



Wortprotokoll der 69. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 21. Oktober 2019, 14:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

BT-Drucksache 19/13505

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

BT-Drucksache 19/12200

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]

Abg. Konstantin Kuhle [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



c) Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae,
Konstantin Kuhle, Grigorios Aggelidis, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Einbürgerung von im Nationalsozialismus
Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und
klar gesetzlich regeln**

BT-Drucksache 19/14063

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Jochen Haug [AfD]

Abg. Stephan Thomae [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	

Anlage A

Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Universität Konstanz	19(4) 369 A	32
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau, Privatdozent	19(4) 369 B	39
Prof. Dr. Tarik Tabbara, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	19(4) 369 C	49
Dr. Esther Weizsäcker, Wieser Weizsäcker Rechtsanwälte	19(4) 369 D	64
Nicholas Robin Courtman, University of Cambridge, England	19(4) 369 E	78
Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	19(4) 369 F	111

Anlage B

Unaufgeforderte Stellungnahmen

Historische Rekonstruktion Nicholas Robin Courtman, University of Cambridge, England	19(4) 370	119
Dr. Dani Kranz, Ben Gurion University of the Negev	19(4) 371	131



Teilnehmerliste

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Amthor, Philipp Henrichmann, Marc Irmer, Hans-Jürgen	
SPD	Lindh, Helge Özdemir (Duisburg), Mahmut	Högl, Dr. Eva
AfD	Haug, Jochen Wirth, Dr. Christian	
FDP		Strack-Zimmermann, Dr. Marie-Agnes Thomae, Stephan
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	Akbulut, Gökay
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Mihalic, Dr. Irene Polat, Filiz	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 21. Oktober 2019, 14 bis 16 Uhr
Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

Stand: 15. Oktober 2019

Nicholas Robin Courtman

University of Cambridge, England

Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner

Universität Konstanz

Prof. Dr. Winfried Kluth

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

Berthold Münch

Deutscher Anwaltverein, Berlin

Prof. Dr. Tarik Tabbara

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau

Privatdozent

Dr. Esther Weizsäcker

Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin



Einziger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

BT-Drucksache 19/13505

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

BT-Drucksache 19/12200

c) Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Konstantin Kuhle, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzlich regeln

BT-Drucksache 19/14063

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 69. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratungen zu den in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlagen vorzubereiten. Dem Antrag der FDP-Fraktion wurde zwischenzeitlich die Bundestagsdrucksache 19/14063 zugeteilt. Es geht insgesamt um die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts. Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung die Unterabteilungsleiter Dr. Mom und Dr. Griesbeck. Die Sitzung wird zeitversetzt im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und auf der Homepage des Deutschen Bundestages

übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Sitzung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr vorgesehen ist. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Danach würden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichtersteller sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die Sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Für die zweite Fraktionsrunde würde ich dann situativ entscheiden. Wir werden schauen, wie weit die Zeit vorangeschritten ist, ob wir dann nach wie vor für zwei Fragen Zeit haben oder ob es dann bei einer Frage verbleiben wird. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Danke. Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich deshalb Herrn Nicholas Robin Courtman um seine Eingangsstellungnahme bitten.

SV **Nicholas Robin Courtman** (University of Cambridge, England): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich möchte mich bedanken für die Möglichkeit, heute als Sachverständiger an dieser Anhörung teilzunehmen. Es ist für mich eine große Ehre, nicht nur die



Ergebnisse meiner geschichtswissenschaftlichen Untersuchungen hier teilen zu dürfen, sondern auch als der Enkelsohn einer deutschen Jüdin hier zu sitzen und als einer der Sprecher der Article 116 Exclusions Group und damit auch die Erfahrungen, Ansichten und Interessen von anderen Nachfahren von NS-Verfolgten ein Stück weit zu repräsentieren. Die Article 116 Exclusions Group besteht aus etwa 200 Mitgliedern aus der ganzen Welt. Aus Großbritannien natürlich, aber auch aus Australien, Neuseeland, den USA, Israel, Südafrika, Thailand und anderen Ländern noch dazu. Einige versuchen erst seit einigen Jahren die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen, andere hingegen schon seit zehn, 20 oder sogar 30 Jahren. Ich habe dieses Spektrum an Ländern und Zeiträumen erwähnt, weil ich betonen möchte, dass die Probleme, um die es heute geht und die wir heute besprechen, keine reinen Brexit-Probleme sind. Ein Blick auf die Zahlen von Einbürgerungen und Anträgen auf Einbürgerung nach Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes zeigt uns das sehr deutlich. Es gab zwar im Jahr 2017 einen massiven Anstieg an Anträgen mit insgesamt 5.368. Im Jahr 2018 gab es 4.600. Wenn wir aber weiter zurückschauen, sehen wir, dass im Jahr 2008 fast genauso viele Anträge gestellt wurden mit einer Zahl von 4.000. Bei der Zahl der erfolgten Einbürgerungen war der Höhepunkt nicht in den letzten Jahren, sondern im Jahr 2006 als 5.100 Personen eingebürgert worden sind im Vergleich zu nur 1.400 letztes Jahr und 2.400 im Jahr davor. Wir können ruhig davon ausgehen, dass auch zu jenem Zeitpunkt viele Nachfahren in deren Versuch deutsche Staatsangehörige zu werden, an den diversen Ausschlussbestimmungen gescheitert sind. Wenn der Brexit dazu geführt hat, dass diese Ausschlüsse und Ablehnungen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und vieler Politiker/innen erhalten haben, sodass wir heute hier die Gelegenheit haben zu sitzen und über den bestmöglichen Weg, diese Ausschlüsse aufzuheben, zu sprechen, dann ist das eine Sache, worüber wir meine Damen und Herren uns freuen sollten.

Nun, diese Ausschlüsse sind freilich schon zum Teil für viele Nachfahren aufgehoben worden durch Erlassregelung des Bundesministeriums des Innern vom 30. August dieses Jahres und diese Erlassregelung stellt eine deutliche Verbesserung der Situation vieler Nachfahren dar. Sie hat eine Einbürgerungsmöglichkeit für viele Menschen er-

öffnet und es werden sicherlich sehr viele Nachfahren von ihr Gebrauch machen, davon profitieren und auch deutsche Staatsangehörige werden. In Gesprächen, die ich mit anderen Nachfahren geführt habe, habe ich ganz kenntlich die Erleichterung und die Freude gesehen, die diese Erlassregelung in ihnen ausgelöst hat nach zum Teil jahrelangem Kampf um die deutsche Staatsangehörigkeit. Angesichts dessen und auch angesichts des praktischen Gewinns, der diese Erlassregelung darstellt, möchte ich sie auf keinen Fall schlecht- oder kleinreden. Nichtsdestotrotz bestehe ich aber auf der Position, dass diese Erlassregelung keine befriedigende abschließende Regelung der Problemlage ist oder sein kann. Und zwar aus den folgenden Gründen:

Der erste Grund bezieht sich auf die noch aus dem Anwendungsbereich der Erlasse ausgeschlossenen Personengruppen, worauf wir bestimmt noch zu sprechen kommen werden und worauf ich deswegen auch jetzt nicht detailliert eingehen werde. Der zweite Grund ist, dass die Erlassregelung keine Änderung der Situation der im Inland wohnhaften Nachfahren bewirkt hat und dass eine Erlassregelung einer Änderung der Situation dieser Person an sich nicht bewirken kann. Es ist keine vernünftige oder sinnvolle Lösung dieses Problems, wenn wir eine Situation schaffen, in welcher die Nachfahren, die schon die Entscheidung getroffen haben ins Land ihrer Vorfahren zurückzukehren und dort ein Leben aufzubauen, es jetzt schwieriger haben bei dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit als deren Gegenstücke im Ausland. Drittens und letztens: Bei diesem Thema geht es um die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts und die Folgen davon. Es geht aber auch um das Aufräumen der Folgen der Fehlentscheidungen der Legislative und der Exekutive in den frühen Jahrzehnten der Bundesrepublik. Bei solchen Themen ist es gerade geboten, ein klares Zeichen aus der Mitte des Bundestages zu setzen, dass der heutige Gesetzgeber diese Folgen nicht gutheißt und sie aufheben möchte. Eine interne Verwaltungsvorschrift aus einem Bundesministerium, egal wie vorzüglich ihre Wirkungen sind, ist dem symbolischen Gewicht einer solchen Angelegenheit nicht gewachsen. Deswegen finde ich, dass wir heute noch über die Notwendigkeit in der gesetzlichen Regelung sprechen müssen und ich freue mich auf die nächsten zwei Stunden Diskussion, wo wir sehen



