

Tilo Siewer
Rechtsanwalt

Dr. Esther Weizsäcker
Rechtsanwältin

Potsdamer Straße 86
D-10785 Berlin

Telefon: +49(0)30 21 96 59 34
Telefax: +49(0)30 21 96 59 35
E-Mail: info@siewer.net
Internet: www.siewer.net

Stellungnahme zu der Anhörung am 21.10.2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags zum

a) „Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/12200)

und

b) dem „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“ der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/13505)

sowie

c) dem Antrag „Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzlich regeln“ der Fraktion der FDP (BT-Drs. ...)

Aktenzeichen:
(bitte bei Antwort immer angeben)

Datum:
Berlin, 18.10.2019

1. Zum Kontext der Gesetzentwürfe und des Antrags

Die Verbrechen in der Zeit des Nationalsozialismus haben für die Nachkommen aus Deutschland geflohener Emigrantinnen und Emigranten und Überlebender bis heute konkrete staatsangehörigkeitsrechtliche Konsequenzen. Aufgrund der dominierenden Rolle des Abstammungsprinzips im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht und der „Vererbung“ der deutschen Staatsangehörigkeit über die Generationen hinweg wirken auch staatsangehörigkeitsrechtliche Diskriminierung und Verfolgung in der NS-Zeit in vielen Fällen bis heute fort. Wegen des Abstammungsprinzips können sich im Ausland lebende Nachkommen deutscher Staatsangehöriger häufig noch nach mehreren Generationen auf die deutsche Staatsangehörigkeit berufen – insbesondere in Staaten, in denen im Inland geborene Kinder automatisch die Staatsangehörigkeit erwerben („ius soli“) und ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Beantragung

Geschäftskonto:
DE47 1007 0124 0093 4372 00
BIC: DEUTDEDB101

Fremdgeldkonto:
DE33 1007 0024 0971 6788 00
BIC: DEUTDEDBBER

Deutsche Bank AG, Berlin
UST-IdNr.: DE301318120

Registriergericht:
Amtsgericht Berlin-Charlottenburg,
PR 1000 B

Hinweis gemäß § 33 BDSG:
Mandantendaten werden gespeichert.

einer anderen Staatsangehörigkeit daher selten ist. Für Nachkommen während der NS-Zeit geflohener Emigrantinnen und Emigranten gilt dies jedoch nur dann, wenn der Ausschluss der geflohenen Eltern oder Großeltern von der deutschen Staatsangehörigkeit im heute geltenden Staatsangehörigkeitsrecht Berücksichtigung findet.

Das Grundgesetz enthält für „frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist“ und für deren „Abkömmlinge“ einen Anspruch auf Wiedereinbürgerung bzw. Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 2 des Grundgesetzes - GG). Die entsprechende Regelung wurde als Übergangsregelung in das Grundgesetz aufgenommen, um die Ausbürgerungen während der NS-Zeit und deren rechtliche Folgen rückgängig zu machen, und vermittelt bis heute Nachkommen von Emigrantinnen und Emigranten ein Recht auf die deutsche Staatsangehörigkeit. Wegen der Anknüpfung an einen formalen Entzug der Staatsangehörigkeit in Art. 116 Abs. 2 GG und einer engen Auslegung des Begriffs „Abkömmling“ in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis können sich jedoch viele Nachkommen nicht auf das Recht in Art. 116 Abs. 2 GG berufen, obwohl sich der Ausschluss von der deutschen Staatsangehörigkeit zumindest mittelbar auf die Verfolgung der Eltern oder Großeltern während der NS-Zeit zurückführen lässt. Ergänzende einfachgesetzliche Regelungen für Verfolgte und Emigranten im Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik waren von Beginn an in ihrer Reichweite sehr beschränkt und sind mittlerweile praktisch nicht mehr relevant.¹

Aktuell ist eine Einbürgerung von Nachkommen während der NS-Zeit verfolgter Emigrantinnen und Emigranten, die sich nicht auf Art. 116 Abs. 2 GG berufen können, nur aufgrund der allgemeinen Regelungen im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) möglich. Im Inland lebende Antragstellende müssen eine Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG beantragen, wenn sie nicht die allgemeinen Voraussetzungen für eine Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG erfüllen. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht v. 13.12.2000 bzw. die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI zum StAG (Stand: 1. Juni 2015) sehen für Nachkommen von NS-Verfolgten keine besonderen Einbürgerungserleichterungen vor.² Im Ausland lebende Antragstellende müssen eine

¹ Vgl. Weizsäcker, Wiedereinbürgerungsansprüche und Perpetuierung von Diskriminierung, in: Bischoff/Rürup, Ausgeschlossen, 2018, S. 135 ff.

