatsbürgerliche und kulturelle Voraussetzungen“ als ein zentrales Element, um zu gewährleisten, dass Einbürgerungen individuelle Ausnahmefälle bleiben.

Den Geist des alten Staatsangehörigkeitsrechts und seine Unvereinbarkeit mit dem Ziel der Integration beschrieben Hailbronner/Renner angesichts der ersten zaghaft eingeführten Ansprüche auf Einbürgerung im Ausländergesetz 1990 treffend wie folgt:

„Die aufgrund von § 8 RuStAG geltende Einbürgerungspraxis wird [dem] Integrationsziel nicht ausreichend gerecht. Danach erscheint die Einbürgerung eher als Ausnahme, die nur bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses angezeigt ist.“

Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 1991, § 85 AuslG  
Rn. 1

Als längst renovierungsbedürftiges Überbleibsel findet sich die Formulierung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ heute noch – wie schon im RuStAG – bei der privilegierten Ehegatteneinbürgerung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG). Sie spielt aber insgesamt nur noch eine untergeordnete Bedeutung im aktuellen Staatsangehörigkeitsrecht, insbesondere seit der grundlegenden Reform vom 1.1.2000. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht vom 13.12.2000 wird zwar u.a. der Ausschluss von Einbürgerungen beim Vorliegen von Mehrehen an diese Formulierung geknüpft (s. Ziffer 9.1.2). Das rechtfertigt freilich nicht einen Rückgriff auf die staatsangehörigkeitsrechtlich antiquierte Formel von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“, wenn es lediglich um die Frage der Mehrehen geht.

## **2) Einbürgerung unter Kulturvorbehalt**

Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ soll – jedenfalls nach dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen – nicht einfach dem Anspruch auf Einbürgerung als eine weitere Tatbestandsvoraussetzung neben den schon bestehenden gleichrangig hinzugefügt werden. Dies wird bereits dadurch sichtbar, dass diese Anforderung dem § 10 Abs. 1 StAG nicht als neue Nummer 8 angefügt werden soll, sondern herausgehoben

und allgemein als Schlusssatz am Ende von Absatz 1 stehen soll. Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ würde den Einbürgerungsanspruch damit aber unter einen neuen Generalvorbehalt stellen. Dies ergibt sich letztlich auch aus der Begründung (A-Drs. 19(4)292, S. 2 f.). Bei Vorliegen der in § 10 Abs. 1 StAG normierten Einbürgerungsvoraussetzungen sei der Einbürgerungsanspruch nämlich nur noch „grundsätzlich anzunehmen“:

„Sofern jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Einbürgerungsbewerber ungeachtet dessen an der vorauszusetzenden Bereitschaft zur Beachtung von Gesetz und Recht oder einer tätigen Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind, fehlen lässt [...], ist eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse nicht gewährleistet.“

An anderer Stelle soll nach der Begründung (ebd. S. 5) eine „*innere* Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland dokumentiert“ werden (Hervorhebung nicht im Original). Diese Formulierungen machen deutlich, dass Einbürgerung nicht mehr etwas sein soll, was sich allein an der Rechtstreue und weiteren äußerlich überprüfbaren Merkmalen wie Aufenthaltsdauer, Deutschkenntnissen, Lebensunterhaltssicherung, Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung etc. festmachen lassen soll. Vielmehr wird Einbürgerung hier unter einen Kulturvorbehalt gestellt, der notorisch unbestimmt und fluide und erkennbar für politische Vereinnahmungen und Instrumentalisierungen anfällig ist. Das Konzept der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ ist doppelt unbestimmt, nämlich sowohl hinsichtlich des Maßstabs der „deutschen Lebensverhältnisse“ wie auch bezüglich des erforderlichen „Einordnens“. Letztlich würde Einbürgerung künftig eine kulturelle Konversion voraussetzen. Von dem demokratisch fundierten Konzept eines Anspruches auf Einbürgerung bliebe damit jedenfalls nichts mehr übrig.

Der Änderungsantrag der FDP-Fraktion (A-Drs. 19(4)311) sieht zwar die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Anfügung einer neuen Nr. 8 in § 10 Abs. 1 StAG vor. Zudem soll hier als Regelbeispiel die Mehrehe aufgenommen werden. Beides führt aber im Vergleich zu dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen nur zu begrenzten und letztlich nicht ausreichenden Einhegungen.

Ob angesichts des bereits bestehenden zivill- und strafrechtlichen Sanktionsinstrumentariums (s.o.) im Hinblick auf Mehrehen eine spezifische Regelung im StAG wirklich erforderlich ist, erscheint empirisch nicht hinreichend geklärt – die Begründungen enthalten hier keine (belegten) Zahlen. Jedenfalls sind die vorliegenden Änderungsanträge insoweit schwerwiegenden Zweifeln ausgesetzt, da sie das verfolgte Anliegen durch ausgesprochen unverhältnismäßige gesetzliche Eingriffe ausgestalten.

### **III. Verlust der Staatsangehörigkeit durch konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland**

#### **1. Hinreichende Vorhersehbarkeit des Verlustes?**

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht einen neuen Verlustgrund vor, der zwar an den traditionell bestehenden Verlustgrund des Eintritts in fremde Streitkräfte eines anderen Staates anknüpft. Er weicht von diesem jedoch so erheblich ab, dass Zweifel bestehen, ob diese Regelung mit Art. 16 Abs. 1 GG vereinbar wäre.

Art. 16 Abs. 1 GG unterscheidet zwischen der ausnahmslos verbotenen Entziehung und dem Verlust der Staatsangehörigkeit. Das Bundesverfassungsgericht differenziert die beiden schwer voneinander abzugrenzenden Begriffe im Kern danach, ob das Entfallen der Staatsangehörigkeit von Kriterien abhängt, die für den Betroffenen beeinflussbar und also voraussehbar sind (dann grundsätzlich rechtfertigbarer Verlust) oder nicht (dann stets verfassungswidrige Entziehung):

„Eine Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG ist "jede Verlustzufügung, die die - für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame - Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann" (BVerfGE 116, 24 <44> m.w.N.).“ (BVerfGE 135, 48 – 90, behördliche Vaterschaftsanfechtung, bei juris Rn. 31)

Zutreffend geht die Bundesregierung davon aus, dass die Regelung keine rückwirkende Wirkung entfalten könnte und daher insbesondere für die

Beteiligung an Kampfhandlungen des sogenannten „IS“ in der Vergangenheit keine Anwendung fände. Ob die formell als Verlustregelung ausgestaltete Regelung aber tatsächlich nicht doch als Entzug einzustufen ist, ist fraglich.

Hierfür spricht vor allem der Vergleich mit dem Verlustgrund des Eintritts in die Streitkräfte eines anderen Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Betroffene auch besitzt. Bei der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland“ handelt es sich demgegenüber um ein rechtlich wie in der Tatsachenwertung weitaus offeneres und weniger formal zu bestimmendes Kriterium. Der vorgeschlagene Verlustgrund macht eine konkrete Bewertung im Einzelfall erforderlich. Dies stellt die Vorhersehbarkeit des Wegfalls der Staatsangehörigkeit in Frage. Denn sowohl der Begriff der „konkreten Beteiligung“ als auch die Einschätzung, was eine Terrormiliz im Sinne von § 28 Abs. 3 StAG-E ist, bringen jeweils rechtlich schwierige Einschätzungsfragen mit sich. Dabei soll nach dem Vorschlag nicht der Nachweis erforderlich sein, dass der Betreffende selbst Gewalt ausgeübt hat. Vielmehr soll bereits jeder „aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung“ genügen (BT-Drs. 19/9736, S. 10). Aber gerade dies dürfte in der Praxis Zweifelsfälle zur Folge haben. Ist es doch leicht vorstellbar, dass sich trefflich darüber streiten lässt, ob politische Aktivitäten in Konfliktregionen schon als „aktiver Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung“ oder eben lediglich als – ggfs. politisch zu verurteilendes – politisches Engagement zu werten sind.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung zur Rücknahme von Einbürgerungen ausgeführt hat, wurden schon im Parlamentarischen Rat vergleichbare Konstellationen diskutiert, als es darum ging, das Verbot der Entziehung auf „willkürliche“ Entziehungen zu beschränken:

„Der Abgeordnete Wagner sah in einer derart interpretationsoffenen Formulierung keinen hinreichenden Schutz gegen die Fehlentwicklungen, denen vorgebeugt werden sollte; zu dem Beispielsfall einer Verletzung der Treuepflicht durch Betätigung in ausländischen Diensten gab er zu bedenken, ob nicht ein irgendwann etwa heraufziehender neuer Nationalismus schon eine Propaganda für internationale Verständigung als Im-Dienst-Stehen beim Feind betrachten könne (Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, 44.

Sitzung, S. 569 <581>). (BVerfGE 116, 24 – 69,  
Einbürgerungsrücknahme, bei juris Rn. 43)

Dass auch die Einordnung als Terrormiliz Schwierigkeiten bereiten würde, erhellt bereits die Begründung (BT-Drs. 19/9736, S. 10). Auf die kurdischen Rebellenverbände in Nordsyrien etwa soll der neue Verlustgrund nicht anwendbar sein. Hierzu kommt die Begründung selbst aber nur durch eine hypothetische Kontrollüberlegung. Diese soll zu einer Eingrenzung führen, die der Wortlaut von § 28 Abs. 3 StAG-E aber selbst nicht erkennen lässt: Gefragt werden soll, ob die Kurden i.S.v. § 28 Abs. 3 StAG-E völkerrechtskonform handelten, wenn *hypothetisch* unterstellt würde, dass es sich bei ihnen um ein (staatliches) Völkerrechtssubjekt handelte, dem völkerrechtlich ein Recht auf Selbstverteidigung zustünde. Schon die Notwendigkeit solcher hypothetischer Kontrollfragen weckt Zweifel daran, ob dieser Tatbestand die hinreichende Vorhersehbarkeit für einen verfassungsgemäße Verlustregelung bietet.

Aufgrund dieser sich offenbar auch der Bundesregierung aufdrängenden Unsicherheiten sieht der Entwurf – anders als bei den bisherigen Tatbeständen des § 28 StAG – eine von Amts wegen vorzunehmende Feststellungsentscheidung für den Verlust vor (§ 28 Abs. 4 StAG-E). Ob dieser tatsächlich, wie die Begründung (BT-Drs. 19/9736, S. 10 f.) annimmt, nur deklaratorische Bedeutung zukommt, scheint bereits zweifelhaft. Jedenfalls aber ist das Erfordernis einer Feststellungsentscheidung ein weiterer Hinweis darauf, dass hier zumindest erhebliche Zweifel bestehen, ob die für eine Verlustregelung geforderte Rechtssicherheit aufgrund der Voraussehbarkeit und damit der Beeinflussbarkeit des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit gegeben ist.

## **2. Staatsangehörigkeitsverlust statt Durchsetzung des deutschen Strafanspruchs**

Zweifelhaft ist zudem, ob das Staatsangehörigkeitsrecht überhaupt ein geeignetes Instrument ist, um der Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland zu begegnen. Hier sei insbesondere auf den Strafanspruch des deutschen Staates verwiesen, der mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in Konflikt geraten kann.

Hierzu ausführlich: Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom Juni 2019 zum Gesetzesentwurf.

### **3. Mögliche negative Rückwirkungen auf das Vertrauen in die gleichberechtigte Zugehörigkeit**

Bedenken ergeben sich aber auch, weil die vorgesehene Verlustregelung negative Auswirkungen auf die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit (BVerfG, a.a.O.) haben kann. Der Staatsangehörigkeitsverlust soll nach der Regelung nämlich nur bei Personen eintreten, die dadurch nicht staatenlos werden. Dies wiederum ist ein Gebot von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG und völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Nach dem Entwurf der Bundesregierung weicht § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG-E dabei aber durchaus erheblich vom bisherigen § 28 StAG ab. Während der geltende Verlustgrund nur für Mehrstaater gilt, die noch die Staatsangehörigkeit des Staates besitzen, in dessen Streitkräfte sie eintreten, würde der neue Verlustgrund ausnahmslos für alle Mehrstaater gelten. Diese Abweichung ist zunächst eine Folge davon, dass Terrormilizen keine Staatsangehörigkeit haben. Nichtsdestotrotz führt die Regelung zu einer staatsangehörigkeitsrechtlich äußerst problematischen Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Gruppen von Staatsangehörigen. Denn auch wenn die Vermeidung von Staatenlosigkeit ein verfassungsrechtlich grundsätzlich zu beachtendes Kriterium bildet, können sich Bedenken gleichwohl dann ergeben, wenn ansonsten kein hinreichender Grund für die unterschiedliche Behandlung gegeben ist. Was aber sollte der Grund dafür sein, dass z.B. eine Deutsch-Schweizerin, die von Geburt an beide Staatsangehörigkeiten besitzt, bei Unterstützung einer Terrormiliz ihre deutsche Staatsangehörigkeit verliert, wohingegen die gleiche Unterstützungshandlung für einen mitgereisten deutschen Staatsangehörigen, der zur Einbürgerung seine türkische Staatsangehörigkeit aufgegeben hat, staatsangehörigkeitsrechtlich folgenlos bliebe? Jedenfalls fehlt es hier an der Parallele zum Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25 StAG), wodurch die bisherige Regelung des § 28 StAG letztlich ihre sachliche Rechtfertigung finden mag.

Schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen von Staatsangehörigen äußern auch Klaus Ferdinand Gärditz/Astrid Wallrabenstein, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, Verfassungsblog, 16. Juni 2019, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>

In seiner Entscheidung zur Zulässigkeit der Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung hat das Bundesverfassungsgericht das in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltene Verbot der Entziehung der Staatsangehörigkeit als Reaktion auf historische „Beeinträchtigungen des Staatsangehörigkeitsstatus durch Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte“ beschrieben, die die Staatsangehörigkeit „in ein Mittel der Ausgrenzung statt der Integration verkehrten.“

BVerfGE 116, 24 – 69, Einbürgerungsrücknahme, bei juris Rn. 49

Auch wenn der vorgeschlagene neue Verlustgrund nicht vergleichbar ist mit den vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Exzessen der „Wegnahme“ der Staatsangehörigkeit in der Nazi-Zeit, so mahnen die Worte des Bundesverfassungsgerichts doch zu besonderer Vorsicht bei jeglichen Differenzierungen zwischen verschiedenen Gruppen von Staatsangehörigen, weil hiervon ein desintegrierendes Signal ausgehen kann, das weit über den vorgesehenen Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Verlustgrundes ausstrahlen könnte.

#### **4. Unionsrechtliche Bedenken**

Zudem bestehen nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Tjebbes (Urt. v. 12.3.2019, C-221/17) Bedenken, ob eine Verlustregelung ohne Ermessensausübung im Einzelfall europarechtlich noch zulässig ist. Der EuGH hält es nämlich auch bei gesetzlichen Verlustregelungen für erforderlich, dass geprüft werden kann, ob die Folgen des Verlustes im Hinblick auf die Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen und ggf. seiner Familienangehörigen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (ebd. Rn. 40 ff.).

#### **IV. Verlängerung der Frist zur Rücknahme von Einbürgerungen von fünf auf zehn Jahre**

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen schlägt eine Verlängerung der bisher auf fünf Jahre beschränkten Frist zur Rücknahme der Einbürgerung (§ 35 Abs. 3 StAG) auf zehn Jahre vor. An dem in der Begründung (A-Drs. 19(4)292, S. 5) angeführten Phänomen, dass einzelne Personen, die bei der Einbürgerung unzutreffende oder nicht vollständige Angaben o.ä. gemacht haben, bis zum Ablauf der Rücknahmefrist warten und dann ggf. verschwiegene Angaben o.ä. offenbaren, wird eine Verlängerung von fünf auf zehn Jahren strukturell

aber nichts ändern. Zur Verfolgung dieses Zieles ist die Regelung daher ungeeignet.

Verschiedene Aspekte sprechen zudem dafür, dass die Ausdehnung der Rücknahmefrist auf zehn Jahre verfassungsrechtlich bedenklich ist und von ihr ein problematisches integrationsverunsicherndes Signal ausgehen könnte.

### **1) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verdoppelung der Frist**

In seiner Entscheidung zur Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass das rechtsstaatliche Interesse an der rückwirkenden Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände regelmäßig überwiegt. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung mehrfach betont, dass in dem damals vom Gericht zu beurteilenden Fall eine „zeitnahe Rücknahme“ der Einbürgerung erfolgt sei (BVerfGE 116, 24 – 69, Einbürgerungsrücknahme, bei juris 3. Leitsatz sowie Rn. 72 u. 76). In dem Fall erfolgte die Rücknahme bereits zwei Jahre nach der Einbürgerung. Wäre das Gericht davon ausgegangen, dass wie sonst nach allgemeinem Verwaltungsrecht grundsätzlich keine Frist für die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte gelte (§ 48 VwVfG), hätte es der Betonung der „zeitnahen Rücknahme“ nicht bedurft.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch behördliche Vaterschaftsanfechtung. Zu dieser mit der Rücknahme von Einbürgerungen vergleichbaren Konstellation hat das Gericht deutlich gemacht, dass auch im Staatsangehörigkeitsrecht – wie auch sonst im Verwaltungsrecht – das Interesse an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände einer Abwägung unterliegt. Dabei kann mit fortschreitender Zeit der Schutz privater Interessen an dem Bestand der Staatsangehörigkeit überwiegen:

„Wegen der erheblichen Belastungswirkung des Staatsangehörigkeitsverlusts, die mit dem Alter des Kindes und mit der Dauer der Staatsangehörigkeit steigt, sind dem Staatsangehörigkeitsverlust jenseits des relativ frühen Kindesalters zeitliche Grenzen zu setzen. Dass damit nicht jede zu Umgehungszwecken erfolgte Vaterschaftsanerkennung im Wege der Behördenanfechtung rückgängig gemacht werden kann, ist auch angesichts der Zweifel an deren Dringlichkeit hinnehmbar.“

(BVerfGE 135, 48 – 90, behördliche Vaterschaftsanfechtung, bei juris Rn. 88)

## **2) Spannungsverhältnis zum sonstigen Staatsangehörigkeitsrecht**

Erst vor knapp zwölf Jahren wurde eine Regelung zur Ersitzung (§ 3 Abs. 2 StAG) der deutschen Staatsangehörigkeit in das Staatsangehörigkeitsgesetz eingeführt.

Artikel 5 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 BGBl. I S. 1970

Danach erwirbt, wer zwölf Jahre von deutschen Stellen als deutscher Staatsangehöriger behandelt wurde, (rückwirkend) die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Zeit, die zur Ersitzung der deutschen Staatsangehörigkeit erforderlich ist, würde dann nur noch zwei Jahre über dem Zeitraum liegen, in dem die Rücknahme einer Einbürgerung noch möglich sein soll. Auch wenn die Ersitzungsregelung für die Fälle ausgeschlossen ist, in denen die Betroffenen die Behandlung als deutscher Staatsangehöriger „zu vertreten“ haben“ (§ 3 Abs. 2 Satz 1 StAG), käme es hier angesichts fast gleichlaufender Fristen zu einem gewissen Wertungswiderspruch im Staatsangehörigkeitsrecht.

## **3) Deutsche Staatsangehörige unter Vorbehalt**

Auch wenn letztlich nur ein sehr kleiner Teil der Eingebürgerten von der Ausdehnung der Rücknahmefrist tatsächlich betroffen sein wird – einschließlich derjenigen, bei denen einem letztlich unbegründeten Verdacht nachgegangen wird – werden damit letztlich alle (!) Eingebürgerten zehn Jahre lang deutsche Staatsangehörige unter Vorbehalt. Legt man die Einbürgerungszahlen der letzten zehn Jahre zu Grunde, würde das bedeuten, dass aktuell etwas über eine Million deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Staatsangehörige unter Vorbehalt wären.

Einbürgerungszahlen des Statistischen Bundesamtes abrufbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12511-0001>

Das Ausmaß der Problematik, die Anlass zu dem Änderungsantrag gegeben hat – 125 erfolgte Rücknahmen in etwa zehn Jahren seit 2009 und weitere 300 Verdachtsfälle (s. A-Drs. 19(4)292, S. 5) – steht in keinem Verhältnis zu der Tragweite des desintegrativen Signals, das von dieser

Regelung ausgehen könnte. Von der Regelung sollte daher Abstand genommen werden.

## **V. Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit**

Die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit war schon bisher eine ungeschriebene Voraussetzung von Einbürgerungen. Für anerkannte Flüchtlinge sieht die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Art. 25 Abs. 2 und Art. 34 jedoch vor, dass Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Unterlagen zur Klärung ihrer Identität im Einbürgerungsverfahren Berücksichtigung finden sollen.

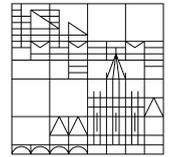
In der Vergangenheit war die im Einbürgerungsverfahren verlangte Klärung der Identität schon bisher eine oft nicht zu überwindende Hürde. Insbesondere nach den Bürgerkriegen und dem Zerfall Jugoslawiens endete der Einbürgerungsantrag nicht selten in geradezu kafkaesken Situationen, in denen Einbürgerungsbehörden von den Einbürgerungsbewerbern mitunter mehrfach verlangten, verschollenen oder verschleppten Personenstandsbüchern (Matrikel) in Bosnien, im Kosovo, Kroatien oder Serbien hinterher zu reisen. Dass diese Bemühungen oft mit der frustrierten Aufgabe der Einbürgerungsaspiranten endeten, lässt sich leicht vorstellen.

Vgl. zu den Problemen von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien: 6. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (August 2015), S. 350 ff.; und zu aktuellen Problemen bei anerkannten Flüchtlingen: 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Dezember 2016), S. 434 ff.

In der bisherigen Praxis haben einzelne Länder bzw. Einbürgerungsbehörden sich immer wieder bemüht, in den verfahrenen Situationen pragmatische Lösungen zu finden, die sowohl dem staatlichen Interesse an der Vermeidung von Missbrauch etc. als auch dem Interesse der Betroffenen gerecht zu werden. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen sieht allerdings die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit ohne jede Einschränkung in allen Einbürgerungsverfahren vor. Daher ist zu befürchten, dass die gesetzliche Festschreibung der Identitätsklärung pragmatische Lösungen bei Nachweisschwierigkeiten eher erschweren, wenn nicht gar gänzlich unmöglich machen würde. Denn der Entwurf sieht hier keine Möglichkeit

vor, dass von dieser Einbürgerungsvoraussetzung abgesehen werden kann, wie dies insbesondere § 10 Abs. 1 Satz 2 StAG für andere Einbürgerungsvoraussetzungen vorsieht. Dass hier anders, als es die bisherige Praxis noch ermöglicht hat, kein Raum mehr für Härtefälle und vor allem für anerkannte GFK-Flüchtlinge sein könnte, legt die Begründung zumindest nahe. Denn dort (A-Drs. 19(4)292, S. 5) wird die Identitätsklärung als „zwingende“ – und damit wohl ausnahmslose – Einbürgerungsvoraussetzung bezeichnet.