werden, was der bestmögliche Weg für eine Lösung ist. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Hailbronner.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Ich möchte ganz kurz etwas zur bestehenden Rechtslage sagen. Wir sind ja eigentlich in der glücklichen Lage, dass im Kern jedenfalls Einigkeit darüber besteht, dass die gesetzlichen Regelungen zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Staatsangehörigkeitsunrechts nicht ausreichen und dass es einen Regelungsbedarf gibt. Die Frage ist nur, in welcher Form und in welchem Umfang, unter welchen Voraussetzungen. Und ich setze voraus, dass Sie alle die hochkomplexen Regelungen des Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes, Staatsangehörigkeitsgesetzes und der Erlasses alle kennen und möchte nur nochmal erwähnen, es geht um die Kategorien – Herr Courtman hat es schon angedeutet – Adoptivkinder zum einen, dann die sonstigen Personen, die vor Erlass bzw. Praktizierung des NS-Unrechts verfolgungsbedingt die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben haben – z. B. Fälle von Sammeleinbürgerung – und Abkömmlinge, die unter den Generationsschnitt fallen.

Zunächst möchte ich ganz kurz etwas zum Gesetz oder Verwaltungsvorschriften sagen. Also in welcher Form. Natürlich gibt es verfassungsrechtliche Grenzen für Verwaltungsvorschriften, insbesondere das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und den Wesentlichkeitsgrundsatz. Ich meine, dass wir, da wir es hier nicht mit einem neuen Erwerbstatbestand zu tun haben, sondern mit der Frage der Einbürgerung, einen großen Handlungsspielraum haben. Der Gesetzgeber hat bereits bestimmte Fälle gesetzlich geregelt. Wir haben es also mit einer Frage der erleichterten Einbürgerung zu tun. Dort hat der Gesetzgeber und eben auch die Verwaltungsbehörde einen relativ großen Beurteilungsspielraum. Frage: Ist das ausreichend? Genügen Verwaltungsvorschriften, um hinreichende Rechtssicherheit zu geben? Natürlich sind Verwaltungsvorschriften interne Vorschriften, aber man muss doch auch berücksichtigen, dass Verwaltungsvorschriften faktisch für die Rechtstellung des Betroffenen keinen großen Unterschied machen. Es gilt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Wenn die Voraussetzungen, die in einem Erlass niedergelegt sind, vorliegen, dann kann die Verwaltungsbehörde nicht ablehnen. Das wäre ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Also insofern sehe ich keinen prinzipiellen Hindernisgrund, warum man erweiterte Einbürgerungsmöglichkeiten auf der Grundlage des StAG nicht in Verwaltungsvorschriften vorsehen sollte.

Noch ein Argument: Der große Vorteil von Verwaltungsvorschriften und Erlassen ist, dass man flexibler auch auf neue Gegebenheiten reagieren kann. Ich habe mir überlegt, wie würde man das eigentlich fassen, wenn man gesetzlich die komplexen Fragen der Wiedergutmachung des NS-Unrechts regelt. Ich glaube, man würde in große Schwierigkeiten kommen. Die vorgeschlagenen Regelungen, die auf ein Wiedergutmachungsinteresse abstellen, würden die Verwaltungsgerichte vor enorme Schwierigkeiten stellen. Letztlich müsste das auch wieder durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden. Ob also so furchtbar viel mit einer gesetzlichen Regelung gewonnen wäre, scheint mir fraglich. Ich würde eher sagen, wir würden eine Quelle von Rechtsunsicherheit haben, wenn wir den Verwaltungsgerichten überlassen, nun ein Wiedergutmachungsinteresse zu definieren.

Kurz zum Generationenschnitt: Der Generationenschnitt war ein Versuch, ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen. Modern insofern, als man nicht mehr auf das – jetzt gebrauche ich mal einen politischen Ausdruck – „Blutsprinzip“ allein, also Abstammungsprinzip, abgestellt hat, sondern der Anwesenheit auf dem Territorium eine größere Bedeutung eingeräumt hat. Daher unsere neue Regelung bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts. Ich kann nicht sehen, welcher sachliche Grund bestehen sollte, von diesem Prinzip jetzt bei den Einbürgerungsfällen mit Wiedergutmachungscharakter abzugehen. Deshalb würde ich also doch den Generationenschnitt für einen wichtigen Punkt halten, der auch bei einer Neuregelung dieses Bereichs berücksichtigt werden sollte.

Kurze Argumentation noch zur verhinderten Einbürgerung, also der Fälle während der NS-Herrschaft, in denen Personen, die noch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten, aber möglicherweise bekommen hätten, eine Chance gehabt hätten. Wir alle wissen natürlich, dass es Fälle gab,



in denen von vornherein Personen wegen ihrer Zugehörigkeit zu ethnischen Gruppen, das heißt aus rassischen Gründen gar keine Chance hatten ein deutscher Staatsangehöriger zu werden. Es ist ganz klar, dass das eine Rolle auch für Abkömmlinge spielen kann, denen auf diese Weise der Erwerb der Staatsangehörigkeit unmöglich gemacht wurde. Aber auf der anderen Seite ist es ungeheuer schwierig dies zu definieren und ich denke, das Problem besteht darin, rechtsstaatlich handhabbare Kriterien zu entwickeln, unter denen Personen die deutsche Staatsangehörigkeit beim voraussichtlichen Verlauf der Dinge erlangt hätten. Aus diesem Grunde halte ich es auch für sinnvoller und praktikabler, diesen Bereich gegebenenfalls in einer Verwaltungsvorschrift zu regeln.

Möglicherweise anders – und das ist meine letzte Bemerkung – sind die Sammeleinbürgerungen zu beurteilen. Da hat man einen relativ klaren Sachverhalt vor sich. Das ist – soweit ich das in den mir vorgelegten Unterlagen entnehmen kann – auch in der Praxis zu den Erlassen zum Teil berücksichtigt worden. Man müsste vielleicht noch einmal darüber nachdenken, ob man die relevanten Fallgestaltungen etwas konkretisiert in einem Erlass. Aber insgesamt mein Fazit: Aus meiner Sicht ist sowohl dem Interesse der mit Recht einen solchen Anspruch geltend machenden Personen, die von nationalsozialistischem Unrecht – auch als Abkömmlinge – betroffen sind, besser gedient, wenn wir eine Erlassregelung haben als wenn wir eine gesetzliche Regelung haben, die neue Probleme aufwirft. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Kluth.

SV Prof. Dr. Winfried Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich darf mich auch herzlich bedanken, zu diesem wichtigen Thema heute einige Ausführungen machen zu können und möchte zunächst auch meine Freude zum Ausdruck bringen, dass sich das Parlament mit dieser wichtigen Thematik beschäftigt. Wenn man sich die zeitliche Entwicklung der Thematik vor Augen führt, dann hat es immer bestimmte Wellen gegeben. 2015 gab es einen letzten Gesetzentwurf, der die Aufmerksamkeit auf dieses Thema gelenkt hat. Und letztlich zeigt es auch, dass es ein Thema ist, was eine lange Entwicklungsgeschichte hat. Denn dass wir heute

noch und wieder über Fragen der Wiedergutmachung sprechen müssen zeigt zwei Dinge. Dass hier teilweise Dinge verschleppt und verdrängt worden sind, aber auch, dass unsere Sensibilität und Aufmerksamkeit sich gewandelt hat. Ich komme ja aus Halle, wo wir in den letzten zwei Wochen oder zehn Tagen über diese Fragen viel debattiert haben. Und aus den Diskussionen, auch mit den Mitgliedern der jüdischen Gemeinde, merkt man, dass diese Dinge eine hohe Aktualität haben. Deswegen finde ich auch die Frage, sollte das durch Gesetz, Parlamentsgesetz explizit und detailliert geregelt werden und welche Kriterien – das ist jetzt mein Punkt für die mündliche Stellungnahme – sollten wir zugrunde legen, sollten intensiv beraten werden. Herr Hailbronner hat schon dargelegt, was die Vor- und Nachteile einer gesetzlichen oder Regelung durch Verwaltungsvorschriften ist. Ich möchte auf die inhaltlichen Gesichtspunkte nochmal zu sprechen kommen, denn die beiden Gesetzentwürfe gehen ja von einer weitgehend voraussetzunglosen, also nicht an eine bestimmte Verbundenheit oder jedenfalls qualifizierte Sprachkenntnisse zur Erkennung der Staatsangehörigkeit aus. Und hier stellt sich in der Tat die Frage, welche Faktoren wir beim Zugang zur Staatsangehörigkeit auch in solchen Fällen der Wiedergutmachung verlangen.