² Ziff. 8.1.3.2 der StAR-VwV bzw. VAH-StAG sieht vor, dass eine Aufenthaltsdauer von vier Jahren (statt 6-8 Jahren) genügt, wenn „die Einbürgerung Zwecken der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts gegenüber einer von Verfolgungsmaßnahmen aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 betroffenen Person (so genannte Erlebensgeneration)

Ermessenseinbürgerung nach § 14 StAG beantragen – die Möglichkeit einer Einbürgerung nach § 13 StAG ist seit der Beschränkung dieser Regelung auf ehemalige Deutsche und deren minderjährige Kinder im Jahr 2007 für die Nachkommen in der NS-Zeit Verfolgter nicht mehr relevant.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat erstmals 2012 / 2013 per Erlass detaillierte Vorgaben für Einbürgerungen nach § 14 StAG (Ermessenseinbürgerung aus dem Ausland) der vom Geburtserwerb bzw. dem Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG ausgeschlossene Kinder deutscher Mütter sowie nichtehelich geborener Kinder deutscher Väter formuliert. Wegen der hohen Hürden und der Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die Generation der Verfolgten und deren Kinder haben diese Erlasse jedoch kaum Wirkung gezeigt. Am 30. August 2019 hat das BMI dann zwei weitere Erlasse in Kraft gesetzt, die den Kreis der Begünstigten erweitern, die Anforderungen an aktuelle Bindungen an Deutschland und den Nachweis weiterer Voraussetzungen des § 14 StAG erheblich reduzieren und eine erleichterte Einbürgerung nicht nur für die Kinder der Verfolgten sondern auch für weitere Generationen vorsehen.³

2. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

Die neuen Erlasse enthalten gegenüber der bisherigen Verwaltungspraxis deutliche Verbesserungen für die Nachkommen aus Deutschland geflohener Emigrantinnen und Emigranten. Sie sind ein Schritt in die richtige Richtung und ein guter Anfang. Die Einbürgerung von Nachkommen während der NS-Zeit geflohener Emigrantinnen und Emigranten muss aber gesetzlich – also nicht nur durch Erlasse bzw. Verwaltungsvorschriften – geregelt werden. Neben verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Gesichtspunkten sprechen hierfür die folgenden Gründe:

- Das BMI kann per Erlass lediglich die Auslegung und Anwendung der §§ 13 u. 14 StAG (Einbürgerungen aus dem Ausland durch das hierfür zuständige Bundesverwaltungsamt) steuern. Für die Einbürgerung wieder in Deutschland lebender Nachkommen während der NS-Zeit geflohener Emigranten und Emigrantinnen (Inlandsfälle) sind die Landesbehörden zuständig. Im Vorfeld der Veröffentlichung der Erlasse vom 30.08.2019 hat das BMI ein Rundschreiben an die für das Staatsangehörigkeits- und

[dient] und ... kein Anspruch auf Einbürgerung aus Wiedergutmachungsgründen nach Artikel 116 Abs. 2 des Grundgesetzes oder den §§ 11, 12 Abs. 1 des Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes“ besteht. Ziff. 8.1.3.3 VwV-StAR bzw. VAH-StAG sieht vor, dass Abkömmlinge ehemaliger deutscher Staatsangehöriger nach einer erheblich kürzeren Aufenthaltsdauer eingebürgert werden können.

³<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/08/wiedergutmachung-ns-verbrechen.html>

Einbürgerungsrecht zuständigen obersten Landesbehörden versandt, in dem u. a. angeregt wird, in Inlandsfällen „entsprechend der BVA-Erlassregelung zu verfahren und Betroffenen eine erleichterte, gebührenfreie Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit auf der Grundlage von § 8 StAG zu ermöglichen.“⁴ Verbindlichere bundesweite Vorgaben für die Einbürgerung im Inland lebender Nachkommen während der NS-Zeit geflohener Emigrantinnen und Emigranten wären – außer durch Gesetz - nur durch die Änderung der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht v. 13.12.2000 zu erreichen, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf (vgl. Art. 84 Abs. 2 GG). Die Chancen für eine zeitnahe Änderung der VwV-StAR scheinen jedoch gering.

- Bei den BVA-Erlassen handelt es sich um ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften, die gerichtlich nur sehr eingeschränkt überprüfbar sind. Die Antragstellenden können sich vor Gericht nicht direkt auf die Vorgaben in den Erlassen, sondern lediglich auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) berufen. Nach der Rechtsprechung des zuständigen OVG Münster ist für den Rechtsschutz damit die „die tatsächliche Handhabung der Verwaltungsvorschriften in der Verwaltungspraxis zur maßgeblichen Zeit“ ausschlaggebend; eine „einschränkende Fortentwicklung“ von Erlassen hat das OVG ausdrücklich gebilligt.⁵ Die bisherige Verwaltungspraxis des BVA legt die Befürchtung nahe, dass auch die aktuellen Erlasse einschränkend fortentwickelt werden. So sah das erste Merkblatt des BVA zu Wiedergutmachungseinbürgerungen auf der Grundlage der neuen Erlasse (Stand August 2019) vor, dass neben Nachweisen zum verfolgungsbedingten Verlust der Staatsangehörigkeit in der NS-Zeit auch Nachweise zu aktuellen Bindungen zu Deutschland (z. B. zu längeren Aufenthalten oder Besuch einer deutschen Auslandsschule) vorgelegt werden müssen, obwohl dies in den neuen Erlassen gerade nicht verlangt wird. Das Merkblatt des BVA wurde zwar inzwischen angepasst, in dem relevanten Einbürgerungsformular werden jedoch weiterhin Informationen (incl. Nachweise) zu aktuellen Bindungen an Deutschland und zur finanziellen Situation der Antragstellenden abgefragt. In dem Formular und dem neuen Merkblatt findet sich bislang kein Hinweis, dass diese Informationen bei Wiedergutmachungseinbürgerungen entsprechend der Vorgaben in den neuen Erlassen nicht erforderlich sind.