Es sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, wonach bei erheblichen generellen oder individuellen Nachweisschwierigkeiten statt einer abschließenden Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit eine Glaubhaftmachung der Identität und Staatsangehörigkeit möglich ist.



**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.

<b>I. Vorbemerkung .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Einzelheiten .....</b>	<b>4</b>
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.<sup>1</sup> 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 wird<sup>2</sup> oder man eingebürgerten Deutschen signalisiert, dass ihre Mitgliedschaft gleichsam unter Vorbehalt steht.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Allerdings sollte im öffentlichen Diskurs auf die notwendige Differenzierung geachtet werden.

<sup>1</sup> 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 \(101\)](#).

<sup>2</sup> 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.).

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

<sup>4</sup> 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 Prägung<sup>5</sup> mit einem freiheitsbasierten Liberalismus, der die Verfassung vorrangig als Instrument versteht, um den Einzelnen vor einem übergreifigen 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.“<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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**,<sup>10</sup> zumal eine Ausbürgerung in diesem Fall – anders als bei islamistischen Rückkehrern – den Inlandsaufenthalt nicht verhinderte und die verfassungs- und völkerrechtlichen Verlustregeln nicht so

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> Leicht zugänglich [https://de.wikipedia.org/wiki/Streitbare\\_Demokratie](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 \(143 f.\)](#).

<sup>10</sup> 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.“<sup>11</sup> 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.“<sup>12</sup> Man kann **§ 28 StAG nicht im Wege der Auslegung oder Analogie auf Terrormilizen ausweiten**,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.“<sup>15</sup> Diese Formulierung überzeugt grundsätzlich, wird in der Anwendung aber dennoch

<sup>11</sup> BVerfGE 116, 24 (44) – *Einbürgerung*.

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup> wobei es wegen der offenen Begrifflichkeit der „Kampfhandlungen“ nicht darauf ankommt, ob diese die Schwelle für einen (nicht-)internationalen bewaffneten Konflikt überschreiten.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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**

<sup>16</sup> Breitenwirksam *Herfried Münkler*, Die neuen Kriege (Rowohlt, 2004).

<sup>17</sup> 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.).

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.“<sup>23</sup> 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.**

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> 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 völkerrechtswidrig<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> Allerdings wäre es eine Fehldeutung, wenn man annähme, dass die Norm alle nichtstaatlichen Milizen der syrischen „Anti-Terror-Allianz“ nicht erfasste,<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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**

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

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> So jdfis. für kurdische Verbände die Begründung S. 10.

<sup>27</sup> Leicht zugänglich [https://en.wikipedia.org/wiki/International\\_military\\_intervention\\_against\\_ISIL](https://en.wikipedia.org/wiki/International_military_intervention_against_ISIL).

**dienen** können.<sup>28</sup> So stuft etwa die EU die PKK oder gewisse Einheiten der Hamas als terroristisch ein, nicht jedoch die kurdischen Rebellen der YPG.<sup>29</sup> Diese deutsche bzw. europäische Sicht des Völkerrechts mag universell nicht akzeptiert sein, entfaltet für die Auslegung eines deutschen Gesetzes aber dennoch eine normative Leitfunktion.<sup>30</sup> Hinzu kommt, dass die Behörden und Gerichte **vergleichbare Bestimmungen etwa der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU** mit hinreichender Bestimmtheit auslegen und anwenden.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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**

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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](#)).

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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 rekurriert 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.

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> Ein Staatsangehörigkeitsverlust tritt auch dann nicht ein, wenn die betroffene Person aktiv einen Terroranschlag durchführte. Verfassungsrechtlich bestünde hier ein Flexibilisierungspotenzial.

<sup>33</sup> 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“<sup>34</sup> 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 erschwert<sup>35</sup>). Allerdings soll ein verbotener Entzug nur dann vorliegen, wenn „der Betroffene (diesen) nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.“<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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

<sup>34</sup> BVerfGE 116, 24 (44) – [Einbürgerung](#).

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

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

Dieses gewandelte Völkerrechtsverständnis beeinflusst das Verfassungsrecht, wie das BVerfG in Urteilen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr ausdrücklich anerkannte.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> Man kann nicht einerseits die universellen Menschenrechte von Migranten und Ausländern hochhalten und andererseits dafür argumentieren, als garantiere nur die Staatsbürgerschaft rechtlichen Schutz.<sup>41</sup>

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-

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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](#).

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> Von daher **bekämpft die Neuregelung die Staatenlosigkeit effektiv,<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> Allerdings ist hier bei individuellen Härten eine erleichterte Wiedereinbürgerung denkbar.

**Viertens** verlangt die eingangs erwähnte Funktion der Staatsangehörigkeit „als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“<sup>46</sup>, 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.<sup>47</sup> 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.

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

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

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

<sup>45</sup> Anders offenbar DAV (Fn. 20) S. 11.

<sup>46</sup> BVerfG (Fn. 11), S. 44.

<sup>47</sup> 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.“<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> Hierbei bestehen teilweise strengere Anforderungen, wenn etwa Frankreich zwischen Personen unterscheidet, die eingebürgert wurden und solchen, die die Staatsangehörigkeit kraft Geburt erhielten.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> 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).

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

<sup>50</sup> 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).

<sup>51</sup> 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.

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

<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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“<sup>55</sup>, 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.<sup>56</sup> 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 –

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

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

<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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,<sup>58</sup> das auch vom BVerwG in Leipzig so gedeutet wurde, dass die Verhältnismäßigkeit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht typisiert erfolge.<sup>59</sup> Gleiches gilt im Übrigen für die Verhältnismäßigkeit kraft deutschen Verfassungsrechts.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> Gleiches gilt für verweigerte Sozialleistungen für arbeitssuchende Personen und Unionsbürger, die nicht arbeiten. Hier forderte der EuGH manchmal eine individuelle Verhältnismäßigkeit,<sup>62</sup> 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).“<sup>63</sup> Eine Gesamtschau von Dutzenden EuGH-Urteilen zeigt eine beinahe verstörende Sprunghaftigkeit des EuGH bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung.<sup>64</sup>

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

<sup>58</sup> 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.

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

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

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> *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,<sup>65</sup> während der Ehegattennachzug von den Mitgliedstaaten pauschal verweigert werden darf.<sup>66</sup>

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,<sup>67</sup> übersieht dies, dass **das geltende Recht eine Wiedereinreise von Terrormilizionären verhindert**. So scheidet eine Wiederkehr nach § 37 AufenthG zumeist bereits tatbestandlich aus.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

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

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

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

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

<sup>69</sup> 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 kennen<sup>70</sup> und auch die Menschenrechte es keineswegs verlangen, dass Familien immer zusammenleben.<sup>71</sup> 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 war<sup>72</sup> (und die ich im Grundansatz immer für richtig hielt<sup>73</sup>). 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.<sup>74</sup> 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

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.).

<sup>72</sup> Zitate in diesem Abschnitt nach dem Aufruf (Fn. 5).

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

<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> Auch künftig **normiert der Änderungsantrag kein Ermessen wie in den 1980er Jahren** für die zentrale Norm des § 10 StAG.<sup>76</sup> 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 vollumfänglich 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...“<sup>77</sup> 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

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

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

<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> **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,<sup>79</sup> ohne dass irgendein Gericht bisher auf die Idee gekommen wäre, dass die Normen aufgrund eines Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verfassungswidrig seien.<sup>80</sup>

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.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup> 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 vorgeschlagen<sup>83</sup> – 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

<sup>78</sup> Ausführlicher Thym (Fn. 1), S. 98-114.

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

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

<sup>81</sup> Vgl. Johannes Eichenhofer, Stellungnahme, [14.6.2019](#).

<sup>82</sup> 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).

<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Eben dies bringt sehr viel besser der **Begriff der Heimat** zum Ausdruck, den die Große Koalition zuletzt akzentuierte.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup>

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**.<sup>87</sup> 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

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

<sup>85</sup> 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.

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

<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup> 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 können<sup>89</sup> – 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.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> Etwas anderes gilt nur, wenn andere Personen, die nicht selbst täuschten, dennoch mittelbar betroffen sind.

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

<sup>89</sup> Vgl. BVerwG (Fn. 88), Rn. 23, 25.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Vgl. BVerfG (Fn. 34), S. 52 ff.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfG (Fn. 34), S. 43 f.

Hierfür forderte das BVerfG eine Spezialregelung,<sup>93</sup> 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

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

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter am Landesverfassungsgericht



Deutscher Bundestag  
- Innenausschuss -  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)315 E**

Halle, den 21. Juni 2019

**Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 24.06.2019 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BT-Drs. 19/9736 sowie 19/10518 und A-Drs. 19(4)292.**

Sehr geehrte Frau Lindholz,

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

**I. Anlass und Kontexte der Gesetzgebung**

Mit dem Gesetzesentwurf sowie dem Änderungsantrag, die Gegenstand dieser Anhörung sind, widmet sich die Bundesregierung einer Thematik, die in mehrfacher Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Zunächst sind Änderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts wegen der herausragenden Bedeutung dieses Status nicht nur für die Träger, sondern auch für die Identität und das Selbstverständnis des Staates von großer Bedeutung. Das gilt umso mehr, wenn es um eine Änderung im Bereich der sehr wenigen Fallgestaltungen des Verlustes der Staatsangehörigkeit geht. Insoweit haben die im Vorfeld der Anhörung auch von Rechtswissenschaftlern mit hoher Emotionalität geführten Debatten gezeigt, dass es offenbar um mehr geht, als eine schlichte Auslotung gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume.

Zudem hat die Entscheidung des EuGH vom 12. März 2019 in der Rs. C-221/17 – Tjebbes nach Ansicht u.a. der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (WD Nr. 04/19 v. 29.05.2019) in diese Debatte eine neue Fragestellung hineingetragen, die mit Blick auf die Folgen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit auch die Unionsbürgerschaft eine unionsrechtliche Überprüfung erforderlich macht.

Schließlich hat auch der Änderungsantrag (A-Drs. 19(4)292), mit dem auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2018 (Az. 1 C 15.17 – ZAR 2018, 318 ff. m. Anm. *Kluth*) reagiert wird, und im Falle einer Mehrehe eine Einbürgerung ausgeschlossen werden soll, eine Debatte über eine angebliche „Leitkulturgesetzgebung“ ausgelöst, die den Versuch einer grundlegenden Kontextveränderung der Regelungsmaterie unternimmt und deshalb einer offenen und klarstellenden Auseinandersetzung im parlamentarischen Verfahren auch von rechtswissenschaftlicher Seite bedarf.

## **II. Einführung eines neuen Verlusttatbestandes in § 28 StAG**

### *1. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung*

Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens stellt sich zunächst die Frage der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung, also des Handlungsbedarfs. Mit Blick auf den zur Änderung anstehenden § 28 StAG ist insoweit zu beachten, dass sein aktueller Regelungsgehalt – auf den ersten Blick – vergleichsweise „jung“ ist und auf das Gesetz zur Reform des StAG vom 15. Juli 1999 zurückgeht. Zum damaligen Zeitpunkt hatte der Bundesgesetzgeber (erneut)<sup>1</sup> einen Handlungsbedarf im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts erkannt, um auf die „Abkehr von Deutschland“ sowie die damit verbundene „Illoyalität“ zu reagieren, wenn ein Deutscher mit zugleich einer weiteren Staatsangehörigkeit sich ohne Zustimmung in den Dienst der Streitkräfte oder einem vergleichbaren bewaffneten Verband seines anderen Heimatstaates eintritt. Diese Regelung wird ebenso wie die bislang geregelten weiteren Verlusttatbestände in der Literatur als „einhellig anerkannt“ bezeichnet<sup>2</sup> und begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die nunmehr vorgeschlagene Ergänzung und einen weiteren Verlusttatbestand erläutert der Gesetzesentwurf damit, dass in Gestalt der Terrormiliz ein neues Phänomen entstanden ist, das trotz Wertungsgleichheit von der bestehenden Regelung tatbestandlich nicht erfasst wird. Der Gesetzesvorschlag zielt somit auf die Einbeziehung eines neuen Phänomens in die bestehende Ratio der Verlustregelung ab; das Gesetzesrecht soll auf

---

<sup>1</sup> Siehe zur Anknüpfung an frühere Regelungen *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 16, Rn. 48.

<sup>2</sup> *Wittreck*, a.a.O.

eine neue Realität erstreckt werden. Das erscheint prima facie als schlüssige und folgerichtige Vorgehensweise.

Wenn man gleichwohl den Handlungsbedarf anzweifeln mag, so mit Blick auf der derzeit rückläufigen Bedeutung des im Rahmen der Debatte im Vordergrund stehenden Terrormiliz Islamischer Staat. Auf diese wird im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzesentwurfs auch ausdrücklich Bezug genommen (S. 7).

Die geringe Zahl der aktuell für die Anwendung der Norm in Betracht kommenden Personen ist aber alleine kein Grund dafür, die Erforderlichkeit einer Gesetzgebung zu verneinen. Denn erstens spricht die weltweite Entwicklung des Terrors und der Terrormilizen dafür, dass jederzeit mit einer neuen Dynamik gerechnet werden muss und dass auch Deutsche für entsprechende Kampfeinsätze rekrutiert werden. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass eine entsprechende gesetzliche Regelung mit Blick auf ihre Folgen, wie ein grundsätzliches Wiedereinreiseverbot nach Deutschland, eine erhebliche Steuerungswirkung entfalten kann. Drittens wäre es auch schwer verständlich, warum der Gesetzgeber eine jedenfalls in der jüngeren Vergangenheit bedeutsame vergleichbare Konstellation gänzlich außer Betracht lassen würde.

Vergleichbare gesetzgeberische Aktivitäten lassen sich auch in anderen europäischen bzw. westlichen Staaten verfolgen, wobei jeweils Gesetzgebungsakte zur Terrorismusbekämpfung den Ausschlag für die Einführung neuer Verlusttatbestände gaben.<sup>3</sup>

## 2. Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG

### a) Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24.05.2006 zur Rücknahme erschlichener Einbürgerungen die Gelegenheit genutzt, sich ausführlich mit der Auslegung von Art. 16 Abs. 1 GG zu befassen und dabei besonderes Gewicht auf die Integrationsfunktion der Staatsangehörigkeit gelegt: „Entziehung ist danach jede Verlustzufügung, die die (...) Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.“<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Weber, ZAR 2015, 138 (141 ff.).

<sup>4</sup> BVerfGE 116, 24 (44).

Damit ist eine erste wesentliche Anforderung bezeichnet, die durch die zweite, direkt aus dem Wortlaut folgende Anforderung zu ergänzen ist, dass keine Staatenlosigkeit entstehen kann.

b) Vergleichbarkeit mit anerkannten Verlusttatbeständen

Die erste sachliche Anforderung kann m.E. im vorliegenden Zusammenhang bereits damit tragfähig belegt werden, dass auf die inhaltliche Wertungsgleichheit mit dem anerkannten geregelten Verlusttatbestand in § 28 Abs. 1 StAG verwiesen wird.

Setzt man voraus, dass sich ein Deutscher mit einer weiteren Staatsangehörigkeit „an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt“, so geht das damit vorausgesetzte Verhalten deutlich weiter, als im Falle der bereits geregelten Variante des Eintritts in Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband, weil in diesem Fall keine Beteiligungen an Kampfhandlungen vorausgesetzt werden. Es ist deshalb schlüssig, dass in der neu geregelten Variante erst recht von einer Abwendung von Deutschland bzw. einer Illoyalität ausgegangen werden kann. In Bezug auf die Illoyalität gilt dies wiederum noch verstärkt, weil das Handeln von ausländischen Streitkräften nicht zwingend völkerrechtswidrig ist und der Maßgabe des Art. 26 GG zuwiderläuft, was im Falle von Terrormilizen indes der Fall ist.

Daraus folgt, dass hier ein zumindest wertungsgleicher Verlusttatbestand normiert wird.

Wie im Fall der bisherigen Regelung kann auch die Zuwendung zu einer Terrormiliz durch die Betroffenen in zumutbarer Weise beeinflusst werden, so dass auch insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

c) Ungleichbehandlung mit Nur-Deutschen?

Soweit der Regelung eine verfassungswidriger, weil willkürliche Ungleichbehandlung von Mehrfachstaatern im Verhältnis zu Nur-Deutschen entgegengehalten wird, stellt sich mit Blick auf die bereits seit dem Jahr 2000 bestehende Regelung zunächst die Frage, warum dieser Einwand gegenüber dieser Regelung nicht erhoben wurde und wird.

In der Sache ist meines Erachtens dem Einwand schon durch die Normstruktur des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG die Grundlage entzogen. Wenn dort nämlich ausdrücklich normiert wird, dass die Staatenlosigkeit die äußerste Grenze einer Verlustregelung darstellt, so folgt daraus zugleich, dass das Grundgesetz ebenso wie das thematisch einschlägige Völkerrecht die mehrfache Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal bei Ent-

scheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit zulässt. Jede anderslautende Argumentation würde den Sinn und Zweck dieser Regelungen auf den Kopf stellen.

Dass man sich als Träger einer mehrfachen Staatsangehörigkeit dieser rechtlichen Konsequenzen bewusst sein sollte, ist die Kehrseite der anderweitigen rechtlichen Vorteile, die mit diesem Status verbunden sind.

Mit Blick auf die vorstehend zu würdigende Neuregelung ist überdies zu beachten, dass es dem Gesetzgeber gerade darauf ankommt, gegenüber denjenigen Personen, die eine Beteiligung an Terrormilizen in Erwägung ziehen und damit gegen fundamentale auch völkerrechtliche Rechtssätze verstoßen wollen, eine maximale präventive Steuerungswirkung erzielt werden soll. Es soll nicht alleine auf die abschreckende Wirkung einer späteren Bestrafung vertraut, sondern unmittelbar ein rechtlicher Nachteil herbeigeführt werden, der mit Blick auf noch bestehende soziale Bindungen in Deutschland zu einer Verhaltensänderung führt. Dies wird völlig verkannt, wenn eine diskriminierende, die fundamentale Rechtsgleichheit ignorierende Behandlung dieses Personenkreises kritisiert oder eine Flucht des deutschen Staates aus seiner Verantwortung gesehen wird.<sup>5</sup>

#### d) Hinreichende Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit

Erhebliche Kritik hat der Gesetzentwurf auch im Hinblick auf seine hinreichende Bestimmtheit erfahren. Dabei wird indes verkannt, dass die verwendeten gesetzlichen Tatbestandsmerkmale aus völker- und unionsrechtlicher Ebene etabliert sind, der Gesetzgeber eine Legaldefinition vorsieht und im Rahmen der Feststellung nach Absatz 3 eine gerichtlich kontrollierbare Konkretisierung in Bezug auf den Einzelfall vorsieht.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht die Bestimmtheitsanforderung des Verlusttatbestandes in die materiellen Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG ein und macht damit deutlich, dass sie hoch einzustufen sind.

Diesen Anforderungen wird die vorgeschlagene Regelung jedenfalls dann gerecht, wenn man sie in ihrem Gesamtzusammenhang würdigt.

Die Legaldefinition in Absatz 3 stellt eine größtmögliche Konkretisierung des Phänomens der Terrormiliz dar. Sie arbeitet mit Begriffen, die dem geltenden nationalen und

---

<sup>5</sup> Siehe dazu auch vertiefend *Weber*, Die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit: rechtliche Zulässigkeit und rechtspolitische Kostenvoranschläge, ZAR 7/2019 i.E., unter 5.

internationalen Recht vertraut sind<sup>6</sup> (siehe dazu im Einzelnen auch die Stellungnahme des Sachverständigen Thym).

Im Einzelnen: der „bewaffnete Verband“ wird bereits verwendet und der Begriff paramilitärisch ist etabliert. In „völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen usw.“ ist ebenfalls für den Rechtsanwender ein eindeutiger Begriff. In Bezug auf diesen stellt sich indes die Frage, ob er für den Normadressaten hinreichend bestimmt ist.

Der legaldefinierte Begriff der „Terrormiliz“ wird hier nicht durch eine Verweisung auf Definitionen zum Merkmal „Terror“, sondern durch die Völkerrechtswidrigkeit konkretisiert, wird dies auch im europäischen Sekundärrecht praktiziert wird (z.B. Art. 12 Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU). Es besteht vor diesem Hintergrund jedenfalls mit Blick auf den Rechtsraum der Europäischen Union ein etabliertes Verständnis, welche Verhaltensweise als völkerrechtswidrig einzustufen sind. An diese gefestigte Rechtspraxis kann der Gesetzgeber auch bei der Neuregelung anknüpfen.

Hinzu kommt schließlich, dass mit der in Ansatz 4 von „Amts wegen“ vorgesehenen Feststellung, eine Konkretisierung auf den Einzelfall vorgesehen ist, so dass der Betroffene auch durch die zuständige Behörde darüber in Kenntnis gesetzt wird, auf der Grundlage welcher Merkmale die Organisation, der er sich angeschlossen hat, als Terrormiliz eingestuft wird.

Jedenfalls zusammen mit dieser Konkretisierung durch den feststellenden Verwaltungsakt, der seinerseits gerichtlich kontrollierbar ist, liegt eine den Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG genügende hinreichend bestimmte Regelung vor.

### 3. *Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht in seiner Auslegung durch EuGH*

Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 12. März 2019 in der Rs. C-221/17 – Tjebbes<sup>7</sup> zu einer niederländischen Verlustregelung entschieden, dass der Verlust in derartigen Fällen (es ging lediglich um Fälle der längeren Abwesenheit ohne Anknüpfung an aktives staatschädliches Verhalten) eine Einzelfallentscheidung mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich ist. Daraus hat der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen

---

<sup>6</sup> Siehe bereits *Maaßen*, ZAR 2011, 336 ff. zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen der Terrorismusbekämpfung. Dort S. 340 ff. auch schon zu den Regelungsspielräumen des Gesetzgebers und entsprechenden Vorschlägen.

<sup>7</sup> Dazu näher und kritisch *Weber*, JZ 2019, 449 ff.