Wenn wir die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehen, dann hat man hier auch in verschiedenen Rechtsbereichen – wir haben auch die Fälle des Eigentumsentzugs – durchaus Differenzierungen dem Gesetzgeber zugestanden. Und deswegen stellt sich auch hier die Frage, ob die bisherige Regelung – der § 14 setzt ja bestimmte Verbundenheitskriterien voraus, also Sprachkenntnisse und anderes – welche Bedeutung wir dem beimessen sollten. Die Erlasslage ist insofern „immer großzügiger“ geworden – also nicht nur in Bezug auf die Personengruppen, sondern auch was die übrigen Anforderungen angeht – und die entscheidende Frage ist, ob man – wie es die Fraktion DIE LINKE. jetzt sagt – einen Anspruch ohne jegliche zusätzliche Voraussetzungen einräumen sollte. Und hier sehe ich auch, ähnlich wie bei der Frage des Generationenschnitts, der ja durch ein 4. Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz nochmal modifiziert werden soll, dieses Gesetz, was ja in der Vorbereitung ist und wo wir den Referentenentwurf hatten, sagt ja, dass für die meisten hier diskutierten Fällen dann nochmal



eine Ausnahme mit einer einjährigen Erklärungsfrist eingeräumt werden soll, ob das der richtige Weg ist. Ich denke, dass wir auch eine gewisse Konsistenz in anderer Richtung, also was wir ansonsten in Bezug auf Mehrstaatlichkeit und Staatsangehörigkeit berücksichtigen sollten und halte deshalb den Zugang, dass bestimmte Merkmale der Verbundenheit, wie sie im Erlass großzügig geregelt sind, durchaus verlangt werden können und halte deshalb eine Regelung, die sagt ohne jedes Wenn und Aber, wenn also diese hypothetische Kausalität gegeben ist, dann folgt automatisch ein Anspruch auf die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit, das würde mir aus Gründen der Gesamtkonsistenz des Systems zu weit gehen. Wobei wir berücksichtigen müssen, dass das Wiedergutmachungsinteresse ja schon bei den anderen Tatbestandsmerkmalen maßgeblich berücksichtigt ist, dass man überhaupt unter diesen abgesenkten und erleichterten Kriterien eine Zugangsmöglichkeit hat.

Die weitere Frage, die hier im Raum steht, was die Flexibilität angeht. Da würde ich noch einen dritten Weg aufmachen. Es gibt ja jetzt zwischen der gesetzlichen Regelung auch noch die Rechtsverordnung. Das heißt also, wenn man auf die Rechtsförmlichkeit und auch auf die Möglichkeit im Außenverhältnis verbindlich zu regeln abstellt, wäre das auch eine Handlungsform, die einerseits ein gewisses Maß an höherer Flexibilität – wir brauchen kein umfangreiches parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren – andererseits aber auch die Möglichkeit, dass aus der Regierung heraus entsprechende Anpassungen erfolgen. Das könnte man durchaus überlegen, denn der entscheidende Unterschied besteht in zwei Punkten. Nämlich einmal, dass, was auch in Stellungnahmen herausgearbeitet wurde, auch die Länder gebunden sind und dass auch die Rechtsklarheit, also die Transparenz der Rechtslage noch einmal verdeutlicht würde. Das würde ich noch abschließend zu bedenken geben. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Münch.

SV **Berthold Münch** (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Namens des Deutschen Anwaltvereins und auch im eigenen Namen danke ich Ihnen für die Einladung zur heutigen Sachverständigenanhörung. Vielleicht

trägt die Anhörung dazu bei, dass alsbald weitere gesetzgeberische Maßnahmen getroffen werden, um dem Grundgedanken des Artikels 116 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz auch über den Wortlaut der Vorschrift hinaus Geltung zu verschaffen. Dies ist rechtlich möglich und geboten. Es muss zweifelsfrei klar sein, dass es zur Räson der Bundesrepublik Deutschland gehört, den Versuch zu unternehmen, nationalsozialistisches Unrecht wiedergutzumachen. Aus der Vielzahl der betroffenen Gruppen möchte ich hervorheben einmal die Menschen, deren Vorfahren sich zwar auf Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz berufen konnten, die aber wegen der eigen-tümlichen geschlechterdiskriminierenden Regelungen des Staatsangehörigkeitsrechts vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren. Und zum anderen die Menschen, die selbst oder deren Vorfahren das Glück hatten, rechtzeitig dem Naziregime zu entrinnen und – nach Lage der damaligen Verhältnisse notwendig und vernünftig – eine andere Staatsangehörigkeit angenommen oder sonst die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben. Dabei müssen – darauf weist der Antrag der Freien Demokraten völlig zutreffend hin – die jeweiligen Ehepartner auch staatsangehörigkeitsrechtlich in den Blick genommen werden.

Die jetzige Praxis rekurriert auf die gesetzlichen Vorschriften zur Einbürgerung, die für alle Ausländer gelten, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben. Konstellationen mit Wiedergutmachungscharakter sind darin nicht ausdrücklich genannt. Zentral ist dabei einmal, dass Bindungen an Deutschland bestehen müssen und dass der Behörde Ermessen eingeräumt ist. Die Behörde wendet das Gesetz mit Hilfe von Erlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat an, in denen sich auch Vorschriften zu Einbürgerungen mit Wiedergutmachungscharakter befinden. Das Parlament begibt sich einer wesentlichen Steuerungsfunktion, wenn es in diesen sensiblen Fragen, die das Grundverständnis der Bundesrepublik Deutschland betreffen, nicht selbst die zentralen Weichenstellungen vornimmt. Meines Erachtens ist das Parlament sogar verpflichtet – verpflichtet – diese Fragen selbst zu regeln und nicht der Exekutive zu überlassen. Dass das Parlament dabei einen weiten Beurteilungsspielraum hat, mag zutreffend sein. Meines



Erachtens kommt es gerade im staatsangehörigkeitsrechtlichen Zusammenhang darauf an, dass dieser Spielraum vom Parlament genutzt wird. Die Zähigkeit, mit der die Erlasse des BMI vom 30. August 2019 entstanden sind, zeigt deutlich, dass es klarer und praktikabler gesetzlicher Regelungen bedarf. Dazu gehört auch, dass der Behörde kein Ermessen eingeräumt sein sollte, denn dieses ist bekanntlich nur begrenzt gerichtlich überprüfbar. Hier handelt es sich nicht lediglich um eine rechtspolitische Frage, denn die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung ist eben auch rechtlich aus dem Rechtsgedanken des Artikels 116 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz im Zusammenwirken mit dem Gleichheitsgrundsatz zu begründen. Von den Betroffenen ausdrücklich Bindungen an Deutschland zu verlangen, mutet durchaus irritierend an. Man kann sicher davon ausgehen, dass ein Mensch, dessen Familie Opfer nationalsozialistischer Verfolgung wurde, allein durch seinen Antrag deutlich macht, dass er Bindungen an unser Land hat oder haben möchte.

Gestatten Sie mir noch – ich komme zum Ende – ein Wort zum Generationenschnitt, der im Wiedergutmachungszusammenhang meines Erachtens nur als Versuch eines fragwürdigen Schlussstrichs bezeichnet werden kann. Gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 Staatsangehörigkeitsgesetz erwerben im Ausland geborene Kinder von Eltern deutscher Staatsangehörigkeit, die ihrerseits nach dem 31.12.1999 im Ausland geboren wurden, die deutsche Staatsangehörigkeit nur, wenn innerhalb eines Jahres nach Geburt ein Antrag auf Bekundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wurde. Auf den ersten Blick sind also nach dem Gesetzeswortlaut Personen, die noch nicht deutsche Staatsangehörige sind, nicht betroffen. Allerdings ist genau dieser Generationenschnitt beziehungsweise Schlussstrich in den Erlassen des BMI vom 30. August 2019 in die Ermessensentscheidung eingestellt. Er ist also nach derzeitiger Erlasslage wirksam. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Tabbara.