⁴ Schreiben vom 27.08.2019, Az. V II 5 20102-62#3 / #7

⁵ OVG Münster, Urt. v. 05.07.2012, 19 A 2703/10, Rn 35 ff

Die vorliegenden Gesetzentwürfe zeigen, dass eine gesetzliche Regelung möglich ist, die für die vielfältigen relevanten Fallkonstellationen allgemeine Vorgaben enthält und darüber hinaus auch Einzelfallentscheidungen erlaubt. Entsprechende gesetzlich verankerte Vorgaben können durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden. Angesichts der zahlreichen Gesetzesänderungen in jüngerer Zeit ist es auch ein Verweis auf die längere Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens nicht überzeugend. Nach Inkrafttreten des Dritten Staatsangehörigkeitsänderungsgesetzes Anfang August 2019 hat das BMI noch im gleichen Monat den Ländern und Verbänden einen Referentenentwurf für ein Viertes Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz zur Stellungnahme übersandt, der u. a. eine auf einem BVA-Erlass aus dem Jahr 2001 beruhende ergänzende Regelung in § 14 StAG für die Einbürgerung von Ehepartnerinnen und -partner im Ausland arbeitender Deutscher vorsieht (vgl. Art. 1 Nr. 10 des Referentenentwurfs). Warum eine solche Änderung Priorität vor der gesetzlichen Regelung von Wiedergutmachungseinbürgerungen haben soll, ist nicht ersichtlich.

3. Einbürgerungsanspruch für alle Abkömmlinge deutscher Staatsangehöriger, die während der NS-Zeit ausgebürgert wurden

a) Inhalt der Entwürfe und des Antrags

Beide Gesetzentwürfe sehen für alle Abkömmlinge ehemaliger deutscher Staatsangehöriger, denen in der NS-Zeit die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, einen unbeschränkten Einbürgerungsanspruch vor – auch wenn sie nach dem zum Zeitpunkt der Geburt geltenden Recht die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Abstammung erworben hätten (vgl. § 15 Abs. 1 in beiden Entwürfen). Im Antrag der FDP wird eine solche Regelung ebenfalls gefordert (Ziff. II Nr. 4 u. 5 des Antrags). Die vorgeschlagene Regelung würde Abkömmlinge ausgebürgerter Emigrantinnen und Emigranten, die wegen der engen Auslegung des Art. 116 Abs. 2 GG in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis von dem verfassungsrechtlichen Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG ausgeschlossen sind (s.o.), einen einfachgesetzlichen Einbürgerungsanspruch verleihen.

Die vorgeschlagene Regelung geht über den relevanten Erlass des BMI vom 30.08.2019 zunächst deshalb hinaus, als sie auch Inlandfälle (also Antragstellende mit Wohnsitz im Inland) umfasst und einen gebundenen Anspruch vorsieht. Der Erlass des BMI setzt zudem für eine Einbürgerung den Nachweis von einfachen Deutschkenntnissen und Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland sowie Straffreiheit voraus. Darüber hinaus ist der Erlass des BMI auf Abkömmlinge bis zur ersten nach 1999 im Ausland geborenen Generation beschränkt. Einen solchen „Gene-

rationenschnitt“ sehen die vorliegenden Gesetzentwürfe und der Antrag nicht vor.

b) Aktuelle Bedeutung der vorgeschlagenen Regelung

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung entspricht einer Auslegung des Art. 116 Abs. 2 GG, die neben dem Wortlaut auch den historischen Kontext des grundgesetzlichen Wiedereinbürgerungsanspruchs und die Gleichbehandlungsgebote in Art. 3 GG und Art. 6 Abs. 5 GG berücksichtigt.⁶ Die enge Auslegung des Begriffs „Abkömmling“ in Art. 116 Abs. 2 GG, die den Wiedereinbürgerungsanspruch von einer formal-juristisch verstandenen Kausalität der Ausbürgerung für den Nichterwerb der Staatsangehörigkeit durch die Abkömmlinge voraussetzt und sich aufgrund eines Urteils des BVerwG aus dem Jahr 1990 in Rechtsprechung und Verwaltungspraxis durchgesetzt hat, würde damit einfachgesetzlich korrigiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Auslegung des Begriffs „Abkömmling“ in Art. 116 Abs. 2 GG bislang noch nicht abschließend geklärt hat.⁷ Das BVerfG hat zwar in zwei Beschlüssen (Nichtannahme von Verfassungsbeschwerden) aus den Jahren 1999 und 2001 festgestellt, dass die Vereinbarkeit der Überleitungsregelung für eheliche Kinder deutscher Mütter (befristetes Erklärungsrecht für ab dem 01.04.1953 geborene Kinder und automatischer Erwerb durch Geburt ab dem 01.01.1975) mit dem Grundgesetz geklärt sei.⁸ Allerdings betrafen diese Entscheidungen des BVerfG gerade nicht die Auslegung des Art. 116 Abs. 2 GG, sondern die einfachgesetzlichen Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt.