Bundestages abgeleitet, dass auch im vorliegenden Fall eine solche Einzelfallprüfung erforderlich ist.<sup>8</sup>

Abgesehen davon, dass der EuGH durch seine Entscheidung den Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta überdehnt, ist zu beachten, dass erstens sich die vorliegende Fallkonstellation grundlegend vom Verlusttatbestand unterscheidet, über den der EuGH zu entscheiden hatte und dass zweitens mit der Verlustfeststellung eine auf den Einzelfall bezogene Maßnahme vorliegt, die einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Zunächst ist festzuhalten, dass im vorliegenden Zusammenhang den besonderen Umständen des Einzelfalles eine sehr viel geringere Bedeutung zukommt, weil der Tatbestand erstens sehr eng gefasst ist und zweitens die vorzunehmende Abwägung in Bezug auf die Merkmale „Abkehr vom deutschen Staat“ und „Illoyalität“ für alle Fallkonstellationen einheitlich vornehmen konnte. Während die Umstände, die zum Verlassen des Staatsgebietes führen sehr unterschiedlich und vielgestaltig sein können, geht es hier um eine in Bezug auf die maßgeblichen Wertungen klare Fallkonstellation und Abwägung bei der die weiteren Umstände nicht von erheblichem Gewicht sind. Deshalb durfte der Gesetzgeber die Abwägung abschließend und verbindlich vornehmen. Einer Einzelfallabwägung bedurfte es nicht.

Ein Anliegen des EuGH ist es aber zudem, eine Kontrolle der Anwendung auf den Einzelfall zu ermöglichen. Diese Vorgaben wird aber durch den justiziablen feststellenden Verwaltungsakt erreicht. Es sind deshalb keine Verstöße gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Verlust Unionsbürgerschaft ersichtlich.

#### *4. Zwischenergebnis und Handlungsempfehlung*

Im Ergebnis steht die vorgeschlagene Regelung damit im Einklang mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht. Es wird aber zur Absicherung der Vorhersehbarkeit und der Eröffnung des fachgerichtlichen Rechtsschutzes empfohlen, klarstellend zu regeln, die Verlustwirkung erst nach Erlass des feststellenden Verwaltungsaktes nach Absatz 4 eintritt.

### **III. Ergänzung des § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG durch eine Nummer 8**

#### *1. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung*

---

<sup>8</sup> WD Nr. 04/19 v. 29.05.2019.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte durch Urt. v. 29.5.2018 (Az. 1 C 15.17) entschieden, dass eine vom Einbürgerungsbewerber rechtswirksam im Ausland geschlossene weitere Ehe einem wirksamen Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 1 StAG nicht entgegensteht.<sup>9</sup>

Das Gericht hatte weiter ausgeführt, dass es im Ermessen des Gesetzgebers steht, diese Regelung an die weitergehenden Anforderungen des § 9 Abs. 1 StAG anzupassen oder nicht, weshalb eine Übernahme der dort normierten Anforderung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ nicht im Wege der Auslegung erfolgen kann.

Die Bundesregierung hat darauf reagiert, weil sie eine Gleichbehandlung bei der Einbürgerungstatbestände anstrebt.

## *2. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz*

Die vorgeschlagene Regelung steht mit der Verfassung in Einklang. Wie die bereits in § 9 Abs. 1 StAG normierte Bedingung, zielt sie darauf ab, dass in Art. 6 Abs. 1 GG verankerte Leitbild der gleichberechtigten Ein-Ehe beim Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit als Zugangsbedingung abzusichern.

In Bezug auf die bestehenden Regelungen wurden in der Rechtsprechung keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben. Diese sind auch nicht ersichtlich.

## *3. Aufenthaltsrechtliche Relevanz und integrationspolitische Bedeutung*

Auch das Aufenthaltsrecht geht in § 30 Abs. 4 AufenthG von Leitbild der Ein-Ehe aus, indem nur die erste nachziehende Ehefrau den Ehegattennachzug in Anspruch nehmen kann. Weitere Ehefrauen werden auf andere Zugangswege verwiesen, aber nicht ausgeschlossen. Damit

Die Zulassung der Einbürgerung von polygamen Personen würde sich integrationspolitisch nachteilig auswirken, weil das verfassungsrechtliche Leitbild der Ein-Ehe in seiner Bedeutung und Verbindlichkeit für die deutsche Rechtsordnung verwässert würde.

---

<sup>9</sup> BVerwG, ZAR 2018, 314 ff. m. Anm. Kluth.

#### **IV. Weitere Änderungen**

In Bezug auf die weiteren Änderungen bestehen aus meiner Sicht keine rechtlichen Einwände.

Prof. Dr. Winfried Kluth

Sekretariat des  
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)315 F**

**23. Juni 2019**

**Vorab per E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)**

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines  
Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-  
Drucks. 19/9736)**

**Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen  
Bundestages am 24. Juni 2019**

An dem Entwurf der Regierung fällt zunächst auf, daß hier der neue, bisher allenfalls aus den Massenmedien bekannte, aber jedenfalls nicht als Rechtsbegriff etablierte Term „Terrormiliz“ eingeführt wird. Dieser soll dann im vorgeschlagenen § 28 Abs. 3 n.F. StAG legal definiert werden. Der neue Begriff der „Terrormiliz“ ist deutlich enger als der etablierte strafrechtliche Begriff der „terroristischen Vereinigung“ (§ 129a StGB), so soll eine „Terrormiliz“ u.a.

- „bewaffnet“ (aber mit welchen Waffen eigentlich? Müssen es Feuerwaffen sein?) und
- „paramilitärisch organisiert“ (was bedeutet das?) sein.

Außerdem wird der offenbar seitens des Gesetzgebers verfolgte Zweck auch gleich wieder in Frage gestellt durch die weitere tatbestandliche Einschränkung, nach der die Mitgliedschaft in einer oder die Unterstützung einer solchen „Terrormiliz“ für die Ausbürgerung eines Doppelstaaters nicht hinreichend sein soll, sondern vielmehr nur die

„konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“ (kann man sich denn auch abstrakt an Kampfhandlungen beteiligen?).

Was letztere Einschränkung angeht, so fragt man sich nicht nur, wie man das in Deutschland dann eigentlich nachweisen will, der Nachweis der Mitgliedschaft oder auch nur Unterstützung einer „Terrormiliz“ wird ja ohnehin schwer genug. (Was ist etwa, wenn jemand behauptet, er sei zwar mit seinen Gefährten ins Gefecht gezogen, habe aber dann absichtlich immer vorbeigeschossen?). Sondern man könnte auch auf den Gedanken kommen – so abseitig ist das keineswegs – daß diese Einschränkung letztlich mit der Wertung aus 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG konfligiert. Denn auch wenn – wie man hört – bei der Bundeswehr inzwischen Kampfpanzer so umgerüstet werden, daß schwangere Frauen beim Kampfpanzerfahren nicht übermäßig durchgerüttelt werden, so bleibt außerhalb unseres Kulturkreises doch die „konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“ eigentlich ausschließlich Männersache. Was ja nicht bedeutet, daß Frauen einer „Terrormiliz“ nicht auch sehr nützlich sein können: so mag eine logistisch versierte Organisatorin oder eine erfahrene Sanitäterin viel wertvoller für eine Terrormiliz sein als ein männlicher Tölpel mit Gewehr, der immer vorbeischießt (und hinterher in Deutschland behauptet, dies sei mit Absicht geschehen), beide beteiligen sich aber nie „konkret“ an Kampfhandlungen und dürfen daher ihre Staatsbürgerschaft behalten.

Daher wirkt der Entwurf der Bundesregierung in mancher Hinsicht unausgegoren. Ich würde es daher für vorzugswürdig halten, auf den als Rechtsbegriff etablierten Terminus der terroristischen Vereinigung im Sinne des Strafgesetzbuches abzustellen. Das könnte etwa so aussehen:

1. Nach § 17 Abs. 1 Nr. 5 wird folgende neue Nummer 6 angefügt:

„6. durch Eintritt in eine terroristische Vereinigung (§ 28a)“

2. Die bisherigen Nummern 6 und 7 der Vorschrift werden zu Nummern 7 und 8.

3. Nach § 28 wird folgender § 28a angefügt:

„§ 28a

Ein Deutscher, der freiwillig eine Vereinigung im Sinne der Vorschrift aus § 129a Abs. 1 oder Abs. 2 Strafgesetzbuch, sei es im Inland oder auch im Ausland (§ 129b Abs. 1 Satz 1 Strafgesetzbuch) gründet oder sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern er zum Zeitpunkt der Tat noch eine weitere Staatsangehörigkeit innehatte.“

Dadurch würde der Tatbestand in dreierlei Hinsicht deutlich weiter gefaßt:

- erstens würde die *Mitgliedschaft* in einer terroristischen Vereinigung genügen,
- die, zweitens, im Sinne des Strafgesetzbuches durch ihre Ziele und Pläne definiert wird und nicht auch noch objektiv „paramilitärisch“ oder „bewaffnet“ sein müßte,
- und drittens *auch inländische* „Terrormilizen“ umfassen würde.

Denn es leuchtet ja kaum ein, daß man seine Staatsbürgerschaft verlieren soll, wenn man in Syrien beim „Islamischen Staat“ mitmacht und also versucht „die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen“, nicht aber, wenn man in Deutschland eine Terrormiliz aufmacht und also Deutschland bekämpft. Früher oder später wird es wohl „Terrormilizen“ auch in Deutschland geben; dafür spricht die hohe Zahl islamischer Menschen, deren über die Generationen hinweg eher abnehmende und nicht zunehmende Assimilationsbereitschaft und der weltweite Trend zu einer immer strengeren und politischen Auslegung des Islams.

Überhaupt hat man den Eindruck, daß die Autoren des Regierungsentwurfs vermutlich hauptamtlich Strafrechtler sind und daher unbewußt immer von der „Ultima-ratio-Funktion des Strafrechts“ her denken; deshalb die vielen Kautelen und Einschränkungen. Aber das ist hier nicht angebracht: denn es geht nicht um eine strafrechtliche Norm, sondern eine verwaltungsrechtliche, und das erkennbare gesetzgeberische Ziel kann nur erreicht werden, wenn die neue Regelung dann auch in einer nennenswerten, bemerkbaren Zahl von Fällen wirklich angewendet werden kann. Schon von daher muß sie deutlich weiter gefaßt werden.

Gänzlich verfehlt und unbedingt zu streichen ist die eigenartige Formulierung „in völkerrechtswidriger Weise“. Soll man also die Staatsbürgerschaft behalten dürfen, wenn man völlig völkerrechtskonform „die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen versucht“? Strenggenommen ist weder das eine noch das andere möglich; denn das Völkerrecht hat im wesentlichen die Beziehungen von Staaten untereinander zum Gegenstand und betrifft im allgemeinen überhaupt nicht das Handeln von Privatleuten, sei dieses auch politikbezogen, gewaltsam und verwerflich. Die Aktivitäten von Terroristen innerhalb eines Staates sind eigentlich nie „völkerrechtswidrig“, sondern aus Sicht des Völkerrechts eine „innere Angelegenheit“ und somit gerade *kein* Gegenstand des Völkerrechts. (Dies wäre nur anders,

wenn die Terroristen von einem anderen Staat gesteuert werden). Die typischen Aktionen von Terroristen sind strafbar und auch *insofern* „verfassungswidrig“, als sie die bestehende Verfassung beseitigen wollen. (*Eigentlich* kann aber nur der Staat verfassungswidrig handeln, denn an ihn ist die Verfassung adressiert und nicht an Privatleute). Terroristen können aber nicht „völkerrechtswidrig“ handeln, denn dafür müßten sie ein Staat sein oder Agenten eines Staates.

In der Begründung (S. 10) wird der völkerrechtliche Passus mit der Erwägung begründet, die Einschränkung sei aufgenommen worden, „um völkerrechtlich gerechtfertigte ‚Befreiungsbewegungen‘ oder revolutionäre Kräfte auszunehmen, die sich gegen in völkerrechtlich zu mißbilligender Weise handelnde Gruppen und Regime richten.“ Da die „Freiheitskämpfer“ des einen stets die „Terroristen“ des anderen sind, wird es schwer zu entscheiden sein, ob die Weigerung einer bestimmten Regierung, vor Terroristen ohne weiteres zu kapitulieren und sich von ihnen absetzen zu lassen, „völkerrechtlich zu mißbilligen“ sei. Im allgemeinen dürfen Regierungen sich gegen bewaffneten Aufruhr gewaltsam behaupten, und im allgemeinen dürfen andere Regierungen dieses Recht nicht in Abrede stellen, es wäre eine verbotene Einmischung in innere Angelegenheiten eines anderen Staates.

### **Zum Änderungsvorschlag der CDU/CSU und der SPD-Fraktion:**

Dieser ist vor dem Hintergrund der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Sache zu bejahen.

### **Zum Änderungsvorschlag des Bundesrates:**

Auch dieser ist, ebenfalls vor dem Hintergrund der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, in der Sache zu befürworten.

Allerdings könnte es zu späteren Auslegungsproblemen führen, wenn in der Vorlage einfach nur von „verheiratet“ die Rede ist. Gewissermaßen werden dadurch die deutschen Lebensverhältnisse (mit Standesamt und Zivilehe) in die weite Welt hinausprojiziert; diese unsere Lebensverhältnisse sind eben bereits seit dem aufgeklärten Absolutismus in Preußen von einer umfassenden und systematischen Durchdringung und Ordnung aller gesellschaftlichen Verhältnisse durch die staatliche Verwaltung und das positive Recht geprägt. Aber in den meisten islamischen Ländern gibt es gar keine Zivilehe; Eheschließungen sind dort durchweg Sache einer kaum alphabetisierten Dorfgeistlichkeit, deren Aussprüche jedoch (anders als oft staatliche Verfügungen) gesellschaftliche Anerkennung finden. Ich würde daher folgende Fassung für vorzuzugswürdig halten:

„...keine Mehrfachehe führt und auch nicht unabhängig vom Fortbestand einer ehelichen Lebensgemeinschaft mehrfach parallel verheiratet ist; dies gilt unabhängig davon, ob die fraglichen Ehen staatlich oder konfessionell geschlossen wurden und ob sie

primär zivil- und personenstandsrechtlichen oder aber religiösen, kultischen oder sittlichen Charakter haben.“

Entsprechend könnte man dann diese Einschränkung der Einbürgerung auch in § 13 StAG (Einbürgerung eines ehemaligen Deutschen bzw. seiner minderjährigen Kinder) entsprechend vornehmen; dies hat der Bundesrat u.U. übersehen.

## **Verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Bedenken?**

Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich eigentlich nicht, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird ja im Gesetzesentwurf (S. 7) erklärt. Auch unionsrechtliche Bedenken ergeben sich eigentlich nicht. Wie in der Gesetzesbegründung (S. 8) zutreffend ausgeführt wird, fällt nach dem Recht der Europäischen Union der Erwerb und der Verlust der Staatsangehörigkeit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Die sogenannte Unionsbürgerschaft (Art. 20 AEUV) ist hingegen eine automatische Nebenfolge der Inhabung der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates. Da die EU niemanden zum „Unionsbürger“ machen könnte, der es nicht (vermittels der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates) schon ist, hat die „Unionsbürgerschaft“ letztlich symbolischen Charakter (vergl. Art. 20 Abs. 1 Satz 3 AEUV).

Demgegenüber versucht der EuGH – der stets bemüht ist, die Kompetenzen der Union auch in Bereiche auszuweiten, in denen diese eigentlich keine Kompetenzen hat – in letzter Zeit, auch das Recht der Staatsangehörigkeit in den Mitgliedstaaten unionsrechtlich zu überformen nach Maßgabe des Satzes, zwar seien die Mitgliedstaaten für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit allein zuständig, sie hätten aber dabei gleichwohl das Unionsrecht zu beachten (EuGH, Urt. v. 2. März 2010, C-135/08 – *Rottmann*)<sup>1</sup>. Nun führt allerdings dieser Satz die eigentlich vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten *ad absurdum*. Denn eine „mitgliedstaatliche Kompetenz unter ständiger Oberaufsicht durch den EuGH“ ist eben keine mitgliedstaatliche Kompetenz mehr.

Risiken ergeben sich hier v.a. durch ein neues Urteil des EuGH zum Verlust der niederländischen Staatsbürgerschaft (EuGH, Urt. v. 12. März 2019, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*)<sup>2</sup>. Demnach soll der Verlust der nationalen Staatsbürgerschaft der EU-Grundrechtecharta widersprechen, wenn er bei Erfüllung eines bestimmten gesetzlichen Tatbestandes automatisch eintritt, ohne daß einzelfallbezogene Abwägungen stattfinden müßten.

Jedenfalls nach hier vertretener Ansicht dürften die zitierten Urteile als *Ultra-vires*-Akte in Deutschland nicht anwendbar und unbeachtlich sein. **Da es aber unsicher erscheint, ob diese – zwar zutreffende – Rechtsauffassung im Ergebnis gegen die Unionsebene auch**

---

<sup>1</sup> InfAuslR 2010, 185 ff.

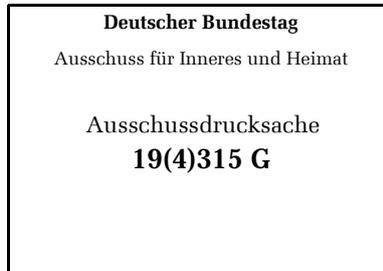
<sup>2</sup> InfAuslR 2019, 229 ff.

**effektiv durchzusetzen ist, liegt hierin ein bleibendes Risiko und es wäre wohl zu empfehlen, die geplante Vorschrift an die Vorgaben der *Tjebbes*-Rechtsprechung des EuGH anzupassen.** Dazu dürfte es hinreichend sein, eine – normalerweise eben fast nie anzuwendende – Ausnahmeklausel vorzusehen, die bei gravierenden Folgen der Entscheidung für Familienangehörige einschlägig ist.

Berlin, 23. Juni 2019

*Ulrich Vosgerau*

**RaVG Dr. Philipp Wittmann<sup>1</sup>**



**Karlsruhe, den 21. Juni 2019**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drs. 19/9736, 19/10518)**

– Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für  
Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 24. Juni 2019 –

Die nachfolgende Stellungnahme dient der Vorbereitung der öffentlichen Anhörung am 24. Juni 2019 und beruht auf den Gesetzentwürfen BT-Drs. 19/9736 und 19/10518 mit Änderungsanträgen A-Drs. 19(4)292 und 19(4)311.

Die Bearbeitung wurde nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, kann jedoch – zumal angesichts des Umfangs der Gesetzesvorhaben und der begleitenden öffentlichen Diskussion, der Komplexität der Sachmaterie und des eng gesetzten Zeitrahmens<sup>2</sup> – keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Zu einzelnen Fragen kann vertiefende oder klarstellende Auskunft im Rahmen der Anhörung gegeben werden.

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe, Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Heidelberg und Freiburg i.Br. und Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts. Die Stellungnahme beruht auf den Rechtsauffassungen des Verfassers und spiegelt nicht etwaige Rechtsauffassungen der Stamm- oder Abordnungsdienststelle des Verfassers wieder. Eine Zuständigkeit des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts für Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts ist nicht gegeben (Lit. A Ziffer I Nr. 3 des Beschlusses des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.2015 gem. § 14 Abs. 4 BVerfGG).

<sup>2</sup> Die Bestellung zum Sachverständigen erfolgte am 17. Juni 2019. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch der zu begutachtende Sachverhalt erstmals mitgeteilt.

A. Verlust der Staatsangehörigkeit bei konkreter Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland

I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736). Demnach soll § 17 Abs. 1 StAG folgende Fassung erhalten (Änderungen fett vorgehoben):

(1) Die Staatsangehörigkeit geht verloren

1. durch Entlassung (§§ 18 bis 24),
2. durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25),
3. durch Verzicht (§ 26),
4. durch Annahme als Kind durch einen Ausländer (§ 27),
5. durch Eintritt in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates **oder durch konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland** (§ 28),
6. durch Erklärung (§ 29) oder
7. durch Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes (§ 35).

(2) [...]

(3) [...]

§ 28 StAG soll die folgende Fassung erhalten:

**(1)** Ein Deutscher, der

1. auf Grund freiwilliger Verpflichtung ohne eine Zustimmung des Bundesministeriums der Verteidigung oder der von ihm bezeichneten Stelle in die Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband eines ausländischen Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, eintritt, oder

**2. sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt,**

verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, **es sei denn, er würde sonst staatenlos.**

**(2) Der Verlust nach Absatz 1 tritt nicht ein,**

1. **wenn der Deutsche noch minderjährig ist, oder**
2. **im Falle des Absatzes 1 Nummer 1, wenn der Deutsche auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages zum Eintritt in die Streitkräfte oder in den bewaffneten Verband berechtigt ist.**

**(3) Terrormiliz im Sinne des Absatzes 1 Nummer 2 ist ein 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.**

**(4) Der Verlust ist im Falle des Absatzes 1 Nummer 2 nach § 30 Absatz 1 Satz 3 von Amts wegen festzustellen. Die Feststellung trifft bei gewöhnlichem Aufenthalt des Betroffenen im Inland die oberste Landesbehörde oder die von ihr nach Landesrecht bestimmte Behörde. Befindet sich der Betroffene noch im Ausland, findet gegen die Verlustfeststellung kein Widerspruch statt; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.**

## II. Verfassungsrecht

### 1. Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit von der Rechtsprechung formulierten Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 1 GG folgende Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit formuliert: Sie darf sich nicht als Entziehung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG darstellen, d.h. als Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise vermeiden kann.<sup>3</sup> Dies schließt ein absolutes Verbot der rückwirkenden Inkraftsetzung eines Verlusttatbestandes ein.<sup>4</sup> Sie darf eine Staatenlosigkeit des Betroffenen auch nicht gegen dessen Willen herbeiführen<sup>5</sup> und muss auf einem förmlichen Parlamentsgesetz beruhen (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG).<sup>6</sup> Dieses wiederum muss den Grundsätzen der Rechtssicherheit und Normenklarheit genügen, wobei die Anforderungen nicht abstrakt, sondern nur in Abhängigkeit vom Grad der Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Betroffenen im Rahmen der sachlichen Gegebenheiten des Anwendungsfalls bestimmt werden können.<sup>7</sup>

Den erstgenannten Anforderungen trägt der Gesetzesentwurf durch die Formulierung des Gesetzesentwurfs Rechnung, der einen Eintritt der Staatenlosigkeit in Folge der gesetzlichen Verlustregelung verbietet und – bedingt durch die Anknüpfung an gegenwärtiges Verhalten des Betroffenen – eine rückwirkende Anwendung auf frühere Angehörige von sog. Terrormilizen

---

<sup>3</sup> BVerfGE 116, 24 (44); 135, 48 (juris, Rn. 31).

<sup>4</sup> BVerfGE 135, 48 (Rn. 42).