SV Prof. Dr. Tarik Tabbara (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete. Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme hier. Ich glaube der Kern des Problems, über den Sie über kurz oder lang entscheiden müssen, liegt in

einem zu restriktiven formalistischen Verständnis der zentralen Normen, über die wir hier sprechen. Nämlich Artikel 116 Absatz 2 Grundgesetz, der Wiedereinbürgerungsanspruch mit Wiedergutmachungsgehalt. Also für Personen, denen von den Nazis die Staatsangehörigkeit entzogen wurde oder ihren Abkömmlingen. Und hier ist es nämlich das Problem, dieses ist schon von Anbeginn an formalistisch verstanden worden, indem man nur isoliert auf das staatsangehörigkeitsrechtliche Naziunrecht geschaut hat, aber das weitere Verfolgungsschicksal der Personen wurde explizit durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeblendet. Man hat sich also selber Scheuklappen angelegt. Auch wenn man in den 50er Jahren zum Teil im Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz Regelungen getroffen hat, die darüber hinauszugehen schienen, war es doch so, wenn man sich die genauer angeguckt hat, das Kleingedruckte dazu gelesen hat, dann wundert es nicht, warum diese Regelungen so gut wie keinen Anwendungsbereich gefunden haben. Das heißt, wir sind immer eigentlich in diesem formalistischen Verständnis geblieben und insofern begrüße ich das außerordentlich, dass wir jetzt hier parlamentarische Initiativen haben, um diese Defizite, die wir jahrzehntelang in Deutschland hatten beim Umgang mit Wiedergutmachungsfällen im Staatsangehörigkeitsrecht, dem zu begegnen. Und zwar würde ich auch schon erstmal betonen, dass das Parlament mit seiner ganzen demokratischen Legitimation, aber auch mit seiner parlamentarischen Würde, das richtige Sprachrohr ist, um diesem Defizit eine Antwort zu geben.

Es ist aber aus meiner Sicht auch richtig, hier eine gesetzliche Regelung zu treffen und das nicht auf eine Erlasslage zu beschränken, aus praktischen Gründen. Und zu der neuen Idee der Rechtsverordnung, da würde ich erstmal sagen, auch da haben wir das gleiche Dignitätsproblem wie bei der Vorschrift. Gut, da würde es die Bundesregierung im Ganzen machen. Ich hoffe, dass die Erlasslage des BMI an das BVA auch innerhalb der Bundesregierung abgestimmt worden ist. Aber erstmal würde ich bezweifeln, dass wir hier eine ausreichende Rechtsgrundlage von der Rechtsverordnung im Staatsangehörigkeitsgesetz in einer solchen Form hätten. Aber auch praktisch – glaube ich – bedarf es eines klaren Signals und einer klaren Botschaft des Gesetzgebers wenn man möchte, dass das, was man sich bei unbefangenem



Lesen unter Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht vorstellt, dass das in der Verwaltungspraxis auch ankommt. Wir können sehen, wenn man sich näher mit solchen Fällen beschäftigt hat, dass in der Praxis es durchaus bei den Einbürgerungsbehörden – ich würde es mal nennen – eine gewisse Widerständigkeit gibt, die scheinbar vorhandenen Ermessensspielräume zugunsten solcher Fälle auch wirklich zu nutzen. Das Gegen teil ist der Fall und deswegen bedeutet für die Betroffenen leider muss man sagen, Ermessensspielraum in der Regel in diesem Bereich immer eine schlechte Nachricht und wir brauchen hier eine Rechtsicherheit. Und ich kann nicht erkennen was daran schlecht sein soll, wenn sozusagen – auch da würde es dann sicherlich eine Erlasslage oder Verwaltungsvorschriften geben, was allerdings schwierig ist, das zu erreichen – wenn die Gerichte da auch noch draufschauen können. Das ist das, wie wir üblicherweise Rechtschutz gewähren in diesem Land und dass wir die Möglichkeit schaffen, mit den Personen zu Gericht zu gehen und das dort voll überprüfen zu lassen.

Neben dem – das will ich nur ganz kurz noch sagen – es gibt natürlich praktisch auch das Problem, dass wir sehen, die Erlasslage – das ist hier auch schon ein paar Mal angesprochen worden – es gibt eine Reihe von Fallgruppen, die nicht erfasst werden von den Erlassen. Es zeigt sich auch nicht, dass dort irgendetwas wirklich geregelt werden soll. Und wie ich eben schon sagte, für so Fälle wie Ausschluss von Sammeleinbürgerung oder eben die Personengruppe, die formal nie die deutsche Staatsangehörigkeit besessen hat, aber jahrelang in Deutschland gelebt hat, schon immer diskriminiert wurde in Deutschland staatsangehörigkeitsrechtlich und dann geflüchtet ist. Für diese Personengruppe kann ich mir nicht vorstellen, dass das allein auf Wege der Nutzung von Ermessensstatbeständen geregelt werden würde. Also auch da ist aus meiner Sicht praktisch schon der Gesetzgeber aufgerufen, das zu tun. Ich glaube auch, dass hier mit den Vorschlägen, die wir haben von den beiden Fraktionen, die Gesetzentwürfe vorgelegt haben, an sich auch im Wesentlichen praktikable Lösungen vorgelegt wurden. Ob man das durch Fallgruppen nochmal etwas weiter differenziert und praktischer macht, damit man der Rechtsprechung mehr an die Hand gibt, darüber kann man sicherlich diskutieren.

Wichtig scheint mir aber auch nochmal zu sein, dass wir nicht – ich sage es mal etwas drastisch – auf kaltem Wege hier einen Schlussstrich in die Verfassung reinziehen. Und zwar glaube ich weder, dass sozusagen – also es geht um die Problematik des Generationenschnitts, die hier auch glaube ich Herr Münch dargestellt hat – da ist es aus meiner Sicht so, dass nach der gegenwärtigen Rechtslage das nicht anwendbar ist, weil schon der Satz 2 der Regelung eben die Möglichkeit den Nichterwerb der Staatsangehörigkeit dadurch zu vermeiden, dass ich das Kind registriere. Das steht den Personen, die selbst die deutsche Staatsangehörigkeit haben, nicht zur Verfügung. Wir wollen ja kein Geburtsregister sozusagen für Ausländer in Deutschland irgendwie einführen, die im Ausland leben. Deswegen – glaube ich – ist das schon von Sinn und Zweck nicht anwendbar. Ich glaube aber auch nicht, dass wir das durch einfaches Gesetz, wie das in dem neuen Referentenentwurf vorgesehen ist, regeln könnten. Artikel 116 Absatz 2 Grundgesetz kennt keine Befristung. Das ist eine Frage, die muss der Verfassungsgeber selber regeln. Das ist schon allein der Vorrang der Verfassung. Und deswegen – glaube ich – sollte man das hier auch gesetzlich klarstellen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Dr. Vosgerau.

SV Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau (Privatdozent): Vielen Dank. Meine Damen und Herren, die Konzeption des Artikels 116 Absatz 2 des Grundgesetzes, die eben diese strenge juristische Kausalität vorsieht, nachdem eben das damals geltende Recht anzuwenden ist, um herauszufinden, ob einer die Staatsbürgerschaft heute haben würde oder nicht, die stellt uns vor ein doppeltes Problem. Einerseits zeigt sich, dass kommt bei der Gesetzesbegründung der Linken ganz gut heraus, dass die streng juristische Kausalität nicht immer mit der faktischen und effektiven Kausalität identisch ist, sodass sich also eine Gerechtigkeitslücke auftut und dann haben wir ein ungelöstes methodisches Problem. Nämlich ob und unter welchen Umständen es überhaupt noch erlaubt sein kann, wenn wir hier und heute das geltende Recht anwenden, dabei auch auf Rechtssätze früher geltenden Rechts zurückzugreifen, die eben nach heutiger Auffassung als verfassungswidrig gelten müssen. Also ein methodisches Problem. Und deswegen ist es