Es ist auch zu begrüßen, dass die vorgeschlagene Regelung (im Unterschied zu dem relevanten Erlass des BMI) keinen Nachweis von Sprachkenntnissen oder sonstigen Bindungen an Deutschland vorsieht. Ich möchte hierzu auf die Reaktion eines 1952 in den USA geborenen Kollegen auf den neuen Erlass verweisen, dessen Mutter im Jahr 1939 als Kind mit Eltern und Geschwistern aus Hessen zunächst nach Afrika und dann in die USA fliehen konnte und 1941 ausgebürgert wurde. Er hat erklärt, dass seine Mutter mit ihm in seiner Kindheit kein Deutsch gesprochen habe, da Deutsch die Sprache ihrer Verfolger war. Nach mehreren Besuchen in der früheren Heimat seiner Familie habe er als Erwach-

⁶ Vgl. auch Kokott, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 116 Rn 25.

⁷ Eine andere Auffassung vertritt das OVG Münster in einem Beschluss v. 13.03.2013 (19 A 376/12, juris und beck-online), mit dem unter Verweis auf die in der folgenden Fußnote zitierten Nichtannahmebeschlüsse des BVerfG ein Antrag auf Zulassung der Berufung in einem entsprechenden Fall abgelehnt wurde.

⁸ Vgl. Beschluss v. 24.01.2001 – 2 BvR 1362/99 - und Beschluss v. 22.01.1999 – 2 BvR 729/96 - , jeweils unter Bezugnahme auf den Beschluss v. 21.05.1974 - 1 BvL 22/71 und 21/72 = BVerfGE 37, 217.

sener zwar etwas Deutsch gelernt und für seine eigenen Kinder sei der Nachweis von Deutschkenntnissen kein großes Problem. Er halte es jedoch grundsätzlich für unangemessen, nach der Verfolgung und Ausbürgerung seiner Mutter von ihm nun einen Nachweis von Deutschkenntnissen für den Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit zu verlangen. Er könne außerdem nach wie vor nicht nachvollziehen, dass ihm der grundgesetzliche Anspruch nur deshalb verwehrt werde, weil seine Mutter und nicht sein Vater deutsche Staatsangehörige war, und dass seine 1954 geborene jüngere Schwester und deren Kinder anders als er und seine Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit ohne weitere Voraussetzungen erhalten habe. Eine solche Verwaltungspraxis könne doch vor verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsätzen keinen Bestand haben.

Die vorgeschlagene Regelung würde außerdem für (wieder) in Deutschland lebende Antragstellende eine erhebliche Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage mit sich bringen. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift bzw. die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI zu § 8 StAG sehen für Abkömmlinge früherer deutscher Staatsangehöriger zwar grundsätzlich die Möglichkeit einer Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer in Deutschland vor (s. o.) und ist zu hoffen, dass die Bundesländer in Wiedergutmachungsfällen der Anregung des BMI folgen und eine Mehrstaatigkeit hinnehmen (s.o.). Ermessenseinbürgerungen auf der Grundlage des § 8 StAG setzten jedoch (neben Sprachkenntnissen und einem Einbürgerungstest) nach der VwV-StAR und den VAH-StAG u. a. auch den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalt voraus, wobei hier höhere Anforderungen gelten als bei Anspruchseinbürgerungen (Ziff. 8.1.1.4 VwV-StAR / VAH StAG). Außerdem sind Inhaber von Aufenthaltstiteln zum Zweck des Studiums oder der Ausbildung von Ermessenseinbürgerungen ausgeschlossen (Ziff. 8.1.2.4 VwV-StAR / VAH-StAG). Diese Voraussetzungen stellen gerade für Abkömmlinge in der Enkelgeneration oder spätere Generationen, die sich (auch) wegen einer fortbestehenden Verbindung ihrer Familien zu Deutschland für ein Studium oder einen Berufsbeginn in Deutschland entscheiden, eine erhebliche Hürde dar.

c) Künftige Bedeutung der vorgeschlagenen Regelung

Aufgrund des Referentenentwurfs des BMI für ein Viertes Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz ist damit zu rechnen, dass das BVA künftig Anträge nach Art. 116 Abs. 2 GG ablehnen wird, die für Kinder nach 1999 im Ausland geborener Abkömmlinge während der NS-Zeit ausgebürgerter deutscher Staatsangehöriger gestellt werden (sofern nicht die in dem Referentenentwurf vorgesehen Antragsfrist eingehalten wird). Dem Referentenentwurf liegt die Auffassung zugrunde, dass die Regelung in § 4 Abs. 4 StAG (Registrierungspflicht für Kinder nach 1999 im Ausland geborener deutscher Elternteile) die bei der Anwendung