<sup>5</sup> Vgl. allerdings BVerfGE 116, 24 (Rn. 52 ff.) zum Sonderfall der Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung.

<sup>6</sup> Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 Rn. 52.

<sup>7</sup> BVerfGE 116, 24 (Rn. 74 ff.).

ausschließt.<sup>8</sup> Zwar dürfte den potentiellen Normadressaten, die sich zum Zeitpunkt der Verwirklichung des Verlusttatbestandes gegebenenfalls schon seit längerer Zeit im Ausland befinden, eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts regelmäßig nicht konkret vor Augen stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seiner bisherigen Rechtsprechung aber genügen lassen, dass der Betroffene die Rechtsfolge seines Verhaltens anhand der gesetzlichen Vorschriften voraussehen konnte, um einen Verstoß gegen das absolute Entziehungsverbot des Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG auszuschließen. Auf die tatsächliche Kenntnis der Rechtslage bzw. der tatsächlichen Folgen des Handelns des Betroffenen hat es in diesem Zusammenhang nicht abgestellt.<sup>9</sup>

Die Verhältnismäßigkeit des Verlusttatbestandes ist jedenfalls bei der hier vorgeschlagenen Deutung des Gesetzesentwurfs<sup>10</sup> auch im Vergleich zu anderen Verlusttatbeständen gewahrt, die alleine an den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit (§ 25 Abs. 1 StAG), den Staatsangehörigkeitsverzicht (§ 26 Abs. 1 StAG) oder den freiwilligen Eintritt in die Streitkräfte eines ausländischen Staates (§ 28 StAG a.F.) anknüpfen, ohne – über den bloßen Willensakt hinaus – einen äußeren Akt der Illoyalität zu fordern. Denn der Betroffene hat sich bewusst – d.h. in zumindest potentieller Kenntnis des Verlusttatbestands<sup>11</sup> – und ohne äußeren Druck für die Herbeiführung des Verlusttatbestands entschieden, ohne dass für sein Verhalten – die konkrete Beteiligung an völkerrechtswidrigen Kampfhandlungen einer sog. Terrormiliz im Ausland – ein nach nationalem Recht billigerswerter Grund ersichtlich ist; er wird auch nicht staatenlos und damit auch völkerrechtlich nicht schutzlos.

## 2. Verbleibende verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten vor dem Hintergrund des bisherigen Regelungskonzepts des Staatsangehörigkeitsrechts

Trotz der bewussten Anlehnung an den bisherigen Verlusttatbestand des § 28 StAG<sup>12</sup> betritt die Bundesregierung mit dem Gesetzesentwurf allerdings in gewisser Weise Neuland. Zum

---

<sup>8</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 7.

<sup>9</sup> BVerfGE 116, 24 (Rn. 76); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2006 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 1339/06 –, juris, Rn. 29 ff.; ähnlich BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 10. August 2001 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 2101/00 –, juris, Rn. 7.

<sup>10</sup> Unten S. 6 f.

<sup>11</sup> Oben Fn. 9.

<sup>12</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 7.

einen hat das Bundesverfassungsgericht bislang im vor allem über Fälle des Verlusts einer Staatsangehörigkeit entschieden, die unter gewissermaßen „bemakelten“ Umständen - d.h. aufgrund von Täuschung des Einbürgerungsbewerbers oder aufgrund einer unzutreffenden Vaterschaftsanerkennung durch einen deutschen Staatsangehörigen - erlangt worden war.<sup>13</sup>

Zum anderen begründet die deutsche Staatsangehörigkeit ein umfassendes Rechtsverhältnis, aus dem sowohl für das Staatswesen als auch für den Einzelnen Rechte und Pflichten erwachsen.<sup>14</sup> Sie hat als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit eine integrative Funktion, die für den Einzelnen und die Gemeinschaft gleichermaßen bedeutsam ist.<sup>15</sup> Innerer Grund der gesetzlichen Verlusttatbestände der §§ 18 ff. StAG ist demnach nicht ein Akt der Illoyalität gegenüber der Bundesrepublik Deutschland als solcher<sup>16</sup> oder gegenüber tragenden Strukturprinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, sondern die Hinwendung zu einem anderen Heimatstaat unter Inanspruchnahme der durch diesen gewährleisteten Schutzgarantien. Dies zeigt etwa die Gesetzesbegründung zu § 28 StAG i.d.F. des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999<sup>17</sup> auf, in der ausgeführt wird, dass in dem freiwilligen Eintritt in die Streitkräfte oder vergleichbaren bewaffneten Verbände eines ausländischen Staates

*eine Hinwendung zu dem anderen Heimatstaat und zugleich eine Abwendung von der Bundesrepublik Deutschland [liege], die einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit rechtfertig[e].<sup>18</sup>*

Dies wird insbesondere anhand des Umstands deutlich, dass § 28 StAG in seiner bisherigen Fassung den Eintritt in die Streitkräfte oder bewaffnete Verbände eines ausländischen Staates nur dann mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sanktioniert, wenn der Betroffene zugleich die Staatsangehörigkeit jenes Staates besitzt, in dessen Streitkräfte er eintritt. Dies kann nicht alleine durch das Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit des

---

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 116, 24 (Rücknahme erschlichener Einbürgerung) und BVerfGE 135, 48 (behördliche Vaterschaftsanfechtung). Der Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2006 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 1339/06 –, juris, betraf einen Fall des Staatsangehörigkeitsverlustes bei Antragswerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, enthält aber keine allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 54, 53 (70).

<sup>15</sup> BVerfGE 116, 24 (Rn. 49 f.); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2006 (Nichtannahmebeschluss) – 2 BvR 1339/06 –, juris, Rn. 12.

<sup>16</sup> Dies verkennen Gärditz, LTO vom 1. Juni 2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entzug-verlust-staatsangehoerigkeit-deutsch-terrormiliz-ausland-is/> und wohl auch der gegenwärtige Regierungsentwurf (BT-Drs. 19/9736, S. 9). Unklar insoweit HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 3, 4 f.

<sup>17</sup> BGBl. I, 1618.

<sup>18</sup> BT-Drs. 14/533, S. 15.

Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG erklärt werden, das auch bei Eintritt in die Streitkräfte eines beliebigen Staates unter Inhaberschaft einer weiteren Staatsangehörigkeit eines Drittstaates gewahrt bliebe. Vielmehr lässt die Vorschrift in ihrer gegenwärtigen Fassung erkennen, dass sie nicht oder nicht vorrangig an die Verletzung von Loyalitätspflichten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland durch Unterstützung einer (potentiell feindlichen) Macht, sondern unmittelbar an die Hinwendung zu einer fremden Schutzmacht anknüpft.<sup>19</sup>

Insoweit unterscheidet sich das bisherige Regelungsmodell des Staatsangehörigkeitsrechts grundlegend vom Steuerungsmodell z.B. des Ausländerrechts, das im Fall der Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen oder einer Verurteilung zu langjährigen Haftstrafen wegen vorsätzlicher Straftaten<sup>20</sup> eine Ausweisung zum Zweck der Abwehr schwerwiegender Gefahren für die öffentliche Sicherheit auch dann – unter Wahrung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall – ermöglicht, wenn diese sich seit vielen Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten oder hier geboren sind.<sup>21</sup> Demgegenüber sieht das deutsche Recht gegenüber deutschen Staatsangehörigen bislang lediglich die – praktisch bedeutungslose – Möglichkeit einer Verwirkung einzelner Grundrechte<sup>22</sup> oder des zeitlich begrenzten Verlusts einzelner staatsbürgerlicher Rechte aufgrund strafgerichtlicher Verurteilung,<sup>23</sup> aber keine vollständige Negierung ihres Staatsbürgerschaftsstatus vor.

Ob dieses einfachrechtliche Regelungskonzept verfassungsrechtlich unmittelbar vorgegeben ist, ist – nicht zuletzt mangels praktischer Anwendungsfälle zu anderen Modellen<sup>24</sup> – in der Rechtsprechung soweit ersichtlich nicht geklärt;<sup>25</sup> es ist jedenfalls nicht völkerrechtlich vorgegeben.<sup>26</sup> Dennoch ist der Gesetzgeber gut beraten, den Tatbestand eng zu führen und auf solche Fälle zu beschränken, in denen der Betroffene sich nicht lediglich als illoyal oder gefährlich erweist<sup>27</sup> – dies kann ggf. mit den Mitteln des Strafrechts oder des allgemeinen

---

<sup>19</sup> Weber, ZAR 2015, 144 (144); HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 7.

<sup>20</sup> § 54 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AufenthG.

<sup>21</sup> § 55 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 18 GG (Grundrechtsverwirkung).

<sup>23</sup> § 45 StGB.

<sup>24</sup> Vgl. Maunz/Dürig/Giegerich, 86. EL Januar 2019, GG Art. 16 Abs. 1 Rn. 157; BeckOK Grundgesetz/Maaßen GG Art. 16 Rn. 24.

<sup>25</sup> Vgl. Gärditz/Wallrabenstein, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, VerfBlog, 2019/6/16, <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>. Ablehnend wohl HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 7.

<sup>26</sup> Unten S. 9 f.

<sup>27</sup> Skeptisch insoweit auch Maunz/Dürig/Giegerich, 86. EL Januar 2019, GG Art. 16 Abs. 1 Rn. 55.

Gefahrenabwehrrechts bekämpft werden,<sup>28</sup> – sondern er sich zusätzlich der Obhut und Fürsorge einer fremden Schutzmacht dauerhaft anempfiehlt. Ansonsten schwächt er die Zäsurwirkung einer (nicht erschlichenen) Einbürgerung, die – als „verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit“<sup>29</sup> – auch dem Einbürgerungsstaat nicht ohne weiteres aufkündbare Loyalitätspflichten auferlegt<sup>30</sup> und – jedenfalls bislang<sup>31</sup> – nicht aus reinen Opportunitätserwägungen aufgekündigt werden kann.

Auch insoweit verließ der Gesetzgeber zwar das rechtlich zuverlässig ausgelotete Terrain, da Organisationen wie der „Islamische Staat“ keine förmliche Staatlichkeit aufweisen und als Völkerrechtssubjekte nicht anerkannt sind.<sup>32</sup> Dennoch ist – ungeachtet der zweifelsfreien Illegitimität seiner Herrschaft und Methoden – nicht zu leugnen, dass der „Islamische Staat“ sich jedenfalls in Teilen seines einstmaligen oder aktuellen Herrschaftsgebiets um die Etablierung staatsähnlicher Strukturen – einschließlich eigener Steuern, Sozialleistungen und eines eigenen Währungssystems<sup>33</sup> – bemüht hat und sich selbst als Form einer Beistandsgemeinschaft – das „Kalifat“ – begreift, die ihn von sonstigen terroristischen Vereinigungen oder kriminellen Banden unterscheidet. Wer sich unter diesen Umständen an Kampfhandlungen des „Islamischen Staates“ oder vergleichbarer „Terrormilizen“<sup>34</sup> im Ausland konkret beteiligt, demonstriert nicht nur seine Illoyalität gegenüber der westlichen Wertegemeinschaft und den von dieser verkörperten humanitären Prinzipien, sondern wendet sich zugleich einer fremden, zumindest staatsähnlichen Schutzmacht zu.

Nicht zu leugnen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass ein von § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E Betroffener vom Verlust seiner deutschen Staatsangehörigkeit dennoch weitaus stärker betroffen ist als ein Adressat anderer Verlusttatbestände. Denn er wird zwar nicht staatenlos,

---

<sup>28</sup> Insoweit zutreffend *Gärditz/Wallrabenstein*, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, Verfblog, 2019/6/16, <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>.

<sup>29</sup> BVerfGE 116, 24 (Rn. 49).

<sup>30</sup> Der EuGH spricht insoweit z.B. von einem „Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität“ zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Staatsangehörigen“ sowie von der „Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen“ (EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 52). Vgl. zur Vereinbarkeit des Regelungsvorschlags mit Unionsrecht aber unten S. 10 ff.

<sup>31</sup> Ob diese einfachrechtliche Ausgestaltung des derzeitigen Staatsangehörigkeitsrechts verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist, kann mangels einschlägiger Rechtsprechung nicht zuverlässig beurteilt werden.

<sup>32</sup> Vgl. im vorliegenden Kontext *Gärditz*, LTO vom 1. Juni 2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entzug-verlust-staatsangehoerigkeit-deutsch-terrormiliz-ausland-is/>.

<sup>33</sup> *Mascolo/Kabisch*, Im Vorgarten des Terrors, Süddeutsche Zeitung online vom 14. November 2014, (<https://www.sueddeutsche.de/politik/islamischer-staat-im-vorgarten-des-terrors-1.2220802>); Weltspiegel Extra: Die Bürokratie des Terrors, <https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/weltspiegel/sendung/buerokratie-des-terrors-104.html>.

<sup>34</sup> Zum Begriff unten S. 13.

bleibt aber ggf. nur Staatsangehöriger des Staates, den er als Angehöriger einer „Terrormiliz“ gerade bekämpft. Seitens der Terrormiliz kann der Betroffene zwar möglicherweise ebenfalls staatsähnliche Leistungen tatsächlich erlangen; rechtliche Ansprüche auf diplomatischen Schutz oder sonstige Fürsorge bestehen insoweit jedoch nicht. Verfassungsrechtlich ist dies zwar wohl hinzunehmen, weil Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG nur den Eintritt der Staatenlosigkeit verbietet; der Bundestag möge sich aber des Umstands bewusst sein, dass er hier – auch im Vergleich zur bisherigen Regelung des § 28 StAG – eine grundlegend andere Situation vorfindet.

Auch mit einer so verstandenen Neuregelung beträte der Gesetzgeber daher zwar verfassungsrechtliches Neuland, da auch die Hinweisung zum „IS“ als quasistaatliche Schutzmacht völkerrechtlich keinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Status verleiht<sup>35</sup> und vergleichbare Konstellationen – soweit ersichtlich – noch nicht Gegenstand der deutschen Rechtsprechung waren. Er geht dabei aber von etablierten Strukturprinzipien aus und beschränkt sich dabei auf eine Anpassung an die Realitäten der globalisierten Welt im 21. Jahrhundert, ohne das Staatsangehörigkeitsrecht zum bloßen Mittel zum Zweck herabzustufen oder zur „kleinen Münze“ zu entwerten.

### 3. Keine unzulässige Diskriminierung von Doppelstaatlern

Das oben skizzierte Normverständnis begegnet auch dem Einwand, dass die Neuregelung für Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten zeitlebens einen Status als „Deutsche auf Bewährung“ begründe. Denn Anknüpfungspunkt des Verlusttatbestandes ist nicht ein „Bewährungsversagen“ im Sinne eines Akts der Illoyalität, sondern die bewusste Hinwendung zu einer anderen, zumindest staatsähnlichen Schutzmacht. Zwar trifft es zu, dass der Gesetzesentwurf einen Verlust der Staatsangehörigkeit nur bei Inhabern einer weiteren Staatsangehörigkeit vorsieht; hierin liegt jedoch keine verfassungswidrige, d.h. nicht durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigte Diskriminierung. Denn im Unterschied zum „Nur-Deutschen“ verfügen Inhaber weiterer Staatsangehörigkeiten über ein „mehr“, da sie gegebenenfalls – auch rechtlich – auf den Schutzanspruch eines anderen Staates

---

<sup>35</sup> Eine Ausweitung des Konzepts auf Deutsche ohne weitere Staatsangehörigkeit geriete daher damit notwendigerweise mit dem Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit in Konflikt (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG).

zurückgreifen können. Insofern befindet sich der „Nur-Deutsche“ in einer schlechteren Ausgangsposition, weil ihn die Entziehung der einzigen Staatsangehörigkeit notwendigerweise weit härter als einen Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten trifft und eine auch völkerrechtlich ausdrücklich missbilligte<sup>36</sup> Staatenlosigkeit herbeiführen würde. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs des § 28 Reg-E auf Personen, die durch den Verlust ihrer deutschen Staatsangehörigkeit nicht staatenlos würden, ist daher nicht Ausdruck einer Diskriminierung von Doppelstaatlern, sondern trägt deren privilegierter Stellung im Vergleich zum Inhaber nur einer Staatsangehörigkeit Rechnung. Dies macht schon der Umstand deutlich, dass sich ein Doppelstaatler der Rechtsfolge des § 28 Reg-E – und damit auch dem vermeintlichen „Bewährungszustand“ – jederzeit unwiderruflich entziehen kann, in dem er seine zweite Staatsangehörigkeit vor Eintritt der Wirkungen des § 28 aufgibt. Denn auf diese Weise rückt er – unabhängig davon, ob er die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Geburt oder nachträglich erworben hat – unmittelbar in die Position eines „Nur-Deutschen“, der nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG vor dem Verlust seiner (einzigen) Staatsangehörigkeit geschützt ist.

Letztlich ist dem einfachen Gesetzgeber der Weg zu einer „diskriminierungsfreien“ Regelung daher derzeit schon von Verfassungs wegen versperrt (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG). Das verfassungsunmittelbare Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit schließt es insbesondere auch aus, den nur-deutschen Staatsangehörigen – quasi staatsangehörigkeitsanalog – auf seine Zugehörigkeit zu einer staatsähnlichen „Terrormiliz“ zu verweisen. Dies als Ausdruck einer Schlechterstellung der Inhaber mehrerer Staatsangehörigkeiten zu sehen, ist zulässige politische Bewertung, ignoriert aber verfassungsrechtliche Realitäten.

### III. Völkerrecht

Das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997, das als – nicht dem Recht der Europäischen Union zugehöriger – völkerrechtlicher Vertrag in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes genießt, ggf. aber auch im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden müsste,

---

<sup>36</sup> Art. 15 Abs. 1 AEMR; Art. 7 Abs. 3 Europäisches Staatsangehörigkeitsabkommen.

steht der beabsichtigten Regelung nicht entgegen. Denn es räumt den Vertragsstaaten in Art. 7 Absatz 1 lit. d) ausdrücklich die Möglichkeit ein, im Fall eines Verhaltens, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist, einen Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes oder auf Veranlassung eines Vertragsstaates vorzusehen. Das in Art. 7 Absatz 3 des Abkommens vorgesehene Verbot der Herbeiführung der Staatenlosigkeit ist ebenfalls gewahrt.

#### IV. Unionsrecht

##### 1. Anwendbarkeit des Unionsrechts und grundsätzliche Zulässigkeit der Entziehung der Staatsangehörigkeit

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung ist der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch an Bestimmungen des Unionsrechts zu messen. Zwar ist die Ausgestaltung des Rechts der Staatsangehörigkeit der Hoheitsautonomie der jeweiligen Mitgliedsstaaten als deren ureigenste Aufgaben vorbehalten; aufgrund der Akzessorietät der u.a. durch Art. 20 Abs. 1 EU gewährleisteten Unionsbürgerschaft zur Staatsangehörigkeit der Mitgliedsstaaten (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 EU) geht mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates aber notwendigerweise auch der Verlust der Unionsbürgerschaft einher. Der EuGH unterwirft die Entziehung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates daher in ständiger Rechtsprechung mittelbar auch einer Kontrolle anhand des Unionsrechts.<sup>37</sup> Allerdings dürfte der vorliegende Regelungsentwurf keinen grundsätzlichen Bedenken begegnen, da der EuGH sich bei der Auslegung des Unionsrechts insoweit maßgeblich an den Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte orientiert,<sup>38</sup> die einer Entziehung der Staatsangehörigkeit wegen eines Verhaltens, das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaates in schwerwiegender Weise abträglich ist, nicht entgegenstehen.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 39 ff.; EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 30 ff. m.w.N.

<sup>38</sup> EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 52 f.; EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 37.

<sup>39</sup> Oben S. 9 f.

## 2. Problematik des Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes

### a) Entscheidung EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 („Tjebbes“)

Als problematisch dürfte sich allerdings die hier wohl intendierte Regelungstechnik<sup>40</sup> eines Verlusts der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes erweisen. Denn der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zum Verlust der Unionsbürgerschaft nach Art. 20 Abs. 1 EU bislang eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Verlustentscheidung „unter Beachtung sämtlicher relevanter Umstände“, d.h. im jeweiligen Einzelfall eingefordert.<sup>41</sup> Insoweit hat der EuGH in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung ausgeführt:<sup>42</sup>

*Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats kraft Gesetzes verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn die relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu keinem Zeitpunkt eine Einzelfallprüfung der Folgen dieses Verlusts für die Situation der Betroffenen aus unionsrechtlicher Sicht erlaubten.*

Ein – so im Gesetzesentwurf derzeit auch nicht ausdrücklich vorgesehenes – Erfordernis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall wäre allerdings aus nationaler Perspektive nur schwer mit dem Regelungskonzept eines Staatsangehörigkeitsverlustes kraft Gesetzes vereinbar, da für den Betroffenen so nicht eindeutig erkennbar würde, ob seine Beteiligung an Kampfhandlungen im konkreten Einzelfall – d.h. in Abhängigkeit z.B. vom Grad seiner Beteiligung an Kampfhandlungen, seiner familiären und sozialen Verwurzelung im Bundesgebiet und den Auswirkungen auf von ihm abhängige Personen – einen Verlust seiner Staatsangehörigkeit bewirkt hat.<sup>43</sup> Dieser Mangel an Vorhersehbarkeit könnte auch durch das in § 28 Abs. 4 Reg-E zwingend vorgesehene Statusfeststellungsverfahren nicht ausreichend kompensiert werden, da eine behördliche Einzelfallabwägung der Natur eines Feststellungsverfahrens widerspricht und die Rechtsfolge des § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E – soweit ersichtlich – schon vor Bekanntgabe der Feststellungsentscheidung wirksam werden soll.

Zwar hat der EuGH in seiner jüngsten Entscheidung einen aus unionsrechtlicher Perspektive gangbaren Weg aufgezeigt: So sei der Eintritt des Verlusts der Staatsangehörigkeit kraft

---

<sup>40</sup> Vgl. hierzu unten S. 17 ff.

<sup>41</sup> EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 52 f.; EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 f.

<sup>42</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 41.

<sup>43</sup> Zutreffend Gärditz, LTO vom 1. Juni 2018, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entzug-verlust-staatsangehoerigkeit-deutsch-terrormiliz-ausland-is/>.