durchaus richtig, wenn der Gesetzgeber hier heute aktiv wird und eben den Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich erweitert. Es ist zugleich eine juristische Revolution – das ist klar – weil wir ja die Konzeption, die dem Artikel 116 Absatz 2 Grundgesetz zu Grunde liegt, doch ganz maßgeblich verändern wollen. Das ist nicht verfassungswidrig. Man kann immer über grundrechtsgleiche Rechte hinausgehen. Die bilden ja keinen Deckel für die subjektiven Ansprüche. Ich würde gleichwohl raten diese juristische Revolution, die es ja trotzdem bleibt, konservativ anzugehen. Und damit meine ich vor allem, dass ich von einem abraten würde. Es werden in beiden Gesetzesvorschlägen der Grünen wie der Linken zwei Fallgruppen gleichbehandelt und gleichgesetzt, die aber nicht gleichliegen. Das ist einmal die Fallgruppe derjenigen deutschen Staatsangehörigen, die schon immer deutsche Staatsangehörige waren und denen dann aber aus politischen oder rassistischen Gründen die Staatsangehörigkeit entzogen worden ist, und der andere Fall von Personengruppen, die niemals die deutsche Staatsbürgerschaft innegehabt haben. Es gab aber mal einen historischen Augenblick in der Vergangenheit, wo sie die eigentlich hätten bekommen müssen, wenn es denn fair zugegangen wäre. Das ist nicht dasselbe. Es ist beides Unrecht, aber es ist doch eine sehr unterschiedliche Unrechtsdimension und ich warne daher vor der Gleichsetzung. Ich würde jetzt also die letztere Gruppe, die Danzig- wie die Österreich-Fälle, am liebsten ganz herauslassen wollen. Hinzu kommt noch, dass die Danzig-Fälle – ich kann das auf Nachfrage auch näher erläutern – die Danzig-Fälle, die sind juristisch noch handhabbar. Die Österreich-Fälle sind es aber nicht. Die führen in Probleme hinein, die dann auch irgendwann mit der Verfassung kollidieren könnten, speziell mit dem Willkürverbot.

Wenn man die beiden Gesetzentwürfe der Grünen und der Linken vergleicht, dann finde ich den Entwurf der Grünen weitaus besser. Das hat zwei Gründe. Erstens fehlt im Gesetzentwurf der Linken ein Verweis auf § 8 des Staatsangehörigkeitsgesetzes, also auf die herkömmlichen formellen Erfordernisse der Gewinnung der Staatsbürgerschaft. Mir ist selber nicht ganz klar, ob das ein Versehen ist. Also ob die Linken sozusagen stillschweigend voraussetzen, dass der § 8 gilt, oder ob sie den wirklich raus haben wollen. Das wäre dann misslich. Und was im Antrag der Linken

vor allem fehlt, das ist das Kriterium der Bindung an Deutschland, die bei Abkömmlingen dann vorliegen muss. Bei den Grünen ist es drin. Dieses Kriterium, das brauchen wir auch. Also da unterscheide ich mich von dem Kollegen Münch jetzt mal ganz deutlich. Die Gewährung der Staatsbürgerschaft ist keine beliebige Kompensationsleistung, wie etwa eine Geldzahlung, für die man dann keine weiteren Voraussetzungen braucht, wenn sie einem dann zusteht, sondern die Gewährung der Staatsbürgerschaft begründet ja ein lebenslängliches und gegenseitiges Treueverhältnis zwischen dem Neubürger und dem Staat. Und deswegen können wir auf eine Bindung an Deutschland bei den Abkömmlingen nicht verzichten. Es versteht sich von selbst, dass in den hier obwaltenden Konstellationen an dieses Kriterium keine übertriebenen Anforderungen zu stellen sein werden.

Also diese beiden Dinge sind bei den Grünen da. Allerdings soll bei den Grünen dann auch wieder das Kriterium der Bindung an Deutschland dann wegfallen, wenn jemand in Deutschland geboren ist. Das erscheint mir nicht sachgerecht. Das würde ich wieder streichen wollen. Wo jemand geboren ist, ist reiner Zufall. Er muss eben diese Bindung an Deutschland haben. Gut. Wenn Sie auch die Fälle von Personen, denen einfach die Staatsbürgerschaft in einem bestimmten historischen Augenblick nicht gewährt worden ist, einbeziehen wollen – also die Danzig-Konstellation würde man noch auf die Reihe kriegen. In Österreich – ich sage es mal ganz schnell – würde es ja dazu führen, dass diejenigen Österreicher, die niemals deutsche Staatsangehörige waren, aber während eines bestimmten historischen Augenblicks im Jahre 1938 eigentlich hätten eingebürgert werden müssen, die können dann die deutsche Staatsbürgerschaft beantragen. Und alle Österreicher, die zwischen 1938 und 1945 ganz regulär großdeutsche Staatsangehörige gewesen sind, die dürfen es nicht. Und das wäre in der Tat etwas ungereimt. Deswegen würde ich empfehlen das herauszulassen und wäre im Ergebnis also der Auffassung, ich würde Ihnen empfehlen den Gesetzesantrag der Grünen anzunehmen – der ist eigentlich sehr gut – aber eben nur mit der Maßgabe, dass in den Vorschlag der Grünen § 15 Abs. 3 Nummer 1 ganz gestrichen wird. Das ist mein großer Vorbehalt. Und mein kleiner Vorbehalt wäre, dass in § 15 Abs. 4 die Worte „die in Deutschland geboren wurden“ auch



gestrichen werden. Ansonsten empfehle ich den Antrag der Grünen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Frau Dr. Weizsäcker.

SV Dr. Esther Weizsäcker (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin): Sehr geehrter Herr Haug, sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung und ein besonderen Dank an die Abgeordneten, die hier anwesend sind und sich dieses Themas angenommen haben. Ich möchte mich an dieser Stelle auch sehr herzlich bei Herrn Courtman, der als erster gesprochen hat, bedanken, der – soweit ich sehe kann – ganz wesentlich dazu beigetragen hat, dass es vorangeht bei diesem wichtigen Thema.

Zunächst zur Frage, ob im Anschluss an die neuen Erlasse des Bundesministerium des Innern eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Die neuen Erlasse des BMI zur Auslandseinbürgerung durch das Bundesverwaltungsamt sind ein guter Anfang und ich freue mich sehr als u. a. im Staatsangehörigkeitsrecht tätige Rechtsanwältin beim BVA nun viele Verfahren zu einem hoffentlich guten Ende führen zu können, in denen es bisher kaum Chancen auf Erfolg gab. Ich hoffe auch, dass die Landesbehörden bald nachziehen und in Wiedergutmachungsfällen künftig großzügiger entscheiden. Auf die Erlasse muss aber nicht nur aus verfassungsrechtlichen und aus rechtspolitischen Gründen, sondern aus meiner anwaltlichen Sicht auch im Interesse der Antragstellenden eine gesetzliche Regelung folgen. Ich meine, die Antragsstellenden müssen wissen, auf welche Regelungen sie sich berufen können und diese Regelungen müssen verbindlich sein. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt, dass das für Entscheidungen des Bundesverwaltungsamts zuständige OVG Münster ausdrücklich eine einschränkende Fortentwicklung von Erlassen des BMI zu Auslandseinbürgerungen durch das Bundesverwaltungsamt gebilligt hat in der Vergangenheit und eine solche Verbindlichkeit gerade nicht gegeben ist. Maßgeblich für den Rechtsschutz nach der Rechtsprechung des OVG Münster ist die tatsächliche Verwaltungspraxis, die ja erstmal nur dem Bundesverwaltungsamt bekannt ist. Die Rechtsgrundlage in § 14 Staatsangehörigkeitsgesetz – das wissen wir alle – enthält wirklich nur rudimentäre Vorgaben für Einbürgerungen aus

dem Ausland. Das reicht in punkto Transparenz und Rechtssicherheit für die Antragstellenden einfach nicht aus und ich spreche auch aus einer Erfahrung sozusagen in den Niederungen der Verwaltungspraxis mit dem Bundesverwaltungsamt. Das reicht so aus meiner Sicht nicht, aber es ist ein sehr guter Anfang und es ist ein riesiger Schritt nach vorne.