des Art. 116 Abs. 2 GG in der Verwaltungspraxis vorausgesetzte formal-juristische Kausalitätskette unterbricht und der Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG damit generell ausläuft (vgl. S. 19 ff des Referentenentwurfs). Gleichzeitig enthält der Referentenentwurf des BMI eine Ergänzung des § 4 Abs. 4 StAG sowie eine gesonderte Übergangsregelung, mit der die Folgen dieser Rechtsauffassung etwas abgeschwächt werden (vgl. Art. 1 Nr. 3 und Art. 2 des Referentenentwurfs). Nach diesen Regelungsvorschlägen kann der Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG erhalten werden, wenn die Eltern innerhalb eines Jahres nach Geburt oder Inkrafttreten des Vierten Staatsangehörigkeitsänderungsgesetzes für das Kind einen Wiedereinbürgerungsantrag nach Art. 116 Abs. 2 GG stellen. Unter Verweis auf diese Rechtsauffassung wurde auch die zeitliche Geltung der neuen Erlasse des BMI vom 30.08.2019 auf die erste nach 1999 im Ausland geborene Generation beschränkt.

Die oben beschriebene Rechtsauffassung, die in dem Referentenentwurf als selbstverständlich vorausgesetzt wird, ist jedoch außerordentlich problematisch. Eine solche Auslegung würde zu einer einfachgesetzlichen Beschränkung der verfassungsrechtlichen Garantie in Art. 116 Abs. 2 GG und zu einer klaren Benachteiligung der Abkömmlinge von NS-Verfolgten führen. Selbst wenn man mit der Rechtsprechung des BVerwG davon ausgeht, dass der Anspruch in Art. 116 Abs. 2 GG auf Abkömmlinge beschränkt ist, die ohne die Ausbürgerung nach formal-juristischen Kriterien die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätte, ist diese Auslegung keinesfalls zwingend. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass ein Eintrag in das Geburtenregister nach § 36 PStG die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzt und daher im Falle einer noch nicht erfolgten Wiedereinbürgerung gar nicht möglich ist. Insoweit entspricht diese Konstellation den Fällen der zwischen dem 01.04.1953 und 31.12.1974 geborenen ehelichen Kindern ausgebürgerter Mütter, die vor einer Wiedereinbürgerung der Mütter keine Möglichkeit eines Erklärungsantrags hatten. In diesen Fällen bejaht das Bundesverwaltungsamt „aus Wiedergutmachungsgründen“ einen Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG.⁹

Darüber hinaus suggerieren die neuen Erlasse des BMI vom 30.08.2019, dass die zeitliche Beschränkung der Einbürgerungserleichterungen auf die erste nach 1999 im Ausland geborene Generationen zu einer weitgehenden Gleichstellung mit Personen mit deutschen Wurzeln führt, deren Familien nicht von NS-Verfolgung betroffen waren. Die allgemein als „Generationenschnitt“ bezeichnete Regelung in § 4 Abs. 4 StAG verlangt jedoch nur, dass für Kinder eines nach 1999 im Ausland geborenen deutschen Elternteils innerhalb eines Jahres nach

⁹ Vgl. das über die Webseite des BVA abrufbare Merkblatt des BVA zur Einbürgerung nach Art. 116 Abs. 2 S. 1 GG.

Geburt bei der zuständigen Auslandsvertretung ein Antrag auf Eintragung ins Geburtenregister gestellt wird. Sofern sich die Eltern hierum kümmern, wird die deutsche Staatsangehörigkeit auch an die folgende Generation weitergegeben. Für die Abkömmlinge von NS-Verfolgten sehen die Erlasse eine entsprechende Möglichkeit jedoch nicht vor.

Es ist daher zu begrüßen, dass die den vorliegenden Gesetzentwürfen vorgeschlagene Regelung einen sogenannten Generationenschnitt für Wiedergutmachungseinbürgerungen ausschließt. Solange sich die allgemeine Regelung in § 4 Abs. 4 StAG auf die administrative Hürde der Registrierung der Kinder bei einer deutschen Auslandsvertretung beschränkt, kann eine zeitliche Beschränkung von Wiedergutmachungseinbürgerungen nicht mit einem vermeintlich allgemeingültigen Generationenschnitt begründet werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Ermittlung der Voraussetzungen für eine Einbürgerung aus Gründen der Wiedergutmachung in den meisten Fällen mit einem sehr hohen Aufwand verbunden ist. Ob aus Deutschland geflohene Großeltern oder Urgroßeltern die deutsche Staatsangehörigkeit tatsächlich hatten und ausgebürgert wurden, lässt sich häufig nur durch langwierige Archivrecherchen klären – u. a. weil Meldeunterlagen jüdischer Familien in der NS-Zeit teilweise gezielt vernichtet wurden. Es wäre allenfalls denkbar, für Einbürgerungsanträge ab der Generation der Kinder der nach 1999 im Ausland geborenen Abkömmlinge aus Deutschland geflohener Emigrantinnen und Emigranten eine Frist von einem Jahr ab Kenntnis der Ausbürgerung oder des verfolgungsbedingten Verlusts bzw. Ausschlusses von der deutschen Staatsangehörigkeit zu setzen.