Gesetzes dann mit Unionsrecht vereinbar, wenn die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte in der Lage sind, bei der Beantragung eines Reisedokuments oder eines anderen Dokuments zur Bescheinigung der Staatsangehörigkeit durch eine betroffene Person inzident die Folgen dieses Verlusts der Staatsangehörigkeit zu prüfen und gegebenenfalls die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen rückwirkend wiederherzustellen.<sup>44</sup> Dieses unionsrechtliche Konzept wäre aus nationaler Perspektive indes nicht ohne Systembrüche realisierbar, da das behördliche Feststellungsverfahren nach § 28 Abs. 4 StAG – wie dargelegt – lediglich der Nachzeichnung (und nicht der Korrektur) der bereits eingetretenen Änderung der Rechtslage dient und eine rückwirkende Wiederverleihung eines rechtmäßigerweise entzogenen Status durch gerichtliche Entscheidung dem deutschen Verwaltungsprozessrecht fremd ist. Es sähe sich zudem erheblichen Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ausgesetzt, da der Betroffene ihn begünstigende individuelle Umstände im behördlichen Verfahren oftmals – bedingt durch Auslandsaufenthalt und der hierdurch bedingten Unkenntnis von der Einleitung des Verfahrens – nicht wirksam geltend machen kann und ihm die Berufung auf verhältnismäßigkeitsbezogene Argumente zu einem späteren Zeitpunkt ggf. durch den Einwand der Bestandskraft der behördlichen Entscheidung abgeschnitten werden könnte. Allenfalls denkbar wäre insoweit die Schaffung eines gesetzlichen Wiedereinbürgerungsanspruchs im Fall der Unverhältnismäßigkeit des kraft Gesetzes eintretenden Staatsangehörigkeitsverlustes, der aber Folgeprobleme im Hinblick auf das Prinzip der Verlässlichkeit des Zugehörigkeitsstatus und den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes aufwirft. Da ein solches Regelungskonzept nicht Gegenstand des gegenwärtigen Gesetzesentwurfs ist, sind die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Rechtsfragen nicht mehr vom Gutachtenauftrag gedeckt.

#### *b) Handlungsoptionen des Gesetzgebers*

Vermieden werden könnten diese unionsrechtlichen Bedenken und die mit einer möglichen unionsrechtsfreundlichen Auslegung des Regierungsentwurfs verbundenen Systembrüche allerdings durch eine Auslegung oder – im Interesse der der Rechtsklarheit eindeutig

---

<sup>44</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 42.

vorzugswürdige – gesetzliche Ausgestaltung des derzeit als gesetzlicher Verlusttatbestand mit zwingender Rechtsfolge ausgestalteten § 28 Reg-E als Ermächtigung zur Entziehung im Rahmen eines behördlichen Verwaltungsverfahrens, in dem auch individuelle Lebensumstände berücksichtigt werden können. Hierdurch könnten auch Unklarheiten hinsichtlich der Funktion des Verfahrens nach § 28 Abs. 4 Reg-E<sup>45</sup> vermieden werden.

Alternativ ließe sich argumentieren, dass der jüngst vom EuGH entschiedene Fall eines Staatsangehörigkeitsverlusts aufgrund langjährigen Auslandsaufenthalts auch aus unionsrechtlicher Perspektive anders betrachtet werden müsste als der Fall eines Staatsangehörigkeitsverlusts wegen Hinwendung zu einer quasistaatlichen Schutzmacht.<sup>46</sup> Indes hat der EuGH seine oben zitierten Maßstäbe in der genannten Entscheidung ausdrücklich allgemeingültig formuliert,<sup>47</sup> zum Teil aus früheren Entscheidungen zu anderen Konstellationen hergeleitet<sup>48</sup> und lediglich seine hieraus im konkreten Fall gezogenen Schlussfolgerungen auf „Situationen wie im Ausgangsverfahren“ bezogen.<sup>49</sup> Auch wenn die Rechtsprechungspraxis des EuGH nicht stets von dogmatischer Konsistenz und Konstanz geprägt ist und praktischen Kompromissen im Interesse einer effektiven Rechtsanwendung nicht generell abgeneigt sein dürfte,<sup>50</sup> kann sich die Hoffnung auf eine Abänderung der erst jüngst herausgearbeiteten Maßstäbe in anderem Kontext schnell als trügerisch erweisen; sie ist jedenfalls mit erheblichen Unwägbarkeiten belastet und kann daher im Rahmen des hier zu erstattenden Gutachtens nicht als handlungsleitender Maßstab empfohlen werden.

## V. Hinreichende Bestimmtheit der Norm

### 1. Begriff der „Terrormiliz“

Aus Sicht des Rechtsanwenders ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber den in der Rechtsordnung bislang nicht geläufigen Begriff der „Terrormiliz“ in § 28 Abs. 3 Reg-E

---

<sup>45</sup> Vgl. hierzu unten S. 17 ff.

<sup>46</sup> In diese Richtung *Thym*, Stellungnahme vom 20. Juni 2019, S. 14 ff.

<sup>47</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 f.

<sup>48</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 02. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 55 f.

<sup>49</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 42 ff.

<sup>50</sup> Vgl. zur Auslegung der Rückführungsrichtlinie vor dem Hintergrund der „Flüchtlingskrise“ *Wittmann*, ZAR 2019, 45 (47 ff.).

legaldefiniert hat. Der gewählte Begriff ist jedoch unglücklich, da das Element des „Terrors“ bzw. des Terrorismus, das schon aus sich heraus erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten aufwerfen kann,<sup>51</sup> keinen Eingang in die gesetzliche Legaldefinition gefunden hat. Denn das „Ziel, [...] in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an Stelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten“, schließt nicht notwendigerweise den Einsatz terroristischer Mittel (wie z.B. politischer Attentate oder gewaltsamer Übergriffe auf die Zivilbevölkerung) mit ein, sondern kann ebenso auf die Völkerrechtswidrigkeit der Bestrebungen an sich verweisen. Ein Deutsch-Amerikaner, der sich während des völkerrechtlich zumindest umstrittenen Zweiten Irakkriegs in Dienste privater Militär- und Sicherheitsunternehmen gestellt hat, könnte daher nach heutigen Maßstäben ggf. ebenso unter § 28 Abs. 2 Reg-E subsumiert werden wie ein Beteiligter an einem Militärputsch. Hier wäre ggf. eine gesetzliche Klarstellung zweckmäßig, die auf die Verwendung des – dann irreführenden – Schlagworts der „Terrormiliz“ verzichtet oder die Legaldefinition auf terroristische Bestrebungen beschränkt.

Keinen durchgreifenden Bedenken begegnet der Begriff des paramilitärisch organisierten bewaffneten Verbandes. Er macht insbesondere deutlich, dass etwa im Vergleich zur „bewaffneten Gruppe“ oder zur kriminellen oder terroristischen Vereinigung, deren Bildung § 127 ff. StGB mit Strafe bedrohen, ein weit höherer Grad an Militarisierung, organisatorischer Verfestigung und Nachhaltigkeit erforderlich ist.

Schwierigkeiten im Hinblick auf das Gebot der Vorhersehbarkeit des Verlusts der Staatsangehörigkeit, das ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit im Bereich der staatsangehörigkeitsrechtlichen Verlustregelungen gebietet,<sup>52</sup> bereitet allerdings die tatbestandliche Weite der Legaldefinition des § 28 Abs. 3 Reg-E. Denn die Bundesregierung hat sich zwar ersichtlich bemüht, den „Islamischen Staat“ als für die Normänderung anlassgebende Gruppierung in abstrakt-genereller Weise zu umschreiben, so dass die Norm zukünftig auch auf vergleichbare Szenarien angewendet werden kann. Nicht offenkundig ist allerdings, ob sich der Tatbestand auf Phänomene vergleichbarer Trageweite beschränken oder daneben auch weitere Anwendungsszenarien erfassen soll. So wirft die Bezugnahme auf die Absicht der Beseitigung und Neuerrichtung staatlicher Strukturen etwa die Frage auf, ob

---

<sup>51</sup> Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Terrorismus> .

<sup>52</sup> BVerfGE 116, 24 (Rn. 50).

eine paramilitärische Gruppierung, die lediglich die gewaltsame Übernahme bestehender staatlicher Strukturen unter Beibehaltung des Gesellschaftssystems und wesentlicher Grundelemente der staatlichen Verfassung anstrebt, vom Wortlaut der Norm erfasst sein soll. Diese Klarstellung sollte als Grundsatzentscheidung über Natur und Tragweite des Verlusttatbestandes nicht der Rechtsprechung oder der behördlichen Rechtsanwendung überlassen werden, sondern im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden.

Weitere Schwierigkeiten wirft die Bezugnahme auf die Völkerrechtswidrigkeit der Bestrebungen auf. Während für die Bewertung der Völkerrechtswidrigkeit einzelner Kampfmittel und Handlungsstrategien auf die Wertungen verschiedener internationaler Übereinkommen (ggf. in sinngemäßer Anwendung) zurückgegriffen werden kann, wirft die völkerrechtliche Legitimität einzelner Bestrebungen regelmäßig schwierige Abgrenzungsfragen auf, wie die in der Gesetzesbegründung und der öffentlichen Diskussion genannten Beispiele kurdischer Milizen, baskischer Separatisten oder verschiedener Beteiligter des Krim-Konflikts zeigen. Dem Betroffenen hier das Risiko einer Fehlbewertung aufzuerlegen, erscheint insbesondere angesichts der politischen aufgeladenheit und der Wertungsabhängigkeit entsprechender völkerrechtlicher Fragen verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Dieser Problematik könnte allerdings durch eine Regelungstechnik begegnet werden, die den abstrakten Verlusttatbestand gesetzlich regelt, die Bewertung konkreter Bestrebungen bzw. Gruppierungen aber z.B. der Bundesregierung oder dem Bundestagsplenum überlässt, die den Verlusttatbestand dann per zu veröffentlichendem Beschluss für einzelne Gruppierungen quasi „scharf schalten“<sup>53</sup> könnte. Eine Anknüpfung an z.B. von der EU oder internationalen Organisationen verwaltete „Terrorlisten“ kann demgegenüber nicht empfohlen werden, weil der nationale Gesetzgeber die Grundsatzentscheidung über das Fortbestehen der deutschen Staatsangehörigkeit für einzelne Staatsangehörige mit einer solchen dynamischen Verweisung so in die Hände von Akteuren legte, die allenfalls äußert mittelbar durch das deutsche Wahlvolk legitimiert sind. Dies würde der grundsätzlichen Bedeutung der deutschen Staatsangehörigkeit für das gemeinschaftliche und gleichberechtigte Zusammenleben nicht gerecht.

---

<sup>53</sup> Insoweit müsste dann das Rückwirkungsverbot gelten, um ein hinreichendes Maß an Vorhersehbarkeit zu gewährleisten. Entsprechende Beschlüsse könnten daher jeweils nur für die Zukunft gelten.

## 2. „konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“

Weitere Bestimmtheitsfragen wirft die Tatbestandsvoraussetzung der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen“ auf. Zwar zeigt die Beschränkung auf konkrete Kampfhandlungen, dass die bloße Mitgliedschaft in einer entsprechenden Gruppierung ebenso wenig genügt wie etwa die nach § 129a Abs. 5 StGB strafbare Unterstützung terroristischer Vereinigungen. Dennoch wird sich in der Praxis etwa die Frage stellen, ob auch Unterstützungsleistungen z.B. im Bereich der Logistik, der Mittelbeschaffung oder der medizinischen Versorgung den Verlust der Staatsangehörigkeit herbeiführen können.<sup>54</sup> Insoweit erlaubt die Gesetzesbegründung aber eine konkretisierende Auslegung des Begriffs der „konkreten Kampfhandlungen“: Kampfhandlungen im Sinne dieser Regelung sind Auseinandersetzungen, die zwischen staatlichen und/oder nichtstaatlichen Gruppierungen mit Waffengewalt ausgetragen werden, sowie gegen Staaten oder deren Zivilbevölkerung gerichtete terroristische Anschläge.<sup>55</sup> Eine konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen ist dabei anzunehmen, wenn der Betreffende in Kampfhandlungen eingebunden ist.<sup>56</sup> Zwar führt die Gesetzesbegründung weiter aus, dass es bei der zugrunde zu legenden statusrechtlichen Betrachtungsweise nicht auf die Schwere der Beteiligung oder die Funktion innerhalb der gewaltsamen Auseinandersetzung ankomme, so dass – auch ohne eigene Ausübung von Waffengewalt – jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung ausreiche.<sup>57</sup> Aus dem Gesamtzusammenhang wird dabei aber deutlich, dass allgemeine Unterstützungshandlungen (wie z.B. Spenden, die Bewachung von Gefangenen oder allgemeine Hilfeleistungen z.B. als Koch oder ziviles Fahrpersonal) allerdings selbst dann keine konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen darstellen, wenn diese in individuellen Kampfhandlungen Dritter fortwirken, da der Betroffene hieran nicht „konkret“ beteiligt ist. Erforderlich ist vielmehr, dass der Betroffene gerade durch seine Einbindung in

---

<sup>54</sup> Dies zeigen die Erfahrungen mit einer Vielzahl von Asylbewerbern, die durch ihre Abkehr von terroristischen Vereinigungen bedingte Verfolgungsgefahren geltend machen, als Unterstützungsleistungen in der Zeit ihrer Mitgliedschaft aber nur untergeordnete Hilfsleistungen (z.B. als Koch oder Fahrer) einräumen.

<sup>55</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 10. Aufgrund der Entwicklungen im Bereich der asymmetrischen Kriegführung dürfte die Einbeziehung terroristischer Anschläge den Wortsinn des Begriffs der „Kampfhandlungen“ dabei nicht, wenn sie – wie hier – nur Anschläge im Rahmen der Einbindung in die Tätigkeit eines paramilitärisch organisierten Verbandes erfasst.

<sup>56</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 10.

<sup>57</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 10.

konkrete Kampfhandlungen Leib oder Leben riskiert.<sup>58</sup> Unter diesen Bedingungen ist der Begriff der „konkreten Beteiligung an Kampfhandlungen“ auch hinreichend bestimmt.

#### VI. Klarstellungsbedarf hinsichtlich der verwendeten Regelungstechnik

Einfachrechtlich scheint § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E von einem Staatsangehörigkeitsverlust kraft Gesetzes auszugehen, die für ihre Wirksamkeit keines konstitutiven Vollzugsakts durch behördliche Einzelentscheidung bedarf. Dies zeigt insbesondere die Klassifizierung als Verlusttatbestand<sup>59</sup> und die Einordnung in den normativen Kontext des § 28 StAG a.F., der unstreitig einen Eintritt der dort vorgesehenen Rechtsfolge kraft Gesetzes vorsah.<sup>60</sup>

Dieses Normverständnis zieht allerdings das nach § 28 Abs. 4 Reg-E zwingend von Amts wegen durchzuführende Verlustfeststellungsverfahren nach § 30 StAG in Zweifel. Zwar besteht insoweit nach bisheriger Rechtslage Einigkeit, dass eine Verlustfeststellung nach § 28 StAG den ggf. eingetretenen Verlust der Staatsangehörigkeit lediglich feststellt, nicht aber selbst herbeiführt.<sup>61</sup> Da § 30 Abs. 1 StAG die Feststellung des Bestehens oder des Nichtbestehens der deutschen Staatsangehörigkeit nur auf Antrag bzw. bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses, d.h. zur Klärung der objektiven Rechtslage, vorsieht, § 28 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. den Erlass eines Feststellungsbescheides aber von Amts wegen und nur im Fall eines Verlustes nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E vorschreibt, könnte die Feststellungsentscheidung nach § 28 Abs. 4 Reg-E i.V.m. § 30 StAG auch als konstitutive Voraussetzung eines Verlusts der Staatsangehörigkeit (miss)verstanden werden. Auch die Gesetzesbegründung ist insoweit uneindeutig, da sie einerseits von einem „Eintritt der Verlustfolge kraft Gesetzes“ spricht und die Entscheidung nach § 28 Abs. 4 Reg-E i.V.m. § 30 StAG als „deklaratorische Verlustfeststellung“ bezeichnet,<sup>62</sup> an späterer Stelle aber erklärt, dass aufenthaltsrechtliche und grenzpolizeiliche Maßnahmen, die an einen Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit

---

<sup>58</sup> Vgl. BT-Drs. 19/9736, S. 7.

<sup>59</sup> Im Unterschied zu „Entlassung“ (§ 23 StAG) und „Verzicht“ (§ 26 StAG), die erst durch Aushändigung einer Urkunde bzw. mit behördlicher Genehmigung wirksam werden.

<sup>60</sup> HMK/Hailbronner/Maaßen, 6. Aufl. 2017, StAG § 28 Rn. 13.

<sup>61</sup> NK-AuslR/Oberhäuser StAG § 30 Rn. 5; HMK/Hailbronner/Maaßen StAG § 28 Rn. 13. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass auch eine mit der materiellen Rechtslage nicht übereinstimmende Feststellungsentscheidung als feststellender Verwaltungsakt in formeller und materieller Bestandskraft erwachsen (und so eine Änderung der Rechtslage ggf. erst herbeiführen) kann.

<sup>62</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 10.

anknüpfen, eine vorherige Verlustfeststellung voraussetzen.<sup>63</sup> Für das letztgenannte Vorverständnis sprechen auch die weiteren Regelungen der § 30 Abs. 4 Satz 2 und 3 Reg-E, die bei Annahme einer nur deklaratorischen Feststellungsentscheidung nicht unbedingt notwendig wären.<sup>64</sup> Insoweit wäre es zweckmäßig, die Regulationsintention des Gesetzgebers eindeutig klarzustellen. Da das bisherige Regelungsmodell eines Eintritts der Verlustwirkung kraft Gesetzes ohne Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall mit unionsrechtlichen Vorgaben ohnehin nicht vereinbar sein dürfte,<sup>65</sup> spricht hier vieles für eine Ausgestaltung des Verfahrens als Verfahren mit konstitutiver Wirkung.

Unabhängig davon ist auf praktische Schwierigkeiten der Durchführung des Feststellungsverfahrens und eines sich gegebenenfalls anschließenden Rechtsschutzverfahrens hinzuweisen, wenn sich der Betroffene im Ausland befindet: Die nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht an sich gebotene Anhörung vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts dürfte regelmäßig an der Unkenntnis des Aufenthaltsorts des Betroffenen scheitern (§ 28 VwVfG); in diesen Fällen wird die Bekanntgabe des Verwaltungsakts zudem regelmäßig im Wege der öffentlichen Zustellung erfolgen.<sup>66</sup> Für den Betroffenen heißt dies: Erlangt er innerhalb der Bekanntmachungsfrist von zwei Wochen<sup>67</sup> oder innerhalb der sich anschließenden Klagefrist von einem Monat<sup>68</sup> zufällig Kenntnis von der ergangenen Entscheidung, kann er Einwände gegen die Entscheidung erstmals im gerichtlichen Eilrechtsschutz- und Klageverfahren geltend machen; seine Klage hat nach § 30 Abs. 4 Satz 3 Reg-E jedoch keine aufschiebende Wirkung. Versäumt er die o.g. Fristen z.B. durch Unkenntnis, kann er binnen eines Jahres nach Zustellung des Bescheides Wiedereinsetzung in die Klagefrist beantragen;<sup>69</sup> erlangt er erst nach diesem Zeitraum Kenntnis von der Entscheidung, kann er Einwände allenfalls noch unter erschwerten Bedingungen geltend machen.<sup>70</sup> Da diese Konstellation in Fällen des § 28 Abs. 1 Nr. 2 Reg-E vorhersehbar eintreten wird, sollte jedenfalls erwogen werden, dem Betroffenen z.B. durch

---

<sup>63</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 11.

<sup>64</sup> Diese Schlussfolgerung ist allerdings nicht zwingend, da Widerspruch und Klage auch bei Verwaltungsakten mit nur feststellendem Charakter aufschiebende Wirkung entfalten können.

<sup>65</sup> Oben S. 11 ff.

<sup>66</sup> § 10 Abs. 1 VwZG. In der Praxis erfolgt dies derzeit durch Bekanntmachung einer Benachrichtigung auf der Internetseite des Bundesverwaltungsamts.

<sup>67</sup> § 10 Abs. 2 Satz 6 VwZG.

<sup>68</sup> § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

<sup>69</sup> § 60 Abs. 1 – 4 VwGO; ein Fall der „höheren Gewalt“ dürfte regelmäßig nicht vorliegen.

<sup>70</sup> § 48 VwVfG (Antrag auf Rücknahme des Verwaltungsakts) oder § 51 VwVfG (Wiederaufgreifen des Verfahrens).

Unanwendbarkeit der Jahresfrist des § 60 Abs. 3 VwGO im Kontext von Entscheidungen nach § 28 Abs. 4 Reg-E effektiven Rechtsschutz zu gewähren (Art. 19 Abs. 4 GG).

Als unglücklich zu bezeichnen ist zudem die Regelung des § 28 Abs. 4 Satz 3 Reg-E, die den Ausschluss des Widerspruchsverfahrens und der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage jeweils mit dem fortbestehenden Aufenthalt des im Ausland verknüpft. So bleibt zunächst unklar, ob für den Eintritt dieser Rechtsfolgen die Rechtslage im Zeitpunkt der Zustellung der behördlichen Entscheidung,<sup>71</sup> der Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs oder - nach allgemeinen Grundsätzen - die Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen oder behördlichen Entscheidung gelten soll. Dies kann insbesondere bei einer Einreise nach Bekanntgabe der Entscheidung bzw. im Laufe eines anhängigen Rechtsschutzverfahrens zu erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der einzulegenden Rechtsmittel führen. Zudem sollte im Hinblick auf den Zweck der Vorschrift, die grenzpolizeiliche Maßnahmen schon vor Eintritt der Bestandskraft der Verlustentscheidung ermöglichen soll,<sup>72</sup> auf die Geltung des aufenthaltsrechtlichen Einreisebegriffs verwiesen werden.

---

<sup>71</sup> Hierfür könnte die Formulierung, der Betroffene müsse sich „noch“ im Ausland befinden, sprechen.

<sup>72</sup> BT-Drs. 19/9736, S. 11.

B. Festschreibung einer Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit als allgemeine Einbürgerungsvoraussetzung

I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (A-Drs. 19(4)292).

§ 8 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und** er

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. [...]

5. [...]

(2) [...]

§ 10 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und** er [...]

(2) – (7) [...]

## II. Ziel des Gesetzgebungsvorhabens

Die Gesetzesänderung zielt darauf ab, das Erfordernis der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit in sämtlichen Einbürgerungstatbeständen – der Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG), der Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG) und der Vorschrift zur privilegierten Ermessenseinbürgerung von Ehegatten oder Lebenspartnern von Deutschen (§ 9 StAG), die auf die Voraussetzungen des § 8 StAG verweist – festzuschreiben.