Zum Thema Generationenschnitt möchte ich anmerken, dass ich es außerhalb des Wiedergutmachungskontextes grundsätzlich für sinnvoll halte, die Weitergabe der Staatsangehörigkeit qua Abstammung an die zweite im Ausland geborene Generation künftig von fortbestehenden Bindungen an Deutschland, also z. B. an Sprachkenntnisse oder Aufenthalte in Deutschland, zu knüpfen. Das kann neben einer meines Erachtens auch notwendigen Erleichterung der Einbürgerung im Inland, vor allem durch die generelle Akzeptanz der doppelten Staatsangehörigkeit, dazu führen, dass Staatsangehörigkeit und Teilhabe näher aneinander rücken. Das also die Menschen, die von demokratischen Entscheidungen betroffen sind, auch demokratische Mitspracherechte haben. Einen solchen echten Generationenschnitt gibt es aber im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht gerade nicht. Die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit qua Abstammung setzt aufgrund der Regelungen in § 4 Abs. 4 Staatsangehörigkeitsgesetz für die zweite im Ausland geborene Generation künftig nur voraus, dass die Eltern daran denken, für ihr Kind innerhalb eines Jahres nach der Geburt bei der zuständigen Auslandsvertretung einen Antrag auf Beurkundung der Geburt zu stellen. Eine entsprechende Möglichkeit haben noch nicht eingebürgerte Abkömmlinge von NS-Verfolgten nicht. Dass die neuen Erlasse des BMI zur Begründung des Ausschlusses folgender Generationen auf einen vermeintlich allgemeingültigen Generationenschnitt, den es meines Erachtens so einfach nicht gibt im Staatsangehörigkeitsrecht, verweisen, ist daher aus meiner Sicht irreführend. Gleichzeitig ist es bei der jetzigen Rechtslage richtig, dass die vorliegenden – also hier zu diskutierenden Gesetzentwürfe der Linken und der Grünen – bei Wiedergutmachungseinbürgerung einen solchen Schlussstrich aus Gründen der Gleichbehandlung nicht ziehen.

Schließlich möchte ich dafür plädieren, auch Nachkommen der in Deutschland ansässigen



NS-Verfolgten, die formal keine deutschen Staatsangehörigen waren, in die gesetzliche Regelung für Wiedergutmachungseinbürgerung einzuschließen, so wie es der Gesetzentwurf der Grünen vorsieht. Die Nationalsozialisten kamen in einer Zeit an die Macht, in der sich die Grenzen in Europa im Anschluss an den Ersten Weltkrieg mehrfach verschoben hatten und viele nach Deutschland eingewanderte jüdische Familien staatenlos waren oder keine geklärte Staatsangehörigkeit hatten. Ich habe solche Fälle häufig bei uns in der Kanzlei. Mit Beginn der NS-Zeit verloren diese Familien jede Chancen auf eine Einbürgerung in Deutschland. Das österreichische Parlament hat sich vor wenigen Wochen auf eine gesetzliche Regelung zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht geeinigt, die ausdrücklich auch die Nachkommen von NS-Verfolgten mit einer Staatsangehörigkeit der Nachfolgestaaten der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie und von staatenlosen NS-Verfolgten einbezieht, die ihren Wohnsitz in Österreich hatten.

Abschließend noch ganz kurz – das liegt mir auch am Herzen – noch eine persönliche Bemerkung. Herr Courtman hat in seinem Eingangsstatement seine jüdische Großmutter und Einzelfälle erwähnt. Ich möchte daher auch an dieser Stelle meinen Urgroßvater Ernst von Weizsäcker erwähnen, der sich als deutscher Gesandter in der Schweiz für die Ausbürgerung Thomas Manns ausgesprochen hat und wegen seiner Mitverantwortung für Verbrechen in der NS-Zeit in den Nürnberger Prozessen verurteilt wurde. Vor diesem Hintergrund kann ich nur sagen, es ist ein Glück – ich empfinde es als ein Glück – wenn sich heute Enkelinnen und Enkel oder Urenkelinnen und Urenkel von NS-Verfolgten für die Beantragung eines deutschen Passes und ein Leben in Deutschland oder auch in Europa entscheiden. Bitte setzen Sie sich dafür ein, dass es dafür gute gesetzliche und klare und großzügige Grundlagen gibt. Dafür wäre ich sehr dankbar. Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur Fragerunde, drei Minuten pro Fraktion und wir beginnen bei der CDU/CSU-Fraktion und Herrn Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Liebe Kollegen, meine Damen und Herren Sachverständige, herzlichen Dank auch für Ihre Ausführungen zu dem Thema. Es ist richtig, dass wir auf dem

Hintergrund unserer historischen Verantwortung dieses Themas angehen und ich will für meine Fraktion vorweg schließen, dass wichtiger als Symbolpolitik für uns ist, dass wir hier eine pragmatische und gute Lösung finden und ich finde, das Bundesinnenministerium hat mit der Erlasslösung dort einen guten Beitrag geleistet. Ich finde es aber auch richtig, dass wir im Rahmen der Sachverständigenanhörung jetzt gegebenenfalls Punkte noch besprechen, wo es sich unterscheidet.

Ich habe zwei Fragen, eine an Herrn Prof. Hailbronner und eine an Herrn Prof. Kluth. Ich würde gerne mit Ihnen starten Herr Prof. Hailbronner. Ich würde gerne nochmal etwas vertieft den Blick werfen auf Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes, insbesondere mit Blick auf die Frage, inwieweit diese Regelung sozusagen den Generationenschnitt enthält oder nicht. Für uns ist das eigentlich klar mit Blick auf die Rechtsprechung. Der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lässt das an einer Stelle offen. Ich würde zumindest dem Vorgesagten zustimmen, dass man sagt, man ist frei einfach gesetzlich eine Regelung zu treffen, die vielleicht weitergeht als Artikel 116 Absatz 2, aber doch fände ich es der Sache sinnvoll, wenn Sie dieses Thema Generationenschnitt und Artikel 116 Absatz 2 nochmal einmal erläutern und insbesondere uns damit einen Hinweis geben, was eine kohärente Lösung auf diesem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Lösung wäre. Jedenfalls finde ich es nachvollziehbar, dass das BMI sich dort orientiert. Gegebenenfalls auch die Frage, welche Rückwirkungen hätte das jetzt, wenn wir einfach gesetzlich hier weitergehen würden auf die Interpretation von Artikel 116 Absatz 2.

Und Herr Prof. Kluth, Sie würde ich gerne nochmal fragen auch zu der Rechtsqualität des Themas Erlass. Es ist deutlich gemacht worden, dass wir das für eine anspruchsgleiche Regelung halten den Erlass. Immer wieder wird ja so ein bisschen gegen die Erlasslösung argumentiert, dass es so einfach aufhebbar wäre. Dazu kann ich allen sagen, politisch ist das abwegig. Niemand überlegt das und wir haben doch im BMI und mit der Bundestagsfraktion zusammen nicht so eine schnelle Lösung gefunden, um die irgendwie übermorgen wieder aufzuheben, sondern das hat gewisse Konsistenz und pragmatische Gründe gehabt. Ich würde allerdings auf verwaltungsprozessualem



Hintergrund und verwaltungsrechtlichem Hintergrund fragen, wie wäre das denn, wenn man jetzt einen solchen Erlass, der im Prinzip eine Ermessensauslegung ist, wenn man den aufheben würde, würde es doch trotzdem Rückwirkungen für die bisherige Praxis geben. Und deswegen will ich sagen, eine Aufhebung des Erlasses wäre nicht nur politisch fernliegend, sondern wahrscheinlich auch praktisch nicht von großer Relevanz, weil der Umstand, dass dieser Erlass getroffen wurde, wiederspiegelt ja eigentlich nur eine Beschreibung der Realität und dient der Verfahrensvereinfachung. Wenn Sie diese beiden Punkte für uns nochmal auseinandersetzen könnten, wäre ich Ihnen dankbar. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zur AfD-Fraktion und Herrn Dr. Wirth.

BE **Dr. Christian Wirth** (AfD): Danke fürs Wort. Vielen Dank auch an die Sachverständigen. Liebe Kollegen, das ist ein sehr problematisches Thema, worüber wir streiten insbesondere, ob wir eine spezialgesetzliche Regelung wollen oder die Erlasslösung. Vom Pragmatischen würden wir eher zur Erlasslösung tendieren – würde ich sagen – aber da muss ich Herrn Courtman auch Recht geben. In diesem besonderen Falle sollte der Gesetzgeber vielleicht wirklich tatkräftig hier eine Regelung finden. Wo ich auch sagen muss, dass die Regelung von den Grünen die bessere ist, die uns hier heute vorliegt. Ob allerdings eine gesetzliche Regelung mehr das Problem des Ermessenspielraums einschränken kann – wie Herr Münch meint – das wage ich noch zu bestreiten. Also mir sind keine Gesetze bekannt, wo es nicht irgendwelche Rechtsprechungsprobleme gegeben hat. Was uns noch aufklärungsbedürftig erscheint, vorab ist zu begrüßen, dass sowohl Linke als auch Grüne, das ius sanguinis wieder entdeckten. Das war ja schon einmal ganz von der Tagesordnung verschwunden, aber offensichtlich bedarf es dieses Rechtsinstitutes noch. Und ich wollte Herrn Vosgerau mal fragen, es gibt ja gerade erhebliche Probleme dahingehend, dass wir wieder Recht anwenden müssen, dass man überwunden geglaubt hat, z. B. Gleichberechtigung der Frauen, wie ist es mit Staatsbürgerschaft und Ehefrauen, die sich dann haben wieder scheiden lassen. Solche Problematiken. Inwieweit kommen wir hier zu Problemen? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur SPD-Fraktion und Herrn Lindh.