4. Einbürgerung von Abkömmlingen von Personen, die wegen NS-Verfolgung (aus sonstigen Gründen) die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben oder von ihrem Erwerb ausgeschlossen waren

a) Inhalt der Entwürfe und des Antrags

Der Entwurf der Grünen sieht darüber hinaus einen Regelanspruch auf Einbürgerung vor, sofern ein „Wiedergutmachungsinteresse“ an der Einbürgerung besteht, die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 StAG (also insbesondere Straffreiheit) erfüllt sind und – bei Anträgen von Abkömmlingen – zusätzliche Bindungen an Deutschland vorliegen (vgl. § 15 Abs. 2 des Entwurfs). Ein Wiedergutmachungsinteresse besteht nach dem Entwurf insbesondere bei Personen, die aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen wurden oder Deutschland wegen NS-Verfolgung verlassen haben und die deutsche Staatsangehörigkeit ohne die NS-Verfolgung (voraussichtlich) erworben oder nicht verloren hätten (vgl. § 15 Abs. 3 des Entwurfs). Abkömmlinge, die in Deutschland geboren wurden oder

in Deutschland leben, müssen keine zusätzlichen Bindungen an Deutschland nachweisen; im Übrigen können entsprechende Bindungen insbesondere durch deutsche Sprachkenntnisse oder frühere gewöhnliche Aufenthalte in Deutschland nachgewiesen werden (vgl. § 15 Abs. 4 des Entwurfs). Die Begründung des Gesetzentwurfs weist darauf hin, dass auch ein genereller Verzicht auf den Nachweis zusätzlicher Bindungen möglich wäre und insoweit Diskussionsbereitschaft besteht (vgl. S. 6).

Der Entwurf der Linken enthält eine ähnliche Regelung, die jedoch als gebundener Anspruch ausgestaltet ist und bei Anträgen von Abkömmlingen auf einen Nachweis zusätzlicher Bindungen an Deutschland verzichtet. Darüber hinaus besteht ein Wiedergutmachungsinteresse nach dem Entwurf der Linken auch dann, wenn die verfolgten Vorfahren nach 1933 angeschlossene bzw. von Deutschland besetzte Gebiete wegen NS-Verfolgung verlassen und die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben; damit wären z. B. auch jüdische Familien aus Österreich umfasst, die nach dem sogenannten Anschluss zunächst die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten und – sofern sie ins Ausland fliehen konnten – spätestens 1941 wieder ausgebürgert wurden.

Gegenüber den neuen Erlassen des BMI vom 30.08.2019 bestehen – neben den oben bereits beschriebenen Verbesserungen – insbesondere die folgenden inhaltlichen Unterschiede:

- Neben Personen, die wegen NS-Verfolgung die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, umfassen die Regelungsvorschläge auch Personen, die vor der Flucht keine deutsche Staatsangehörigkeit hatten, aber wegen NS-Verfolgung vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren. Der Entwurf der Grünen macht dabei deutlich, dass auch in Deutschland ansässige jüdische Familien eingeschlossen sind (vgl. S. 5 unten des Gesetzentwurfs), der Entwurf der Fraktion Die Linke bezieht sich lediglich auf den Ausschluss von Sammeleinbürgerungen.
- Die Voraussetzungen bzgl. der „Bindungen an Deutschland“ sind in den vorgeschlagenen Regelungen geringer. Die Erlasse sehen vor, dass (neben den gesetzlichen Mindestvoraussetzungen) einfache deutsche Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse nachgewiesen werden müssen. Der Entwurf der Grünen sieht vor, dass im Ausland lebende Abkömmlinge aktuelle Bindungen insbesondere durch Sprachkenntnisse oder (alternativ) durch frühere gewöhnliche Aufenthalte in Deutschland nachweisen können (vgl. § 15 Abs. 4 des Entwurfs). Der Entwurf der Linken

verzichtet auch in diesen Fallkonstellationen generell auf den Nachweis zusätzlicher Bindungen an Deutschland.

b) Begünstigte Personengruppen / Definition des „Wiedergutmachungsinteresses“

Hinsichtlich der begünstigten Personengruppen oder der Definition des „Wiedergutmachungsinteresses“ stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit Abkömmlinge von Personen in eine gesetzliche Regelung zur Wiedergutmachungseinbürgerungen einbezogen werden sollten, die aufgrund antisemitischer Diskriminierung und nationalsozialistischer Verfolgung bereits vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren.