### 1. Ausgangspunkt: Gesetzesänderung als bloße Kodifikation richterrechtlich entwickelter Anforderungen

Im Hinblick auf die Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG entspricht das Erfordernis der Identitätsklärung der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das die Klärung der Identität als zwar ungeschriebene, aber notwendige und unverzichtbare Voraussetzung der Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG ansieht.<sup>73</sup> Insoweit ist die Neuregelung mit keinen grundlegenden Änderungen verbunden; sie kodifiziert daher zunächst lediglich die höchstrichterliche Rechtsprechung. Dies begegnet auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Einbürgerung nicht besteht<sup>74</sup> und die Identitätsklärung notwendige Voraussetzung und unverzichtbarer Bestandteil der in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 und in § 11 StAG zwingend vorgeschriebenen Status- und Sicherheitsprüfungen ist.<sup>75</sup>

In Fällen der Ermessenseinbürgerung nach §§ 8 f. StAG ist demgegenüber zwar – soweit ersichtlich – nicht höchstrichterlich geklärt, ob auch hier ein ungeschriebenes Erfordernis der Identitätsklärung besteht.<sup>76</sup> Für die Praxis ist diese Frage jedoch ohne Bedeutung, da es sich bei der fehlenden Identitätsklärung jedenfalls um einen zulässigen Ermessens Gesichtspunkt

---

<sup>73</sup> BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 11.

<sup>74</sup> Oben S. 9 f.

<sup>75</sup> BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 16.

<sup>76</sup> Bejahend allerdings z.B. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 29. November 2018 – 17 K 9281/16 –, juris, Rn. 27 f.

handelt, auf den eine Verweigerung einer Ermessenseinbürgerung gestützt werden kann.<sup>77</sup> Dementsprechend gehen etwa die Verwaltungsvorschriften des Landes Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG BW)<sup>78</sup> davon aus, dass es sich bei der Klärung offener Identitätsfragen auch im Rahmen der Prüfung einer Ermessenseinbürgerung nach § 8 f. StAG um eine notwendige Voraussetzung und unverzichtbaren Bestandteil der Prüfung der gesetzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen handelt.<sup>79</sup>

Im Grundsatz bewirkt der Reformvorschlag daher keine strukturelle Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage.

## 2. Zweckmäßigkeit einer Härtefallklausel

### *a) Bisherige Praxis*

Allerdings gehen z.B. die aktuellen Verwaltungsvorschriften des Landes Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG BW)<sup>80</sup> davon aus, dass die fehlende Identitätsklärung einer Anspruchseinbürgerung nicht entgegensteht, wenn ein Einbürgerungsbewerber in angemessener Zeit trotz Ausschöpfen aller zumutbaren Möglichkeiten keine ausreichenden Identitätsnachweise vorlegen kann, sich aus seinem bisherigen Aufenthalt in Deutschland aber keine Anhaltspunkte für denkbare Zweifel an seiner Identität ergeben. In solchen Fällen kann unter Berücksichtigung der Gesamtumstände auch eine eidesstattliche Versicherung in Betracht kommen.<sup>81</sup> Für die Einbürgerungspraxis im Rahmen der Ermessenseinbürgerung gelten diese Ausführungen entsprechend.<sup>82</sup>

Da der nunmehr vorgeschlagene Gesetzesentwurf die Identitätsklärung zur zwingenden Voraussetzung sämtlicher Einbürgerungstatbestände erklärt und eine Ausnahmeklausel nicht enthält, trägt er das Potential in sich, dieser – wohl in anderen Bundesländern vergleichbar gehandhabten – bisherigen Verwaltungspraxis den Boden zu entziehen, zumal der Abnahme

---

<sup>77</sup> BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 15.

<sup>78</sup> Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG) vom 8. Juli 2013 - Az. 7-1010.1/1 - (Stand: 3. März 2017).

<sup>79</sup> Nr. 8.1 VwV StAG BW.

<sup>80</sup> Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg zum Staatsangehörigkeitsgesetz (VwV StAG) vom 8. Juli 2013 - Az. 7-1010.1/1 - (Stand: 3. März 2017).

<sup>81</sup> Nr. 10.1 VwV StAG BW.

<sup>82</sup> Nr. 8.1 VwV StAG BW.

einer eidesstaatlichen Versicherung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde § 27 Abs. 1 VwVfG entgegensteht.<sup>83</sup> Eine Einbürgerung wäre damit strukturell ausgeschlossen, wenn der Betroffene seine Identität nicht – z.B. aufgrund fehlender Personenstandsregister im Herkunftsstaat – durch geeignete Beweismittel nachweisen kann.

#### *b) Verfassungs- und völkerrechtliche Bewertung*

Verfassungs- und völkerrechtlich dürfte eine solche Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts letztlich keinen durchgreifenden Bedenken begegnen, auch wenn sie für den Betroffenen ggf. zu einem absoluten Einbürgerungsausschluss und daher zu erheblichen Härten führen kann. Denn verfassungsrechtlich besteht kein Anspruch auf Eröffnung der Gelegenheit zur Einbürgerung, da Art. 16 Abs. 1 GG nur verfassungsrechtliche Schranken für den Verlust einer einmal erworbenen Staatsangehörigkeit normiert.<sup>84</sup> Auch Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet die Konventionsstaaten lediglich darauf, die Assimilierung und Einbürgerung von Konventionsflüchtlings<sup>85</sup> „soweit wie möglich“ zu erleichtern, dabei insbesondere das Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen und die Kosten des Verfahrens nach Möglichkeit herabzusetzen. Ein echter Eingliederungs- oder gar Einbürgerungsanspruch ergibt sich hieraus jedoch ebenso wenig<sup>86</sup> wie aus den Bestimmungen der EMRK, denen der EGMR lediglich ein Verbot der willkürlichen Vorenthaltung einer Staatsangehörigkeit entnommen hat.<sup>87</sup> Auch Art. 15 Abs. 1 der – rechtlich nicht unmittelbar verbindlichen – allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sieht nur ein „Recht auf eine (d.h. irgendeine) Staatsangehörigkeit“ vor, begründet aber keinen Anspruch auf Aufnahme in einen spezifischen Staatsverband.

---

<sup>83</sup> Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 27 Rn. 2.

<sup>84</sup> Vgl. Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 Rn. 23, 43 sowie Maunz/Dürig/Giegerich, 86. EL Januar 2019, GG Art. 16 Abs. 1 Rn. 29.

<sup>85</sup> Der konventionsrechtliche Flüchtlingsbegriff ist Grundlage sowohl des Flüchtlingsbegriffs des Art. 2 lit. d) der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie 2011) als auch der inländischen Begriffsdefinition der § 3 ff. AsylG, die der Umsetzung der Vorgaben von Qualifikationsrichtlinie und GFK dient (vgl. BeckOK-Migrationsrecht/Wittmann, Art. 1 GFK Rn. 9 ff., 24).

<sup>86</sup> Vgl. BeckOK-Migrationsrecht/Diehl, Art. 34 GFK Rn. 8 sowie BVerwGE 140, 311 = juris, Rn. 15 m.w.N.

<sup>87</sup> Ausführlich hierzu Zimmermann/Landefeld, ZAR 2014, 97 (97 ff.).

### *c) Zweckmäßigkeit einer Ausnahmeregelung*

Dessen ungeachtet wäre die Aufnahme einer Ausnahmeklausel, die der bisherigen Rechtspraxis entspricht, nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch zweckmäßig. Denn der Gesetzesbegründung kann keine Absicht des Gesetzgebers entnommen werden, die Einbürgerungsvoraussetzungen insoweit gegenüber der bisherigen Einbürgerungspraxis zu verschärfen.<sup>88</sup> Vielmehr beschränkt sich die Gesetzesbegründung im Wesentlichen darauf, die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Bedeutung der Identitätsklärung im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens wiederzugeben, so dass von einem Willen zum Festhalten an der bisherigen Rechtspraxis ausgegangen werden kann.<sup>89</sup> Die Ergänzung des Gesetzesentwurfs um eine Ausnahme für Fälle, in denen trotz feststehender Unmöglichkeit einer weiteren Identitätsklärung keine vernünftigen Zweifel an der Identität des Betroffenen bestehen, erscheint daher zweckmäßig und begegnet auch aus Sicht der Praxis keinen durchgreifenden Bedenken.

Die Schaffung einer Ausnahmeklausel wäre weiterhin auch im Hinblick auf das Erfordernis der Klärung der Staatsangehörigkeit zu erwägen. Zwar dürften Zweifel an der Staatsangehörigkeit regelmäßig auf Zweifel an der Identität des Betroffenen zurückgehen, so dass es insoweit keiner weiteren Ausnahmeklausel bedarf; denkbar sind aber auch Fälle, in denen die Staatsangehörigkeit rechtlich (z.B. aufgrund unklarer Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsrechts des Herkunftsstaates) oder tatsächlich (z.B. aufgrund einer anonymen Geburt) ungeklärt ist, obwohl keine Zweifel an der Identität des Betroffenen bestehen. In diesen Fällen sollte jedenfalls dann von einer weiteren Aufklärung der Staatsangehörigkeit abgesehen werden, wenn feststeht, dass eine Mehrstaatigkeit materiellrechtlich auch unabhängig von der weiteren Staatsangehörigkeit hingenommen werden könnte, über die der Betroffene möglicherweise verfügt. Dies betrifft etwa die Fälle des § 12 Abs. 1 Nr. 4 StAG, in denen der Einbürgerung älterer Personen ausschließlich das Hindernis eintretender Mehrstaatigkeit entgegensteht, die Entlassung auf unverhältnismäßige Schwierigkeiten stößt und die Versagung der Einbürgerung eine besondere Härte darstellen würde.

---

<sup>88</sup> BT-Drs. (A) 19(4)292, S. 2 ff.

<sup>89</sup> BT-Drs. (A) 19(4)292, S. 4 f.

- C. Ausgestaltung des Erfordernisses der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als allgemeine Einbürgerungsvoraussetzung
- I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (A-Drs. 19(4)292) sowie der hierauf bezogene Änderungsantrag der Fraktion der FDP (A-Drs. 19(4)311).

§ 8 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind** und er

- 6. handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist,
- 7. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
- 8. eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat ~~und~~,
- 9. sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist **und** -

**10. seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.**

(2) Von den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und 4 kann aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer besonderen Härte abgesehen werden.

§ 9 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ehegatten oder Lebenspartner Deutscher sollen unter den Voraussetzungen des § 8 eingebürgert werden, wenn

~~4.~~ sie ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben oder ein Grund für die

Hinnahme von Mehrstaatigkeit nach Maßgabe von § 12 vorliegt ~~und~~ ,

~~2. ——— gewährleistet ist, daß sie sich in die deutschen Lebensverhältnisse einordnen,~~

es sei denn, daß sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 und Abs. 4) und keinen Ausnahmegrund nach § 10 Abs. 6 erfüllen.

(2) Die Regelung des Absatzes 1 gilt auch, wenn die Einbürgerung bis zum Ablauf eines Jahres nach dem Tod des deutschen Ehegatten oder nach Rechtskraft des die Ehe auflösenden Urteils beantragt wird und dem Antragsteller die Sorge für die Person eines Kindes aus der Ehe zusteht, das bereits die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

§ 10 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn **seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und er**

1. sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die
  - a) gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
  - b) eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
  - c) durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,oder glaubhaft macht, dass er sich von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen abgewandt hat,
2. ein unbefristetes Aufenthaltsrecht oder als Staatsangehöriger der Schweiz oder dessen Familienangehöriger eine Aufenthaltserlaubnis auf Grund des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, eine Blaue Karte EU oder eine Aufenthaltserlaubnis für andere als die in den §§ 16, 17, 17a, 20, 22, 23 Absatz 1, §§ 23a, 24 und 25 Abs. 3 bis 5 des Aufenthaltsgesetzes aufgeführten Aufenthaltzwecke besitzt,
3. den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestreiten kann oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten hat,
4. seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert,

5. weder wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer Strafe verurteilt noch gegen ihn auf Grund seiner Schuldunfähigkeit eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet worden ist,
6. über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt ~~und~~ ,
7. über Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt .

**und seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist.**

Die Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1 und 7 müssen Ausländer nicht erfüllen, die nicht handlungsfähig nach § 37 Absatz 1 Satz 1 sind.

(2) – (7) [...]

## II. Kontext des Änderungsvorschlages

### 1. Grundstruktur des aktuellen Einbürgerungsrechts

Dem gegenwärtigen Einbürgerungsrecht liegt folgende Grundstruktur zugrunde: § 8 Abs. 1 StAG normiert elementare Grundvoraussetzungen, deren Einhaltung der Gesetzgeber als unabdingbare Voraussetzungen einer Einbürgerung begreift. Da diese Grundvoraussetzungen (Handlungsfähigkeit, nicht vorbestraft, Unterkunft und gesichertes Familieneinkommen) selbst keine Aussage über die Identifikation des Einbürgerungswilligen mit der Bundesrepublik Deutschland treffen – sie würden z.B. auch die Einbürgerung eines wohlhabenden US-Touristen am ersten Tag einer Deutschlandrundreise ermöglichen – findet die eigentliche Einbürgerungsprüfung auf Rechtsfolgenseite statt, auf der der Einbürgerungsbehörde ein tendenziell weites Ermessen eingeräumt ist. Dieses Ermessen ist allerdings nicht „frei“, sondern muss sich an den Zwecken der gesetzlichen Ermächtigung orientieren und dabei insbesondere auch den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten. In der Praxis hat sich dabei eine Orientierung an den in § 9 f. StAG genannten, nach Auffassung des Gesetzgebers eindeutig legitimen Kriterien etabliert. Zu den in der ständigen Verwaltungspraxis geprüften Ermessenskriterien gehört dabei schon jetzt – neben ausreichenden Sprachkenntnissen, der Dauer und Rechtmäßigkeit des Inlandsaufenthalts, dem Alter des Betroffenen, seinen staatsbürgerlichen Kenntnissen, dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen

Grundordnung und der Vermeidung der Mehrstaatigkeit<sup>90</sup> – die Prüfung, ob sich der Betroffene in die deutschen Lebensverhältnisse eingeordnet hat.<sup>91</sup>

Demgegenüber soll § 9 StAG die Einbürgerung von Ehegatten oder Lebenspartnern deutscher Staatsangehöriger erleichtern: Wenn die in § 9 Abs. 1 StAG geregelten ergänzenden Voraussetzungen ebenso vorliegen wie die in § 8 Abs. 1 genannten allgemeinen Voraussetzungen, erstarkt der Ermessensanspruch des § 8 Abs. 1 StAG zu einem Soll-Anspruch, der eine Versagung der Einbürgerung nur in atypischen Fällen erlaubt. In vergleichbarer Weise konkretisiert § 10 StAG die Einbürgerungsvoraussetzungen für Ausländer, die über mehrere Jahre hinweg rechtmäßig in Deutschland gelebt haben: Unter den in § 10 Abs. 1 StAG genannten Voraussetzungen, die u.a. das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung umfassen, entsteht nach sechs bis acht Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts ein Anspruch auf Einbürgerung.

Ausdrücklich geregelt ist das Tatbestandsmerkmal des „Einfügens in die deutschen Lebensverhältnisse“ derzeit nur in § 9 Abs. 1 StAG. Es dient hier in erster Linie als Kompensation für den Umstand, dass § 9 Abs. 1 StAG eine Einbürgerung eines Ehegatten oder Lebenspartners eines Deutschen ermöglicht, der nur vergleichsweise kurze Zeiträume im Bundesgebiet verbracht hat und daher ggf. nicht schon aus eigener Anschauung mit den Lebensumständen in Deutschland vertraut ist. Es dient daher dem Zweck, ein Mindestmaß an sozialer Integration zu gewährleisten.<sup>92</sup> Der historische Gesetzgeber hat es insoweit jedoch als regelmäßig ausreichend erachtet, wenn sich der Betroffene im Rahmen einer ehelichen Lebensgemeinschaft mehrere Jahre im Inland aufgehalten hat.<sup>93</sup>

## 2. Anlass der Gesetzesänderung

Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf kann auf folgenden Sachverhalt zurückgeführt werden, der Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war: Der Kläger

---

<sup>90</sup> Nr. 8.1.2 der Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714) - VAH-StAG -.

<sup>91</sup> Nr. 8.1.2.1 VAH-StAG. Vgl. auch HMK/Hailbronner/Hecker, 6. Aufl. 2017, StAG § 8 Rn. 57.

<sup>92</sup> BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 14).

<sup>93</sup> Vgl. BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 16).

war seit 2003 in Deutschland als Bauingenieur erwerbstätig und hatte im April 2008 die Ehe mit einer deutschen Staatsangehörigen geschlossen; er wurde im Oktober 2010 unter Beibehaltung seiner syrischen Staatsangehörigkeit eingebürgert. Nach Bekanntwerden einer bereits im Juni 2008 im Ausland geschlossenen weiteren Ehe mit einer syrischen Staatsangehörigen nahm die Behörde die Einbürgerung im Dezember 2013 zurück.<sup>94</sup>

Im Jahr 2018 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die ursprünglich auf §§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 StAG gestützte Einbürgerungsentscheidung rechtswidrig gewesen sei, weil zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht gewährleistet gewesen sei, dass sich der Kläger in die deutschen Lebensverhältnisse einordne. Der Begriff der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse verlange eine tätige Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten seien. Zu diesen Grundsätzen gehöre der Grundsatz der Einehe, der sowohl strafrechtlich als auch verfassungsrechtlich verankert sei.<sup>95</sup> Einer Rücknahme der somit rechtswidrigen Einbürgerungsentscheidung stehe jedoch möglicherweise der Umstand entgegen, dass der Kläger mittlerweile die Einbürgerungsvoraussetzungen des § 10 StAG erfülle. Denn ein Erfordernis des Einfügens in die deutschen Lebensverhältnisse sei in § 10 StAG nicht geregelt. Es könne auch nicht mit dem in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG geregelten Erfordernis eines Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung gleichgesetzt werden, da dieses nicht das gesellschaftliche Verhalten des Einbürgerungsbewerbers, sondern die Gestaltung der staatlichen Ordnung in den Blick nehme.<sup>96</sup> De lege lata stehe das rechtswirksame Eingehen einer Zweit- oder Mehrfachehe im Ausland der Anspruchseinbürgerung nach daher § 10 StAG nicht entgegen. Es stehe dem Gesetzgeber jedoch frei, die Einbürgerungsvoraussetzungen des § 10 StAG um das Erfordernis der Gewährleistung des Sich-Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse zu ergänzen oder einen gesetzlichen Ausschlussgrund zu schaffen, der an die Missachtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau anknüpft.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 2 ff.

<sup>95</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 18 ff.

<sup>96</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 46 ff.

<sup>97</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 67.

### 3. Charakter des Änderungsvorschlags

Mit dem nunmehr vorliegenden Änderungsantrag hat sich die Bundesregierung für das erstgenannte Regelungskonzept entschieden. Hiergegen wird in der öffentlichen Diskussion eingewandt, dass das die Einfügung des Tatbestandsmerkmals des Einfügens in die deutschen Lebensverhältnisse über eine Festschreibung des Prinzips der Einehe hinaus als allgemeine „Integrationsklausel“ fungieren könne, die einer willkürlichen Rechtsanwendung durch Behörden oder Gerichte die Tür öffne und zum Zweck einer allgemeinen „Leitkulturprüfung“ missbraucht werden könnte. Diese Besorgnis ist vor dem Hintergrund der sprachlichen Offenheit des Begriffs der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ zunächst verständlich. Er überschätzt jedoch die Entwicklungsoffenheit des Begriffs insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Anwendungs- und Auslegungspraxis der Behörden und Gerichte.

#### *a) Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe*

Bei dem Begriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der Auslegung und Konkretisierung durch die Rechtsanwender, d.h. durch Behörden und Gerichte bedarf. Hierbei sind jedoch insbesondere die Behörden nicht frei, sondern unterliegen der vollständigen gerichtlichen Kontrolle.<sup>98</sup> Dies hat das Bundesverwaltungsgericht schon 1988 gerade im Hinblick auf den Begriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ ausdrücklich festgestellt und auch in seiner jüngsten einschlägigen Entscheidung bekräftigt.<sup>99</sup> Auch die Gerichte sind bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe jedoch nicht frei, sondern verpflichtet, sich bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe an der gesetzlichen Regelung, ihrem normativen Kontext und ihrer Zielsetzung zu orientieren, soweit diese im Normtext oder im Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gekommen sind. Nur unter diesen Bedingungen genügt die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.<sup>100</sup> Ggf. verlangt das Recht von den Gerichten eine Konkretisierung

---

<sup>98</sup> BVerwGE 79, 94 (96).

<sup>99</sup> BVerwGE 79, 94 (96); BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 18.

<sup>100</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 3. September 2014 – 1 BvR 3353/13 –, juris, Rn. 17.

unbestimmter Rechtsbegriffe am Maßstab von Wertvorstellungen, die in erster Linie von den Grundsatzentscheidungen der Verfassung bestimmt werden.<sup>101</sup>

*b) Auslegung des Begriffs in bisheriger Rechtsprechung und Verwaltungspraxis*

Für die zukünftige Auslegung und Anwendung des Rechtsbegriffs der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ bietet die bisherige Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 StAG und die behördliche Anwendungspraxis zu § 8 Abs. 1 StAG im Rahmen der Ermessensausübung hinreichende Anhaltspunkte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dem in § 9 Abs. 1 StAG geregelten Erfordernis der Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse zunächst entnommen, dass der Betroffene in der Lage sein müsse, sich ohne nennenswerte Probleme im Alltag in deutscher Sprache mündlich zu verständigen. Einer strengeren Auslegung der Norm - im Sinne eines Erfordernisses auch schriftlicher Sprachkenntnisse - hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch unter Hinweis auf den Zweck der Bestimmung, die alleine ein Mindestmaß an sozialer Integration in den zu erwartenden Lebenskreis des Einbürgerungsbewerbers ermöglichen solle, eine ausdrückliche Absage erteilt.<sup>102</sup> Darüber hinaus hat die Rechtsprechung dem Erfordernis der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse in Anlehnung an die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StAG entnommen, dass der Betroffene auch über Mindestkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung verfügen muss.<sup>103</sup>

Ergänzend hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung ausgeführt, dass das Erfordernis des Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse zudem Raum für eine Auslegung lässt, die auch eine tätige Einordnung in die elementaren Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind, verlangt.<sup>104</sup> Es hat die insoweit unverzichtbaren Grundsätze zwar nicht abschließend bestimmt, die elementare Natur des Grundsatzes der Einehe aber - kumulativ - aus einer tiefgreifenden gesellschaftlich-kulturellen Prägung, deren strafrechtlicher Verankerung und deren hochrangiger verfassungsrechtlicher Bedeutung hergeleitet.<sup>105</sup> Es ist damit einer langjährigen

---

<sup>101</sup> BVerfGE 89, 214 (juris, Rn. Rn. 48).