BE **Helge Lindh** (SPD): Danke, Herr Vorsitzender. Zu Beginn möchte ich einen doppelten Dank formulieren. Zum einen tatsächlich auch nochmal Herrn Courtman danken für die Intensität, mit der er es uns allen eben nicht leicht gemacht hat, sondern auch darauf hingewiesen hat mit seinen Mitstreiterinnen und Mitstreitern, dass dringender Handlungsbedarf bestand und dass Sie das als Germanist getan haben, sich in diese juristische Materie hineinzuknien, verdient noch mehr Anerkennung. Zum anderen möchte ich auch Frau Weizsäcker danken, dass Sie jetzt auch noch mit diesem sehr berührenden – fand ich – biografischen Verweis uns deutlich gemacht hat, worüber wir eigentlich sprechen und was der Hintergrund des Ganzen ist. Wir bewegen uns ja in einem Paradoxon. Eigentlich müssen wir uns wünschen, dass wir hier diese Diskussion gar nicht führen müssten aufgrund des Umstandes. Andererseits – das ist wiederum das in dem Schrecken Erfreuliche –, dass wir gerade die Debatte heute führen müssen zeigt, dass es Menschen gibt, die trotz des NS und trotz der Schoah noch die deutsche Staatsangehörigkeit haben wollen. Das ist für uns – glaube ich – alle eine Gnade und ein Geschenk und keineswegs selbstverständlich.

Ich gehe jetzt als sozusagen Hypothese erstmal davon aus, dass es ja darum geht, Fragen auch der Ausbürgerung, aber eben auch umfassender des Verlustes der Staatsangehörigkeit im NS-Kontext, jenseits der Ausbürgerung im engeren Sinne, wie auch solcher der Verhinderung des Erwerbes oder des Ausschlusses im Erwerb zu regeln. Das ist die Aufgabenstellung. Und ich beschränke das jetzt in meiner Frage an Frau Weizsäcker jetzt an den konkreten Punkt, dass wir eben ausgemacht haben, das zeigt sich ja auch in dem Antrag und den Gesetzentwürfen, dass es sozusagen Problemkonstellationen gibt. Also bestimmte Fälle, die von der bisherigen gesetzlichen Regelung, von der bisherigen Praxis nicht erfasst waren und die gerade auch die zügige und pragmatisch orientierte Erlassregelung regulieren sollte. Daher meine Frage im Blick auf diese Fallkonstellation. Erstens: Könnten Sie diese nochmal skizzieren und in dem Zusammenhang auch inwiefern da die Erlasse eine Verbesserung schaffen und inwieweit gegebenen-



falls aus Ihrer Sicht noch nachlaufend gesetzgeberischer Handlungsbedarf wäre und in welchem Kontext. Und die zweite Frage wäre: Sie haben ja sehr ausführlich den Aspekt des Generationenschnitts thematisiert. Da würde ich Sie nochmal um eine zugespitzte Einschätzung bitten, wie Sie das bewerten und geregt gesehen wollen in Bezug auf die Frage Wiedergutmachungseinbürgerung. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur FDP-Fraktion und Herrn Kuhle.

BE **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank. Meine Damen und Herren, ganz herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und für die Gelegenheit, ein paar Worte dazu zu sagen und dazu zu fragen. Das ist ja ganz interessant, dass wir zu der Frage der Wirkungsgleichheit einer gesetzlichen Lösung auf der einen Seite und einer Erlasslösung auf der anderen Seite ganz unterschiedliche Dinge gehört haben. Auf der einen Seite haben die Vertreter der Wissenschaft darauf hingewiesen, dass durch die Selbstbindung der Verwaltung und durch den Gleichheitssatz am Ende eine wirkungsgleiche Lösung der Erlasslösung steht. Auf der anderen Seite haben die Vertreterinnen und der Vertreter der Praxis darauf hingewiesen, dass es ganz erhebliche Unterschiede gibt. Jetzt favorisieren wir als Freie Demokraten eine Lösung im Gesetzeswege und haben dazu auch einen Antrag vorgelegt. Ich bin so ein bisschen irritiert, dass offensichtlich seitens der Union ausdrücklich der Gesetzesweg ausgeschlossen wird. Also ich hatte das bisher immer so verstanden und das wird ja in einigen Stellungnahmen auch nahegelegt, dass man sich die Anträge der Grünen, der Linken, der FDP und die Haltung der Bundesregierung anschaut und dann hier zu einer gemeinsamen Lösung kommt. Ich bin jetzt irritiert, dass gesagt wird, also wir wollen die gesetzliche Lösung ausdrücklich nicht. Das hatte ich bisher anders verstanden. Wir wollen sie. Wir wollen die gesetzliche Lösung und weil das so ist, würde ich Herrn Münch und Frau Dr. Weizsäcker nochmal bitten die praktischen Unterschiede herauszuarbeiten und zwar möglichst anhand von konkreten Beispielen, die sich ergeben für Menschen, die eine Einbürgerung beantragen, aber aufgrund der Einräumung von Ermessen im Erlasswege diese nicht zugebilligt bekommen. Sie haben ja in der Tat in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, Frau Dr. Weizsäcker, rekurriert auf die

Rechtsprechung des OVG Münster. Vielleicht haben Sie da für uns ein praktisches Beispiel, was das konkret heißen kann und warum am Ende der Gesetzesweg doch vielleicht besser praktikabler ist als der Erlassweg und warum das nicht nur eine Frage des politischen Zeichens ist, sondern eine handfeste Steigerung des Rechtschutzes für die Betroffenen. Um eine solche Einschätzung würde ich Sie und Herrn Münch nochmal bitten. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich auch ganz herzlich für die Stellungnahmen der Sachverständigen und gehe auch nochmal in die Fragerichtung Gesetz oder Erlass und meine beiden Fragen gehen an Herrn Courtman. Und da würde ich zunächst einmal fragen, wir haben gehört die Argumente Erlass geht schneller als gesetzliche Regelung, wäre flexibler in der Anwendung beziehungsweise auch gerade bei komplizierten Fällen. Und ich würde Sie einfach nochmal bitten zu vertiefen, warum das auch aus Sicht der Betroffenen ein wichtiger Punkt ist, dass es eine gesetzliche Regelung gibt beziehungsweise warum Sie nicht teilen, dass es Erlasse gibt, selbst wenn die Bundesregierung jetzt auch nochmal nachbessern würde was Personengruppen angeht, die bisher von den neuen Erlassen nicht erfasst sind. Und da geht es auch schon zu meiner zweiten Frage über. Wir haben ja hier auch heute festgestellt, dass die neuen Erlasse in der Tat mehr Personengruppen beinhalten. Aber Sie schreiben ja auch in Ihrer Stellungnahme, haben es auch hier nochmal erwähnt, dass die Erlasse eben nicht ausreichen. Und da würde ich Sie bitten, einfach mal konkret die Personengruppen zu benennen, die hier wieder durchs Raster fallen oder durchs Sieb. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zu Frau Polat.

BE **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Auch ich möchte mich im Namen unserer Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ganz herzlich bedanken bei den Sachverständigen. Ich glaube, das heute hier eine ganz besondere Anhörung des Deutschen Bundestages und ich bitte um Verständnis, wenn ich mich ganz herzlich bei Herrn Courtman auch bedanke im Namen meiner



Fraktion, der sowohl als Interessensvertreter hier spricht als auch als Sachverständiger und auch bei Ihnen Frau Dr. Weizsäcker für Ihre persönlichen Worte. Ich glaube, es ist schon ganz gut herausgearbeitet worden, das, was sozusagen auch Argumentationslinie des Bundesinnenministeriums ist. Der Parlamentarische Staatssekretär des Innenministeriums Günter Krings erklärte ja im Sommer bereits großzügige Erlassregelung, schnelle und pragmatische Lösung. Ich glaube, das mit der Schnelligkeit haben wir heute hier zumindest erstmal bewiesen, dass das auch mit einem Gesetz gehen würde. Und vielleicht auch nochmal der Hinweis, Frau Dr. Weizsäcker hat das sehr treffend in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass das Dritte Staatsangehörigkeitsrecht Anfang August sehr schnell verabschiedet wurde und schon der Referentenentwurf für das Vierte Staatsangehörigkeitsgesetz, was wir ja auch beraten werden, vorliegt. Dort hätte man das ja im Zweifel auch regeln können und Frau Dr. Weizsäcker stellt sich die Frage, warum eine solche Änderung Priorität vor der Wiedergutmachungseinbürgerung haben soll, das sei dahingestellt.