Einbezogen müssen in jedem Fall Abkömmlinge von Personen, die allein aufgrund ihrer jüdischen Abstammung von später als rechtsgültig angesehenen Sammeleinbürgerungen durch das NS-Regime ausgeschlossen wurden – wie etwa die aus Danzig geflohenen jüdischen Familien mit Danziger Staatsangehörigkeit. Hierbei ist auch das Urteil des BVerwG vom 02.05.2001 (1 C 18/99) zur Einbürgerung von Nachkommen Danziger Juden auf der Grundlage des § 13 StAG a. F. zur berücksichtigen. In diesem Urteil hat das BVerwG u.a. erklärt, dass bei Einbürgerungsanträgen von Abkömmlingen deutschstämmiger jüdischer Danziger der Wiedergutmachungsgedanke bzw. die Wertung in Art. 116 Abs. 2 GG zumindest bis zur Enkelgeneration so sehr im Vordergrund stehe, dass eine Ermessenseinbürgerung nur unter besonderen Umständen abgelehnt werden kann. Neben dem Rechtsgedanken des Art. 116 Abs. 2 GG können laut diesem Urteil zusätzlich auch die Nähe der Familie zum deutschen Kulturkreis und ein Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch andere Familienmitglieder für eine Einbürgerung sprechen. Dagegen sind fehlende deutsche Sprachkenntnisse in entsprechenden Fällen laut dem Urteil als verfolgungsbedingt anzusehen und können den Antragstellern daher nicht entgegengehalten werden (vgl. Rn 13 ff des Urteils).

Eine gesetzliche Regelung zu Wiedergutmachungseinbürgerungen sollte aber – wie in dem Entwurf der Grünen vorgesehen – auch Abkömmlinge in Deutschland niedergelassener Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit umfassen, die wegen nationalsozialistischer Verfolgung ins Ausland fliehen mussten oder gewaltsam abgeschoben oder deportiert wurden. Als Beispiel sei hier zunächst der ursprünglich aus Polen stammende Großvater eines Kollegen und Mandanten aus Israel genannt. Der Großvater lebte seit 1919 in Berlin und war dort erfolgreich in der Gastronomie tätig, zuletzt als Betriebsleiter eines bekannten Cafés Unter den Linden/Ecke Friedrichstraße und Eigentümer einer großen Bäckerei für Baumkuchen am Spittelmarkt. Nachdem er im April 1933 aufgrund

seiner jüdischen Abstammung seine Stellung als Betriebsleiter verloren hatte, wurde er im Juni 1933 verhaftet und nach mehrwöchiger Haft im Polizeipräsidium unter der Bedingung entlassen, dass er Deutschland sofort verlassen muss. Der Großvater unseres Mandanten war im Zeitpunkt der Flucht staatenlos und hatte einen im Jahr 1932 durch den Polizeipräsidenten von Berlin ausgestellten Fremdenpass. Er hatte außerdem eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die nach Machtübernahme der Nationalsozialisten ungültig gestempelt wurde.

Der aus Russland stammende (deutschsprachige) Vater eines weiteren Mandanten kam 1922 aus Prag nach Marburg, um dort sein Medizinstudium und seine Promotion zu beenden. Er arbeitete seit 1926 als Arzt in Küstrin und bemühte sich mehrfach um die deutsche Staatsangehörigkeit. Trotz Fürsprache seiner Vorgesetzten wurde der Antrag im Jahr 1931 abgelehnt, da er die zehnjährige Mindestaufenthaltsdauer nicht erfüllte und „mit dem deutschen Wesen und dem deutschen Volkstum ... noch nicht so völlig verwachsen [sei], dass sich eine Ausnahmebehandlung ... rechtfertigen lasse.“ Nach 1933 wurde der mittlerweile staatenlose Vater ebenfalls zu Emigration gezwungen. In vielen weiteren Fällen haben wir Nachweise, dass die Familien der Eltern oder Großeltern bereits in der zweiten Generation ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland lebten, zur Emigration gezwungen oder im Rahmen der sogenannten Polenaktion im Jahr 1938 gewaltsam abgeschoben oder deportiert wurden. Dies kann bei Einbürgerungsanträgen der Nachkommen der Flüchtlinge und Überlebenden nicht unberücksichtigt bleiben.

c) Aktuelle Bindungen an Deutschland als Einbürgerungsvoraussetzung

Grundsätzlich erscheint es plausibel, bei der Einbürgerung im Ausland lebender Abkömmlinge deutscher Emigrantinnen und Emigranten ein Mindestmaß aktueller Bindungen an Deutschland zu verlangen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht wegen der dominierenden Bedeutung des Abstammungsprinzips eine solche Bedingung in vielen Fällen gerade nicht vorsieht. So haben z. B. Abkömmlinge zu Beginn des 20. Jahrhunderts nach Nord- oder Südamerika ausgewanderter deutscher Staatsangehöriger in vielen Fällen bis heute einen Anspruch die Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit und Ausstellung eines deutschen Passes, auch wenn sie nie in Deutschland waren und keinerlei Verbindung zu Deutschland haben. Für Abkömmlinge deutschsprachiger jüdischer Familien, die seit Beginn des 20. Jahrhunderts in Deutschland niedergelassen waren, wegen antisemitischer Diskriminierung und nationalsozialistischer Verfolgung die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erwerben konnten und in der NS-Zeit zur Emigration gezwungen wurden, scheidet ein solcher Anspruch dagegen aus. Die Voraussetzung zusätzlicher Bindungen an Deutschland birgt im Fall der Wiedergutmachungseinbürgerung

rungen immer die Gefahr einer Benachteiligung gegenüber Abkömmlingen von Emigrantinnen und Emigranten, die nicht von antisemitischer Diskriminierung und nationalsozialistischer Verfolgung betroffen waren.