<sup>102</sup> BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 14).

<sup>103</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 19.

<sup>104</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 20.

<sup>105</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 21 ff. m.w.N.

fachgerichtlichen Rechtsprechungslinie gefolgt, die Verstöße gegen das Gebot der Einehe durch eingehen einer weiteren Ehe oder Lebenspartnerschaft, nicht aber z.B. schon die Aufnahme außerehelicher Beziehungen oder sonstige Ehestörungen als unvereinbar mit den deutschen Lebensverhältnissen begreift.<sup>106</sup>

Nichts anderes ergibt sich aus der ständigen Entscheidungspraxis der Verwaltung, die das Kriterium der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als taugliches Kriterium bei Ausübung des durch § 8 StAG eingeräumten Einbürgerungsermessens begreift. Auch hier wird das Erfordernis der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse nur als Hinweis auf das Erfordernis ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache<sup>107</sup> und das Verbot der Doppelehe<sup>108</sup> verstanden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Rechtsbegriff der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ in der Rechtsprechung zu § 9 StAG und der Verwaltungspraxis zu § 8 StAG etabliert ist, ohne dass er sich zu einer „allgemeinen Leitkulturbestimmung“ fortentwickelt hätte. Eine solche Entwicklung ist auch in Folge der beabsichtigten Gesetzesänderung nicht zu besorgen, da diese im Hinblick auf § 8 Abs. 1 StAG nur die bisherige Ermessenspraxis kodifiziert und die bei Anwendung des § 9 StAG bereits etablierten Maßstäbe auch auf die Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs. 1 StAG erstreckt, ohne dass sich aus der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte für ein weiteres Normverständnis ergeben. Insbesondere relativiert die Gesetzesänderung auch den Anspruchscharakter des § 10 Abs. 1 StAG nicht, spiegelt nur die in der Rechtsprechung ausdrücklich rezipierte Annahme des historischen Gesetzgebers, dass es für die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse regelmäßig - aber eben nicht stets - ausreichend sei, wenn sich der Betroffene im Rahmen einer ehelichen Lebensgemeinschaft mehrere Jahre im Inland aufgehalten habe.<sup>109</sup> In aller Regel dürfte der gesetzlichen Neuregelung neben den in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 - 7 StAG ausdrücklich normierten Einbürgerungsvoraussetzungen vielmehr keine selbstständige Bedeutung zukommen, da bei Erfüllung sämtlicher etablierter Einbürgerungsvoraussetzungen auch die Möglichkeit der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse unproblematisch möglich ist. Dies zeigt schon der Umstand, dass die von der bisherigen Rechtsprechung entwickelten

---

<sup>106</sup> Vgl. die Darstellung bei HMHK/Hailbronner/Hecker, 6. Aufl. 2017, StAG § 9 Rn. 23.

<sup>107</sup> Nr. 8.1.2.1.1 VAH-StAG.

<sup>108</sup> Nr. 9.1.2 VAH-StAG.

<sup>109</sup> Vgl. BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 16).

Anforderungen an die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse regelmäßig hinter den spezialgesetzlichen Einbürgerungsanforderungen zurückgeblieben sind.<sup>110</sup>

Im Gegenteil zeigt die Gesetzgebungsgeschichte, dass der Gesetzgeber lediglich bemüht war, eine durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts konkret aufgezeigte - echte oder vermeintliche - Gesetzeslücke durch Übertragung bereits in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis etablierter Kriterien zu schließen. Diese Regelungsabsicht könnte durch eine klarstellende Ergänzung des vorgeschlagenen Tatbestandsmerkmals um eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Verbot der Mehrehe<sup>111</sup> ggf. verdeutlicht werden. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Verweis auf andere „elementare Grundsätze des gesellschaftlich-kulturellen Gemeinschaftslebens, die als unverzichtbare außerrechtliche Voraussetzungen eines gedeihlichen Zusammenlebens zu werten sind“, bestehende Entwicklungspotentiale des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ aufgezeigt. Es hat durch die dreifache argumentative Absicherung des Grundsatzes der Einehe - durch Bezugnahme auf die tiefgreifende gesellschaftlich-kulturelle Prägung durch den Grundsatz der Einehe und dessen hochrangige verfassungs- und strafrechtliche Verankerung - und seine bereits in der Vergangenheit sehr restriktive Rechtsprechung aufgezeigt, dass die Klausel einer weiten Auslegung ebenso wenig zugänglich ist wie einer willkürlichen Handhabung oder einer moralisch-kulturpolitischen Aufladung durch die Behörden oder Gerichte. Der Vorwurf eines „Kulturvorbehalts“ oder gar des Erfordernisses einer „kulturellen Konversion“ erscheint vor diesem Hintergrund unverständlich.<sup>112</sup>

#### 4. Zweckmäßigkeit des Änderungsvorschlags

Der Einwand, dass das unmittelbare Regelungsziel des Gesetzgebers in vergleichbarer Weise Schaffung eines auf das Verbot der Mehrehe bezogenen Versagungsgrundes erreicht werden könnte, das keine vergleichbaren Auslegungsspielräume eröffnet, ist zunächst stichhaltig. Zu beachten ist jedoch, dass der gesetzliche Handlungsbedarf vorliegend darauf zurückgeht, dass

---

<sup>110</sup> Vgl. BVerwGE 79, 94 (juris, Rn. 14) mit § 10 Abs. 4 StAG (zu Anforderungen an den Spracherwerb) sowie BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 19 mit § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 StAG (zur Anforderungen an die Intensität der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung).

<sup>111</sup> Vgl. den Änderungsantrag der FPD-Fraktion A-Drs. 19(4)311, S. 1.

<sup>112</sup> So aber *Tabbara*, Stellungnahme zu BT-Drs. 19/9736, S. 5.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StAG mit der Bezugnahme auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung bislang lediglich eine auf die Gestaltung der staatlichen Ordnung bezogene Generalklausel enthält, die es den Einbürgerungsbehörden nicht ermöglicht, die Anerkennung selbst elementarer grundrechtlicher Freiheits- und Gleichheitsprinzipien einzufordern. Zwar dürfte die Anzahl der bislang unerkannten Fallgruppen gering sein, da viele Grundprinzipien des gesellschaftlichen Zusammenlebens bereits strafrechtlich abgesichert sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 StAG); denkbar sind aber z.B. Fälle eines Verhaftetseins eines Einbürgerungsbewerbers z.B. in patriarchalischen Familienstrukturen,<sup>113</sup> einer Nichtanerkennung des gleichberechtigten Lebens- und gesellschaftlichen Teilhaberechts Behinderter<sup>114</sup> oder einer Ablehnung des Rechts auf schulische Bildung.<sup>115</sup>

#### 5. Notwendigkeit eines Ausnahmetatbestands

Die Schaffung einer Ausnahmeregelung zum Einbürgerungsverbot bei bestehender Mehrehe erscheint rechtspolitisch denkbar, verfassungsrechtlich aber nicht geboten. Für den Fall einer nicht mehr gelebten Mehrehe kann der Betroffene bei bestehendem Lebensmittelpunkt in Deutschland auf eine Scheidung nach deutschem Recht verwiesen werden, wobei im Fall z.B. eines unbekanntes Aufenthalts des Ehegatten ggf. die Möglichkeit einer öffentlichen Zustellung von Scheidungsantrag und -beschluss besteht. Dem Wunsch nach Führung einer Mehrehe im Inland versagt die Rechtsordnung demgegenüber auch in anderem Kontext die Anerkennung,<sup>116</sup> ohne dass dies verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen würde. Zwar dürften die Betroffenen rechtlich wohl nicht zur Aufgabe oder Auflösung der bestehenden Ehen gezwungen werden; das Verfassungsrecht begründet jedoch weder einen Anspruch auf Mehrehe noch einen unbedingten Anspruch auf Einbürgerung, zumal gewachsenen familiären Beziehungen ohne Weiteres durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis Rechnung getragen werden kann. Insbesondere kann nicht argumentiert werden, dass Art. 6 Abs. 1 GG eine Benachteiligung von Ehegatten im Vergleich zu Ledigen verbiete, da die

---

<sup>113</sup> Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG. Nicht strafbar, aber mit dem Grundgedanken der Gleichberechtigung der Geschlechter wäre hier etwa ein Erziehungsstil, der minderjährigen Mädchen und ggf. sogar erwachsenen Frauen ein Recht auf eigenständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abspricht.

<sup>114</sup> Art. 3 Abs. 3 Satz 3 GG.

<sup>115</sup> Art. 7 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.

<sup>116</sup> Vgl. § 1306 BGB (absolutes Ehehindernis der bestehenden Ehe) sowie § 30 Abs. 4 AufenthG (kein Familiennachzugsanspruch des weiteren Ehegatten auch bei rechtlicher Anerkennung der Doppelehe im Inland).

Ungleichbehandlung vorliegend an das Vorliegen einer Mehrehe anknüpft und gerade der Verwirklichung des verfassungsrechtlich besonders geschützten Prinzips der Einehe dient.

## D. Verlängerung der gesetzlichen Höchstfrist für die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung auf zehn Jahre

### I. Gesetzgebungsvorhaben

Grundlage der Begutachtung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 29. April 2019 (BT-Drs. 19/9736) in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (A-Drs. 19(4)292).

§ 35 StAG erhält demnach die folgende Fassung (Ergänzungen in Fettdruck hervorgehoben, Streichungen als solche markiert):

(1) Eine rechtswidrige Einbürgerung oder eine rechtswidrige Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit kann nur zurückgenommen werden, wenn der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung oder durch vorsätzlich unrichtige oder unvollständige Angaben, die wesentlich für seinen Erlass gewesen sind, erwirkt worden ist.

(2) Dieser Rücknahme steht in der Regel nicht entgegen, dass der Betroffene dadurch staatenlos wird.

(3) Die Rücknahme darf nur bis zum Ablauf von ~~fünf~~ **zehn** Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung erfolgen.

(4) Die Rücknahme erfolgt mit Wirkung für die Vergangenheit.

(5) Hat die Rücknahme Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten nach diesem Gesetz gegenüber Dritten, so ist für jede betroffene Person eine selbständige Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist insbesondere eine Beteiligung des Dritten an der arglistigen Täuschung, Drohung oder Bestechung oder an den vorsätzlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben gegen seine schutzwürdigen Belange, insbesondere auch unter Beachtung des Kindeswohls, abzuwägen.

### II. Keine „Einbürgerung auf Probe“

Die Gesetzesänderung beschränkt sich darauf, die bisher fünfjährige Widerrufsfrist auf insgesamt zehn Jahre ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe – d.h. des rechtlichen

Wirksamwerdens der Einbürgerungsentscheidung – zu verlängern. Soweit dies in der Öffentlichkeit unter Hinweis darauf kritisiert wird, dass die Einbürgerung nunmehr „künftig zehn Jahre lang auf Probe“ erfolge, beruht dieser Einwand auf rechtlichen Fehlvorstellungen.

#### 1. Rechtliche Bedenken gegenüber einer „Einbürgerung auf Probe“

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass eine „Einbürgerung auf Probe“ jedenfalls dem einfachgesetzlichen Regelungskonzept des Staatsangehörigkeitsgesetzes und wohl auch verfassungsrechtlichen Grundsätzen widerspräche. Denn einen entsprechenden „Bewährungszeitraum“ hat der Gesetzgeber mit dem Erfordernis eines mindestens sechs- bzw. achtjährigen rechtmäßigen Voraufenthalts im Bundesgebiet (§ 10 Abs. 1 und 3 StAG) bereits als zwingende Voraussetzung für die Anspruchseinbürgerung benannt, und auch die von der behördlichen Praxis im Rahmen der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG regelmäßig geforderten Mindestaufenthaltszeiten<sup>117</sup> dienen vergleichbaren Zwecken. Eine weitere „Probezeit“ ist daher schon fachrechtlich nicht erforderlich und widerspräche dem bisherigen gesetzlichen Regelungskonzept. Sie geriete wohl aber auch in Konflikt mit der für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsamen Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit und dem Verbot von Beeinträchtigungen des Staatsangehörigkeitsstatus durch Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte, deren Bedeutung das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont hat.<sup>118</sup>

#### 2. Das Gesetzesvorhaben beinhaltet keine „Einbürgerung auf Probe“

Indes enthält der Änderungsantrag zum Gesetzesentwurf keine solche Regelung einer „Staatsangehörigkeit auf Probe“, sondern modifiziert lediglich die bestehende Regelung über die Rücknahme einer rechtswidrigen Einbürgerung oder rechtswidrigen Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit.

---

<sup>117</sup> Vgl. Nr. 8.1 2.2 VwV StAG Baden-Württemberg vom 8. Juli 2013 - Az. 7-1010.1/1 - (Stand: 3. März 2017).

<sup>118</sup> BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 49 f.) m.w.N.

*a) Unterscheidung von „Rücknahme“ und „Widerruf“ von Verwaltungsakten*

Rechtlich ist der Begriff der „Rücknahme“ eines Verwaltungsakts vom Begriff des „Widerrufs“ eines Verwaltungsakts abzugrenzen, wie er z.B. in §§ 49 VwVfG Verwendung findet. Eine Rücknahmeentscheidung kommt – wie auch der Wortlaut des § 35 Abs. 1 StAG aufzeigt – dabei nur dann in Betracht, wenn die zurückzunehmende Entscheidung bereits im Zeitpunkt der Entscheidung rechtswidrig gewesen ist;<sup>119</sup> ein Widerruf eines Verwaltungsakts kann demgegenüber auch bei nachträglichen Rechts- und Tatsachenänderungen erfolgen.<sup>120</sup> Eine solche Widerrufsmöglichkeit für ursprünglich rechtmäßige Einbürgerungen ist im Staatsangehörigkeitsgesetz jedoch nicht vorgesehen und wird auch durch den Gesetzesentwurf nicht begründet. Eine Aufhebung der Einbürgerungsentscheidung in Fällen, in denen der Neubürger einzelne Einbürgerungsvoraussetzungen nachträglich nicht mehr erfüllt, er sich also „nicht bewährt“ (weil er z.B. Straftaten begeht, sich nicht mehr in die Lebensverhältnisse einfügt oder er seinen Lebensunterhalt nicht mehr selbst bestreiten kann), ist daher gesetzlich nicht ebenso wenig vorgesehen wie z.B. eine rückwirkende Korrektur von Einbürgerungsentscheidungen, die – auf Grundlage der bisherigen Fassung des § 10 StAG rechtmäßig – trotz bestehender Mehrehe ergangen waren.<sup>121</sup>

*b) § 35 Abs. 1 StAG als abschließende Spezialregelung zur Rücknahme der Einbürgerung (nur) bei Täuschung oder vorsätzlich unrichtigen Angaben*

Im Fall des § 35 Abs. 1 StAG kommt hinzu, dass dieser die Rücknahme der Einbürgerung – anders als die im Staatsangehörigkeitsrecht nicht anwendbare Grundregel des § 48 VwVfG – nur dann erlaubt, wenn die Rechtswidrigkeit auf arglistiger Täuschung, Drohung oder

---

<sup>119</sup> BVerwGE 121, 226 (juris, Rn. 13); 84, 111 (113 f.). Als statusbegründender Verwaltungsakt ist die Einbürgerung kein Dauerverwaltungsakt, der möglicherweise auch nachträglich rechtswidrig werden kann.

<sup>120</sup> Vgl. § 49 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 VwVfG.

<sup>121</sup> Zumindest missverständlich hier *Gärditz/Wallrabenstein*, Staatsangehörigkeit in Geiselhaft, VerfBlog, 2019/6/16, <https://verfassungsblog.de/staatsangehoerigkeit-in-geiselhaft/>.

Bestechung oder vorsätzlich unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Betroffenen beruht. Eine Rücknahmeentscheidung könnte daher z.B. nicht auf den Umstand gestützt werden, dass eine behördliche Prognose der Eingliederung in die deutschen Lebensverhältnisse sich nachträglich als falsch herausstellt, wenn die Fehlerhaftigkeit der Prognose nicht auf Täuschung oder bewusstem Verschweigen wesentlicher Tatsachen durch den Betroffenen beruht. Insbesondere kann sich die Einbürgerungsbehörde insoweit auch nicht darauf berufen, dass sich einer Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG zugrundeliegende (rechtmäßige) Ermessenserwägungen nachträglich gewandelt haben.<sup>122</sup>

*c) Fazit: keine „Einbürgerung auf Probe“*

Von einer „Einbürgerung auf Probe“ kann daher auch nach der vorgeschlagenen neuen Normfassung nicht die Rede sein, weil sich eine „Probezeit“ begrifflich stets auf das Verhalten des Betroffenen im Zeitraum nach der getroffenen Entscheidung – hier der Einbürgerung – bezieht. Dieses kann vorliegend jedoch nur dann Anlass für eine Rücknahme der Einbürgerung sein, wenn es vergangenes Fehlverhalten des Betroffenen im Zusammenhang mit dem Einbürgerungsantrag – d.h. eine Täuschung oder bewusste Falschangaben in wesentlichen Punkten – offenlegt. Auch in diesem Fall könnte eine Rücknahmeentscheidung jedoch nicht auf „mangende Bewährung“, sondern nur auf nachträglich bekanntgewordene, dem Betroffenen vorwerfbare Mängel des Einbürgerungsverfahrens gestützt werden.

Die bereits in der bisherigen Regelung festgeschriebenen Erfordernisse der (bewussten) Täuschung bzw. der vorsätzlichen unrichtigen oder unvollständigen Angaben, die für den Erlass der Einbürgerungsentscheidung wesentlich gewesen sind, stellen dabei auch sicher, dass der Betroffene nicht (unverschuldet) unter einem Damoklesschwert einer (subjektiv als solchen empfundenen) „Einbürgerung auf Probe“ leben muss. Da der Einbürgerungsantrag in der Praxis schriftlich gestellt wird und eine Rücknahme nicht auf unwesentliche Angaben gestützt werden kann, kann der Betroffene in aller Regel abschätzen, ob er einer Rücknahmegefahr ausgesetzt ist. Die große Mehrzahl der Betroffenen wird hiervon aber nicht betroffen sein.

---

<sup>122</sup> Vgl. *Kastner*, in: Fehling/Kastner/Wahrendorf, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 48 VwVfG Rn. 25, 27.

### 3. Verfassungsrechtliche und -unionsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung einer Fristenregelung

#### *d) Keine absolute Geltung einer Fünf-Jahres-Rücknahmefrist*

Verfassungsrechtlich ist dennoch zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht die allgemeine Regelung des § 48 VwVfG, die die Möglichkeit der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte vorsieht, nur als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für eine „zeitnahe“ Rücknahme einer Einbürgerungsentscheidung angesehen hat.<sup>123</sup> Hierauf gestützt hat das Bundesverwaltungsgericht eine Rücknahme der Einbürgerung achteinhalb bzw. mehr als neun Jahre nach Aushändigung der Einbürgerungsurkunde als nicht mehr zeitnah beanstandet<sup>124</sup> und die Schwelle zur „nicht mehr zeitnahen Rücknahme“ unter Rückgriff auf eine einfachgesetzliche Parallelregelung<sup>125</sup> auf maximal fünf Jahre konkretisiert hat.<sup>126</sup> Diese Frist ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts daher jedenfalls im Fall der auf vorwerfbare Weise erwirkten Einbürgerung mit Art. 16 GG vereinbar.<sup>127</sup>

Zu beachten ist dabei jedoch, dass die von der Rechtsprechung insoweit entwickelten Maßstäbe nicht auf Verhältnismäßigkeitserwägungen beruhen, sondern auf dem Umstand, dass es dem Gesetzgeber vorbehalten bleibt, die Voraussetzungen und äußeren zeitlichen Grenzen für eine Rücknahme der Einbürgerung zu einem späteren, nicht mehr „zeitnahen“ Zeitpunkt bereichsspezifisch und vorhersehbar zu regeln.<sup>128</sup> Eine solche spezifisch auf die Rücknahme rechtswidriger Einbürgerungsentscheidungen abgestimmte Ermächtigungsgrundlage hat der Gesetzgeber in Reaktion auf die o.G. Rechtsprechung mit § 35 StAG i.d.F. vom 5. Februar 2009<sup>129</sup> geschaffen und dabei zunächst – in Anknüpfung an die

---

<sup>123</sup> BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 72).

<sup>124</sup> BVerwGE 130, 209 (juris, Rn. 14 ff.); BVerwG, Urteil vom 14. Februar 2008 – 5 C 5/07 –, juris, Rn. 15 f.

<sup>125</sup> § 24 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit (StAngRegG), das den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch deutsche Volkszugehörige regelte (zum 15. Dezember 2010 außer Kraft getreten).

<sup>126</sup> BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2008 – 5 C 32/07 –, juris, Rn. 18 ff.

<sup>127</sup> BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2008 – 5 C 32/07 –, juris, Rn. 18.

<sup>128</sup> BVerwGE 130, 209 (juris, Rn. 14 ff.).

<sup>129</sup> BGBl. I, S. 158. Lediglich hingewiesen werden kann in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass die damalige Neuregelung des § 35 StAG wegen Nichtbeachtung des verfassungsrechtlichen Zitiergebotens derzeit verfassungswidrig sein dürfte (vgl. Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 Rn. 52).

Rechtsprechung<sup>130</sup> – eine Höchstfrist von fünf Jahren zwischen Bekanntgabe der Einbürgerung und Erlass der Rücknahmeentscheidung<sup>131</sup> bestimmt. Bei der Bestimmung der Höchstfrist ging die damalige Bundesregierung dabei allerdings zunächst davon aus, dass es sich bei der von der Rechtsprechung bestimmten Fünfjahresfrist um eine absolute Höchstfrist handelt.<sup>132</sup> Dies dürfte nach dem Vorstehenden indes so nicht zutreffen, da die von der Rechtsprechung für eine längere Frist geforderte bereichsspezifische und vorhersehbare Regelung mit § 35 StAG nunmehr vorliegt. Der nunmehr beabsichtigten Verlängerung dieser Frist dürfen daher keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Erwägungen entgegenstehen.