Einer solchen Ungleichbehandlung könnten zum einen durch weitergehende Reformen im Staatsangehörigkeitsrecht begegnet werden, die der dominierenden Bedeutung des Abstammungsprinzips entgegenwirken. Das Abstammungsprinzip im Staatsangehörigkeitsrecht steht generell in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Gleichbehandlung und den Diskriminierungsverboten, da infolge der Vererbung der Staatsangehörigkeit über die Generationen hinweg diskriminierende Entscheidungen und Regelungen auf den staatsangehörigkeitsrechtlichen Status der Abkömmlinge in der Gegenwart fortwirken. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre eine Erleichterung der Einbürgerung im Inland, v. a. durch die generelle Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit, die bisher im Grundsatz den Abkömmlingen bi-nationaler Paare bzw. in Deutschland geborenen Kindern vorbehalten ist. Ein weiterer möglicher Schritt in diese Richtung wäre ein „Generationenschnitt“ für künftige Generationen im Ausland lebender Abkömmlinge deutscher Staatsangehöriger, der über die rein administrative Hürde der Registrierung bei der Botschaft hinausgeht und eine Benachteiligung von Abkömmlingen von NS-Verfolgten unbedingt vermeiden muss.

Zum anderen müsste die Voraussetzung zusätzlicher Bindungen an Deutschland für die Einbürgerung von Nachkommen während der NS-Zeit aus Deutschland geflohener Emigrantinnen und Emigranten so ausgestaltet werden, dass sie einen einladenden – und nicht ausschließenden - Charakter hat. Die in den neuen Erlassen des BMI vom 30.08.2019 vorgesehene Überprüfung der einfachen deutschen Sprachkenntnisse und der Grundkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung erscheint insoweit zumindest ambivalent (s.o.). Dagegen hat die in dem Entwurf der Grünen vorgeschlagene Regelung, wonach Bindungen an Deutschland durch Sprachkenntnisse oder einen (gewöhnlichen) Aufenthalt in Deutschland nachgewiesen werden können, einen eher einladenden Charakter. Die Anknüpfung an einen gewöhnlichen Aufenthalt bzw. die Wohnsitznahme entspricht auch der Wertung in Art. 116 Abs. 2 S. 2 GG. Denkbar wäre schließlich, die Voraussetzung aktueller Bindungen an Deutschland auf solche Fälle zu beschränken, in denen ein Ausschluss vom / eine Verhinderung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch die nationalsozialistische Verfolgungsmaßnahmen nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit oder Plausibilität dargelegt werden kann.

5. Abschließende Bemerkung

Die neuen Erlasse des BMI vom 30.08.2019 enthalten deutliche Verbesserungen für die Nachkommen während der NS-Zeit aus Deutschland geflohener Emigrantinnen und Emigranten. Sie sind ein Schritt in die richtige Richtung und ein guter Anfang. Aus den oben dargelegten Gründen müssen auf diesen Anfang aber gesetzliche Regelungen folgen, die weiterhin bestehende Lücken schließen und klare Vorgaben für Wiedergutmachungseinbürgerungen schaffen. Die vorgelegten Gesetzentwürfe sind hierfür eine gute Grundlage.

Als Beispiel für entsprechende gesetzliche Regelungen kann darüber hinaus das vor wenigen Wochen in Österreich verabschiedete „Staatsbürgerschaftsänderungsgesetz 2018“ dienen, das den Nachkommen von NS-Opfern den Zugang zur österreichischen Staatsangehörigkeit gewährt und auf einer Gesetzinitiative der österreichischen Sozialdemokraten beruht. Das österreichische Parlament hat sich auf umfassende Regelungen geeinigt, die ausdrücklich alle Nachkommen von NS-Verfolgten in direkter absteigender Linie (incl. Adoptivkinder) sowie die Nachkommen staatenloser NS-Verfolgter mit Hauptwohnsitz in Österreich einschließen.¹⁰

Insgesamt ist zu hoffen, dass die bestehenden politischen und rechtlichen Spielräume in Zukunft zugunsten der Nachkommen von NS-Verfolgten genutzt werden, die wieder in Deutschland oder Europa leben wollen. Die aktuellen Entwicklungen hierzu sind ermutigend - dass solche Spielräume in der Vergangenheit immer wieder gegen die betroffenen Nachkommen gewendet wurden, ist dagegen nur schwer zu verstehen. Vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte ist es als Glück und Bereicherung zu sehen, wenn sich Enkelinnen und Enkel oder weitere Nachkommen aus Deutschland geflohener Emigrantinnen und Emigranten und Überlebender für ein Leben in Deutschland oder Europa entschieden. Es ist dringend notwendig, hierfür klare rechtliche Grundlagen zu schaffen, die der historischen Verantwortung und den aktuellen Entwicklungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts gerecht werden.

Dr. Esther Weizsäcker
Rechtsanwältin

¹⁰ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_00536/index.shtml