*e) Vereinbarkeit einer Zehnjahreshöchstfrist mit Verfassungs- und Unionsrecht*

Ob indes auch die nunmehr gewählte Verlängerung der Höchstfrist auf insgesamt zehn Jahre dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch unter Beachtung des Grundsatzes der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus genügt, kann im Rahmen dieser Begutachtung in der Kürze der Zeit nicht abschließend beurteilt werden. Zu beachten ist allerdings folgendes:

- Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass dem Betroffenen jedenfalls in Fällen, in denen er die Einbürgerung nachweislich selbst durch Täuschung herbeigeführt hat, regelmäßig kein schützenswertes Vertrauen zustehe, so dass das rechtsstaatliche Interesse an der rückwirkenden Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände regelmäßig überwiege.<sup>133</sup> Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht der zunehmenden Dauer der Inhaberschaft der deutschen Staatsangehörigkeit in anderem Kontext erhebliche Bedeutung bei der Bestimmung des Eingriffsgewichts des Verlusts der Staatsangehörigkeit beigemessen.<sup>134</sup> Allerdings könne es besonders schutzwürdige

---

Dieser Mangel würde durch den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf geheilt, da Artikel 2 des Regierungsentwurfs dem Zitiergebot auch im Hinblick auf § 28 Abs. 1 Nr. 1 Reg-E genügt.

<sup>130</sup> BT-Drs. 16/10528, S. 2.

<sup>131</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 42.

<sup>132</sup> BT-Drs. 16/10528, S. 2.

<sup>133</sup> BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 76).

<sup>134</sup> BVerfGE 135, 48 (juris, Rn. 86, 91).

Ausnahmefälle geben, denen durch Ausübung des (auch durch § 35 Abs. 1 StAG eingeräumten) Rücknahmeermessens Rechnung getragen werden könne.<sup>135</sup>

- Allerdings ist der Rechtsgedanke, dass mit zunehmendem Zeitablauf das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände anderweitigen Belangen weichen muss,<sup>136</sup> der Rechtsordnung ebenso immanent wie z.B. das Prinzip der Verjährung selbst schwerer – auch vorsätzlicher – Straftaten. So beträgt etwa die Verjährungsfrist für die Bestrafung wegen unrichtiger oder unvollständiger Angaben zu wesentlichen Voraussetzungen der Einbürgerung derzeit fünf Jahre.<sup>137</sup> Allerdings sieht z.B. § 124 Abs. 3 BGB für den Fall der Anfechtung von Willenserklärung wegen Täuschung oder Drohung eine Höchstfrist von 10 Jahren vor; auch die Tilgungsfrist nach § 46 Abs. 1 BZRG, deren Verstreichen nach § 51 BZRG zu einem absoluten Verwertungsverbot führt, dürfte regelmäßig nicht wesentlich vor Ablauf von zehn Jahren seit Tatbegehung verstrichen sein.<sup>138</sup>
- Weiter zu berücksichtigen ist der Umstand, dass eine Rücknahme einer Einbürgerungsentscheidung nicht nur dann ausscheidet, wenn die Einbürgerungsbehörde den Betroffenen im Zeitpunkt der Einbürgerungsentscheidung auf anderer Rechtsgrundlage hätte einbürgern müssen.<sup>139</sup> Vielmehr ist im Rahmen der Ausübung des Rücknahmeermessens auch zu prüfen, ob im Zeitpunkt der Rücknahmeentscheidung ein hypothetischer Einbürgerungsanspruch besteht.<sup>140</sup> Auch der Täuschende kann sich daher schon während des Ablaufs der gesetzlichen Rücknahmehöchstfrist bemühen, sich einen hypothetischen Einbürgerungsanspruch – z.B. durch Abwendung von der Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG) oder nachträgliche Aufgabe seiner bislang verschwiegenen zweiten Staatsangehörigkeit (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG) – zu „verdienen“ und so eine Rücknahme

---

<sup>135</sup> BVerfGE 116, 24 (juris, Rn. 76).

<sup>136</sup> BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2008 – 5 C 32/07 –, juris, Rn. 20.

<sup>137</sup> § 42 StAG i.V.m. 78 Abs. 3 Nr. 4 StGB.

<sup>138</sup> Die Tilgungsfrist nach dem BZRG dürfte in Fällen der Verurteilung nach § 42 StAG regelmäßig fünf oder maximal zehn Jahre betragen (§ 46 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BZRG); sie beginnt allerdings nicht vor der strafgerichtlichen Verurteilung zu laufen (§ 47 i.V.m. § 35 f. BZRG) und ist daher nicht unmittelbar mit dieser vergleichbar.

<sup>139</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 25.

<sup>140</sup> BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2018 – 1 C 15/17 –, juris, Rn. 38, 40 ff.

der ursprünglich rechtswidrigen Einbürgerungsentscheidung mit Wirkung für die Zukunft durch eigenes Bemühen auszuschließen. Dies gilt insbesondere nach Ablauf der fünfjährigen Verjährungsfrist, der eine Bestrafung nach § 42 StAG (und somit eine nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 StAG einbürgerungsschädliche Verurteilung wegen rechtswidriger Taten) dauerhaft ausschließt. Weiterhin Härtefällen kann ggf. durch eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG Rechnung getragen werden, so dass das schutzwürdige Interesse der Betroffenen auch nach erheblichem Zeitablauf als vergleichsweise gering zu bewerten sein dürfte.

- Zu beachten ist weiterhin, dass die Rücknahme der Einbürgerungsentscheidung, die zugleich zum Erlöschen der Unionsbürgerschaft führt, auch aus unionsrechtlicher Perspektive am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen ist.<sup>141</sup> Insoweit dürfte es jedoch genügen, im Rahmen der Ausübung des Rücknahmeermessens im Einzelfall zu prüfen, ob dieser Verlust im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen, gerechtfertigt ist.<sup>142</sup>
- Schlussendlich ist zu erwägen, eine gesetzliche Höchstfrist für den Zeitraum zwischen Bekanntwerden der Täuschung und dem Erlass der behördlichen Rücknahmeentscheidung vorzusehen.<sup>143</sup> Denn gerade in diesem Zeitraum sieht sich der Betroffene erheblichen Unwägbarkeiten und Unsicherheiten über seine Zukunft ausgesetzt, denen i.d.R. keine gleichwertigen Interessen an einem Aufschub der bereits möglichen Entscheidung gegenüberstehen. Dieser Zustand der Unsicherheit wird durch eine Verlängerung der Höchstfrist des § 35 Abs. 3 StAG, die eine Berücksichtigung auch später bekanntwerdender Umstände ermöglichen, den Betroffenen aber nicht über das unvermeidbare Maß hinaus im Unklaren über seinen Rechtsstatus halten soll, erheblich verschärft, so dass eine gesetzliche Bestimmung

---

<sup>141</sup> BVerwG, Urteil vom 11. November 2010 – 5 C 12/10 –, juris, Rn. 20 ff.

<sup>142</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 2. März 2010 – C-135/08 –, juris, Rn. 56; ähnlich EuGH, Urteil vom 12. März 2019 – C-221/17 –, juris, Rn. 40 ff.

<sup>143</sup> Eine solche Regelung hatten in BVerfGE 116, 24 (Rn. 104) (Sondervotum) immerhin vier der acht Senatsmitglieder eingefordert.

einer behördlichen Entscheidungsfrist zweckmäßig sein könnte. Eine solche Frist sieht etwa die Grundregel des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG vor, die aber gerade in Fällen der Erwirkung eines begünstigenden Verwaltungsakts durch Täuschung, Drohung oder Bestechung nicht gilt (§ 48 Abs. 4 Satz 2 VwVfG).<sup>144</sup>

Karlsruhe, den 21. Juni 2019

RaVG Dr. Philipp Wittmann

---

<sup>144</sup> Eine solche Regelung hatten in BVerfGE 116, 24 (Rn. 104) (Sondervotum).



**Stellungnahme**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zur  
Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes**

**Juni 2019**

---

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
1.1	Kontext der Stellungnahme	3
1.2	Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverbrechen vermeiden	3
<b>2</b>	<b>Anmerkungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen</b>	<b>4</b>
2.1	Vereinbarkeit mit Art. 16 GG, Vorhersehbarkeit des Verlusts	4
2.1.1	Begriff der Terrormiliz	4
	Beteiligung an Kampfhandlungen	5
2.2	Verlustverfahren, umfassender und wirksamer Rechtsschutz	5
2.2.1	Verlust der Staatsangehörigkeit durch Gesetz	5
2.2.2	Rechtsschutzeinschränkungen	6
<b>3</b>	<b>Zweifel an der Vereinbarkeit von § 28 StAG mit dem Unionsrecht</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Fazit</b>	<b>7</b>

---

# 1 Vorbemerkung

## 1.1 Kontext der Stellungnahme

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen deutsche Staatsangehörige, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren, wenn sie sich im Ausland an Kampfhandlungen für eine Terrormiliz konkret beteiligen. Folge der Neuregelung wird es sein, dass diesen Personen, wenn sie sich noch im Ausland befinden, die Einreise nach Deutschland verweigert wird oder dass sie, sofern sie sich im Inland aufhalten, ausgewiesen werden.

Mit dem Gesetzentwurf reagiert die Bundesregierung auf die in den letzten Jahren erfolgte Ausreise deutscher Staatsangehöriger und deren mutmaßlicher Beteiligung an den Kampfhandlungen des IS in Syrien und im Irak. Zugleich stellt der Entwurf klar, dass die angestrebte Regelung für die derzeit in u.a. kurdischen Lagern inhaftierten bzw. zurückkehrenden mutmaßlichen IS-Unterstützer\_innen und deren Familien aufgrund des Rückwirkungsverbots nicht greifen wird. Der Entwurf hat in der derzeitigen Situation damit vor allem eine symbolische Funktion und soll für zukünftige vergleichbare Situationen und Kampfhandlungen greifen.

Neben grund- und menschenrechtlichen Fragen an den Gesetzentwurf, insbesondere an die Bestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzungen und den Rechtsschutz (dazu unten 2.), sowie unionsrechtlichen Fragen (dazu unten 3.) stellt sich aus menschenrechtspolitischer Sicht auch die Frage, ob die geplante Regelung dem Ziel Deutschlands zuwiderläuft, bei schweren Menschenrechtsverbrechen Straflosigkeit zu vermeiden.

## 1.2 Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverbrechen vermeiden

Die Etablierung des Völkerstrafrechts und des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag beruhen auf der Überzeugung, dass die internationale Gemeinschaft insgesamt ein Strafverfolgungsinteresse an Völkerrechtsverbrechen (Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und das Verbrechen der Aggression) hat und die Straflosigkeit solcher Taten eine schwere Menschenrechtsverletzung für die Opfer bedeutet. Deutschland gehörte zu den entschiedenen Förderern dieses Prozesses und hat mit Verabschiedung des deutschen Völkerstrafgesetzbuches auch seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass auch die Nationalstaaten bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen Verantwortung übernehmen müssen. Das gilt umso mehr, wenn die Täter deutsche Staatsangehörige sind.

Die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes kann dazu führen, dass schwere Menschenrechtsverletzungen, die Angehörige von Terrormilizen begehen, ungesühnt bleiben. Dies verletzt die Rechte der Opfer dieser Verbrechen. Deutsche Staatsangehörige, die im Ausland Terrorakte begehen, machen sich nach deutschem Recht strafbar. Sie begehen Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit und nach dem Strafgesetzbuch wie Mord oder Vergewaltigung. Wird diesen Straftätern eine Wiedereinreise nach Deutschland wegen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit unmöglich gemacht, können sie in Deutschland nicht vor Gericht gestellt

werden. Ob eine Ahndung der Taten durch internationale oder ausländische Gerichtshöfe erfolgt, ist äußerst zweifelhaft. Die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs ist beschränkt und Gerichte des Staates, in dem die Taten begangen wurden, werden oft nicht zur Durchführung eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens in der Lage sein.

Die Bundesregierung hat sich für den Aufbau einer internationalen Strafgerichtsbarkeit stets mit dem Argument eingesetzt, Straflosigkeit der Täter von Verbrechen gegen die Menschlichkeit müsse unbedingt vermieden werden. Eine besondere Verantwortung trifft die Bundesregierung, wenn es sich um deutsche Staatsangehörige handelt. Diese Täter müssen verhaftet und in Deutschland vor Gericht gestellt werden. Dieser Pflicht darf sich der deutsche Staat nicht durch eine Regelung über den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit entziehen, die zur Straflosigkeit führen kann.

## 2 Anmerkungen zum Gesetzentwurf im Einzelnen

### 2.1 Vereinbarkeit mit Art. 16 GG, Vorhersehbarkeit des Verlusts

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit unterscheidet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von dem nach § 16 Abs. 1 GG untersagten Entzug der Staatsangehörigkeit dadurch, dass der Betroffene die Rechtsfolge durch eigenes Verhalten in zumutbarer Weise beeinflussen kann<sup>1</sup>. Dies setzt die Vorhersehbarkeit des Verlustes der Staatsangehörigkeit und ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit voraus. Dies ist angesichts der Unbestimmtheit mehrerer tatbestandlicher Voraussetzungen im Gesetzentwurf allerdings fraglich.

#### 2.1.1 Begriff der Terrormiliz

Für einen Deutschen, der sich im Ausland einer bewaffneten Gruppe anschließt, ist angesichts des unklaren Wortlauts der Gesetzesänderung kaum erkennbar, ob diese Organisation später einmal von deutschen Behörden als Terrormiliz eingestuft werden wird. Zwar unternimmt § 28 Abs. 3 des Gesetzentwurfs den Versuch einer Legaldefinition des Begriffs „Terrormiliz“. Demnach soll es sich um einen paramilitärisch organisierten bewaffneten Verband handeln, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und anstelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten.

Die Gesetzesbegründung setzt zunächst über das in der Legaldefinition genannte Ziel des Verbands hinaus voraus, dass der Verband auch „hinsichtlich seiner Größenordnung sowie seines regionalen und territorialen Wirkens in der Lage ist [...], zumindest regional staatsähnliche Strukturen auszubilden“. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieses den Anwendungsbereich der Definition erheblich einschränkende Merkmal keine Aufnahme in den Gesetzestext gefunden hat.

<sup>1</sup> BVerfG Beschluss vom 22.06.1990 2 BvR 116/90

Doch auch wenn eine entsprechende Ergänzung der Legaldefinition vorgenommen würde, bleibt eine erhebliche Unbestimmtheit bestehen und damit eine Rechtsunsicherheit, welche gegenwärtigen und zukünftigen bewaffneten Verbände in welchen Krisensituationen von der Regelung erfasst sein werden. Es ist etwa durch die Definition nicht ausgeschlossen, dass auch Befreiungsbewegungen in autoritär regierten Staaten unter den Begriff Terrormiliz gefasst werden. Auch das Völkerrecht kann in derartigen Fällen oft keine eindeutige Antwort auf die Frage nach Rechtmäßigkeit des Handelns der entsprechenden Organisation geben; deshalb löst auch der Einschub „in völkerrechtswidriger Weise“ das Problem der Unbestimmtheit nicht.

Die Begründung des Entwurfs räumt begriffliche Unsicherheiten selbst ein, indem sie auf die aktuelle Situation bezogen ausführt, dass kurdische Rebellen, die gegen den IS kämpfen, nicht als Terrormiliz verstanden werden sollen. Diese Erläuterungen in der Begründung machen deutlich, dass der Entwurf stark mit Blick auf die aktuelle Situation verfasst wurde. Seine Eignung als abstrakt-generelle Regelung in einem grundrechtlich so zentralen Bereich wie der Staatsangehörigkeit mit ihrer Funktion als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit<sup>2</sup> steht erheblich in Frage.

Beteiligung an Kampfhandlungen als weitere Voraussetzung für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nennt der Gesetzentwurf, dass der Betroffene sich an Kampfhandlungen „konkret beteiligt“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs). Auch der Begriff der Beteiligung an einer Kampfhandlung ist nicht hinreichend klar. Nach der Gesetzesbegründung ist es nicht erforderlich, dass der Betreffende selbst (Waffen-)Gewalt ausübt. Jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung soll für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ausreichen. Damit verschwimmen die Tatbestandsvoraussetzungen noch mehr.

Bei deutschen Staatsangehörigen, die sich in Kriegsgebieten befinden und keinen Zugang zu Informationen aus Deutschland haben, ist zudem nicht gewährleistet, dass sie von der beabsichtigten Gesetzesänderung Kenntnis erhalten und sich bewusst sind, dass sie bei der nächsten Beteiligung an Kampfhandlungen einer Terrormiliz die deutsche Staatsangehörigkeit verlieren.

## **2.2 Verlustverfahren, umfassender und wirksamer Rechtsschutz**

### **2.2.1 Verlust der Staatsangehörigkeit durch Gesetz**

Der Gesetzentwurf knüpft an die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale die automatische gesetzliche Folge des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine inhaltliche behördliche Entscheidung erfolgt nicht mehr, lediglich eine deklaratorische Feststellung durch die Staatsangehörigkeitsbehörde.

Der Gesetzentwurf erläutert nicht, auf welche Weise die Staatsangehörigkeitsbehörde rechtssicher feststellen können soll, dass sich der Staatsangehörige konkret an Kampfhandlungen einer Terrormiliz beteiligt,

<sup>2</sup> BVerfG Urteil vom 24.05.2006 BVerfGE 116, 24, 44

wodurch er seine deutsche Staatsangehörigkeit verliert. Im Hinblick auf die Feststellung der Faktenlage greift die in der Gesetzesbegründung gezogene Analogie zum geltenden Verlustgrund des Eintritts in die Streitkräfte eines ausländischen Staates nicht, denn der Eintritt in staatliche Streitkräfte ist rein aufgrund der Dokumentenlage überprüfbar.

Hingegen unterliegen Berichte aus Bürgerkriegs- und Krisengebieten stets großen Unsicherheiten, Propaganda und Falschmeldungen sind an der Tagesordnung. Eine entsprechend unklare Sachverhaltslage kann sich deshalb sowohl auf die Bewertung der Größe und Schlagkraft des bewaffneten Verbandes als auch auf die konkrete Beteiligung des Staatsangehörigen beziehen. Führt der Generalbundesanwalt Strafermittlungen durch, hat der Verdächtige bis zu seiner rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig zu gelten. Auch die Anhörungs- und Beteiligungsrechte des Verdächtigen sind im Verwaltungsverfahren ungleich schwächer ausgeprägt als im Strafverfahren. Die Begründung des Gesetzentwurfs weist selbst darauf hin, dass eine tatsächliche Beteiligung an Kampfhandlungen im Ausland schwierig zu belegen ist. Es wäre rechtsstaatlich bedenklich, aufgrund einer unsicheren Faktenlage den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit als gesetzliche Folge behördlich festzustellen, ohne dass zuvor eine strafgerichtliche Beweisaufnahme mit entsprechenden Beschuldigtenrechten durch Urteil abgeschlossen ist.

### 2.2.2 Rechtsschutz einschränkungen

Nach Artikel 12 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit von 1997 ist der von einem Verlust der Staatsangehörigkeit betroffenen Person umfassender Rechtsschutz zu gewährleisten. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hingegen vor, dass dem Betroffenen, der sich noch im Ausland befindet, gegen die Verlustfeststellung kein Widerspruchsrecht zusteht und dass seine Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist ihm aber eine Rückkehr nach Deutschland und damit eine Verfolgung seiner Rechte vom Inland aus verwehrt. Sein Rechtsschutz ist damit faktisch stark eingeschränkt. Der Familien- und Jugendausschuss des Bundesrates hat eine Änderung des Gesetzentwurfs dahingehend empfohlen, dem Betroffenen ein Widerspruchsrecht zuzubilligen, damit er der zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde, ggfs. anwaltlich vertreten, seine Position darstellen und diese ihre Entscheidung überprüfen kann.

## 3 Zweifel an der Vereinbarkeit von § 28 StAG mit dem Unionsrecht

Bei ihrer Entscheidung hat die Staatsangehörigkeitsbehörde nach der Neuregelung die Folgen, die der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit für den Betroffenen und ggfs. seine Familie hat, nicht zu berücksichtigen. Mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit geht aber der Verlust der Unionsbürgerschaft der Europäischen Union nach Art. 20 AEUV einher. Nach dem jüngst ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Verlust der

Unionsbürgerschaft<sup>3</sup> verbietet das Unionsrecht den Mitgliedstaaten zwar gesetzliche Regelungen nicht, die unter bestimmten Voraussetzungen den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsehen. Allerdings muss eine Prüfung der Auswirkungen des Verlustes der Unionsbürgerschaft auf den Betroffenen und seine Familienangehörigen erfolgen. Diese dürfen nicht unverhältnismäßig sein. Daher ist eine Prüfung der individuellen Situation des Betroffenen und seiner Familie erforderlich. Eine solche Prüfung sieht der Gesetzentwurf zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts nicht vor. Die Gesetzesbegründung will den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit schon dadurch gewahrt sehen, dass der Verlust Folge terroristischer Aktivitäten ist. Dies allein dürfte aber den Vorgaben des EuGH nicht gerecht werden.

Vielmehr macht das EuGH-Urteil wohl insgesamt eine Überprüfung auch der bereits geltenden Verlustregelungen im Staatsangehörigkeitsgesetz erforderlich.<sup>4</sup>

## 4 Fazit

Der Gesetzentwurf sieht sich in seiner gegenwärtigen Fassung erheblichen grund- und menschenrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Vorhersehbarkeit des Verlusts, der Rechtssicherheit des Verfahrens und des ausreichenden Rechtsschutzes ausgesetzt. Auch wenn einzelne Anpassungen des Gesetzentwurfs vorgenommen würden, bliebe doch grundlegende Frage, ob eine das Ziel des Gesetzentwurfs (Ausbürgerung von Terrormilizionären) verfolgende abstrakt-generelle Regelung in verfassungskonformer Weise gefunden werden kann, solange nicht das Vorliegen einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung zu einer terroristischen Tat für den Verlust vorausgesetzt wird. Dies würde zugleich auch dem Ziel der Vermeidung von Straflosigkeit für terroristische Völkerrechtsverbrechen dienen.

Wie die Bundesregierung selbst ausführt, hat das Gesetzgebungsvorhaben zudem für die aktuelle Situation der deutschen Irak- und Syrien-Heimkehrer wegen des Rückwirkungsverbots keine praktische Relevanz. Zudem macht das EuGH-Urteil in der Rechtssache Tjebbes eine Überprüfung der Europarechtskonformität der Verlustregelungen im Staatsangehörigkeitsrecht erforderlich. Insofern empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Bundestag, gegenwärtig von der Verabschiedung des Gesetzentwurfs Abstand zu nehmen.

<sup>3</sup> EuGH, Urteil vom 12. März 2019, Rechtssache C-221/17 (Tjebbes).

<sup>4</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2019: Aktueller Begriff Europa - Das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-221/17 (Tjebbes): Unionsrechtliche Anforderungen an den Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes, S.2.

---

## Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
Fax: 030 25 93 59-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR\_INNEN: Dr. Petra Follmar-Otto  
Senior Fellow Dr. Dieter Weingärtner

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019  
Alle Rechte vorbehalten

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.