Also von daher – ich glaube – dass ein Gesetz sozusagen hier auf den Weg gebracht werden kann bezüglich der Schnelligkeit, das haben wir als Fraktion gezeigt. Aber, was jetzt eben diskutiert wurde, ist das Pragmatische. Wann ist das Gesetz die pragmatischere Antwort oder der Erlass und diesbezüglich möchte ich gerne und auch bezüglich der Großzügigkeit oder Rechtsunsicherheit/Sicherheit gern Prof. Dr. Tabbara auch die Frage stellen in Bezug auf die praktischen Probleme des Erlasses. Sie sind da ganz kurz drauf eingegangen. Auch Sie haben Erfahrungen mit Einbürgerungsbehörden. Sie haben vorhin in Ihrem Eingangsstatement und auch in Ihrer Stellungnahme davon gesprochen, die Verwaltungs- und Gerichtspraxis hat eine gewisse Widerständigkeit gegenüber einer großzügigen Anwendung bei Einbürgerung. Ich glaube, alle Abgeordneten, die hier mit Einzelfällen zu tun haben, kennen auch die Einbürgerungspraxis vor allem, wenn es um eine Ermessenseinbürgerung geht. Vielleicht können Sie uns da einen Einblick ebenfalls geben.

Und dann zum Thema großzügige Erlassregelung beziehungsweise Anspruchsgleichheit. Da würde uns nochmal interessieren, wenn Sie das herausarbeiten könnten, dass eine reine Erlassregelung

nicht ausreichend ist, so wie das eben hier auch sehen, insbesondere mit Blick auf eventuell vorhandene Regelungslücken und vor allem eben der Behauptung der Bundesregierung, mit einem Erlass könnte eine anspruchsgleiche Lösung geschaffen werden. Und vielleicht nochmal der Hinweis. Mich hat es schon irritiert und Frau Mihalic hat es hier neben mir auf den Punkt gebracht, dass hier gesagt wird, dass ein Gesetz eher Rechtsunsicherheit bringt als ein Erlass. Also diejenige, die seit über zehn Jahren Flüchtlings- und Migrationspolitik macht, ein Erlass bringt – glaube ich – meines Erachtens eher die Rechtsunsicherheit als eine klare und einfache gesetzliche Grundlage. Aber vielleicht kann da Herr Prof. Dr. Tabbara auch drauf eingehen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, dann haben wir die Fragerunde beendet und beginnen mit der Antwortrunde, und zwar bei Herrn Courtman.

SV **Nicholas Robin Courtman** (University of Cambridge, England): Vielen Dank für die Fragen, Frau Jelpke. Ich werde wahrscheinlich mit der zweiten anfangen, statt mit der ersten, weil es ein bisschen einfacher zu beantworten ist. Welche Personen fallen noch durchs Raster der Erlassregelung? Zum einen haben wir Nachfahren, die vor 1977 adoptiert worden sind von NS-Verfolgten. Dieser Ausschluss ist damit begründet worden, dass das deutsche Familienrecht und deutsche Staatsangehörigkeitsrecht vor 1977 Adoptionen sehr anders behandelt hat. Ich glaube auch vor dem Hintergrund ist es aber möglich, die Zusprechung eines Einbürgerungsanspruchs an vor 1977 adoptierten Kindern zu bestätigen, vor allem vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Praxis der Zwangssterilisierung von NS-Verfolgten. Ich glaube, wir müssen eigentlich immer solche historischen Tatbestände im Vordergrund haben, wenn wir über diese Sachen nachdenken. Also, nicht dass Menschen zu einer Adoption gezwungen werden mussten, Adoption ist eine tolle Sache, aber wenn Menschen keine andere Option hatten und zumal, weil die Nationalsozialisten sie unfruchtbar gemacht haben, das muss irgendwie auch berücksichtigt werden bei der gesetzgeberischen Regelung dieser Fragen.

Die andere Gruppe, die ausgeschlossen ist, sind die Menschen, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, ohne formale deutsche



Staatsangehörigkeit und die aufgrund der antisemitischen Einbürgerungspraxis im deutschen Reich – also im Kaiserreich und auch in der Weimarer Republik – am Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit verhindert waren und dann nach 1933 überhaupt keine Chance hatten, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben. Meine Kollegen Sachverständigen haben ausgeführt, dass es sehr schwierig wäre festzustellen, ob diese Menschen eigentlich eine faktische Aussicht auf eine Einbürgerung beim voraussichtlichen Lauf der Dinge gehabt hätten. Ich sehe das nicht so kompliziert. Ich glaube, es gibt auch viele historische Einbürgerungsakten und Einbürgerungsbewerbungen, die man in den relevanten Landesarchiven finden könnte, wenn man das machen möchte. Ich weiß auch, dass in den Entschädigungsgesetzen es vorgesehen war, dass Antragsteller auch manchmal zusätzliche Entschädigungszahlungen bekommen haben, wenn sie eine Nähe zum deutschen Kulturreis nachweisen konnten. Wenn das der Fall gewesen war – bei vielen Menschen, die Deutschland verlassen mussten, bevor sie die Staatsangehörigkeit erwerben konnten – hätte man dann eigentlich auch einen schriftlich verlässlichen Beweis dafür. Also, es gibt eigentlich schon Grundlagen, auf denen man jetzt das beurteilen könnte.

Es gibt auch natürlich die Gruppe von deutschen Volkszugehörigen jüdischen Glaubens und jüdischer Herkunft oder Sinti und Roma, deutsche Volkszugehörigkeit aus den besetzten Ostgebieten, die aus rassischen Gründen von den nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren. Diese Gruppe ist nicht explizit ausgeschlossen aus der Erlassregelung, sondern nicht explizit genannt. Ich habe aber gehört, dass Einzelfallentscheidungen auf der Grundlage der Erlassregelung für diese Fälle möglich sind. Ich glaube, es wäre sehr leicht, einfach den Erlasstext zu ändern und diese Fälle explizit einzubeziehen. Das würde viel Unsicherheit bei den ausführenden Beamten und Angestellten der Auslandsvertretungen abschaffen und das würde auch viel Unsicherheit bei den Betroffenen abschaffen. Das wäre sehr leicht. Es ist auch – entgegen der Ausführungen von Herrn Vosgerau – eigentlich ziemlich leicht zu wissen, bei welchen Gruppen man da auch einen Einbürgerungsanspruch zu erkennen könnte. Wir haben eigentlich auch

schon mit § 11 des Ersten Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes eine – jetzt nicht mehr geltende, aber schon existente – Rechtsgrundlage, nach der wir beurteilen können, welche Personen wurden von welchen Sammeleinbürgerungen wo ausgeschlossen. Und in den älteren Rechtskommentaren haben wir auch Auflistungen von den entsprechenden nationalsozialistischen Verordnungen und Erlassen, die in diesen Gebieten rechtswirksam waren.

Abgesehen von diesen drei Gruppen haben wir auch eine sehr große Gruppe, die zu meiner Überraschung in keinem anderen Redebeitrag hier vorgekommen ist, nämlich alle Nachfahren, die in Deutschland leben. Das habe ich in meinem Eingangsstatement erwähnt, diese Erlassregelung hat wirklich keine Änderung der Situation von in Deutschland wohnhaften Menschen bewirkt. Das heißt, alle Nachfahren, die unter die Erlassregelung fallen, oder auch die in der Zukunft in die Erlassregelung einbezogen werden könnten, können sich nicht auf diese Erlassregelung im Inland beziehen. Ich weiß, dass das Bundesministerium des Innern schon einen Brief geschickt hat an die Einbürgerungsbehörden aller Bundesländer und gebeten hat, dass Nachfahren unter den Bedingungen der Erlassregelung eingebürgert werden können, ich habe aber schon Briefe bekommen von einigen Staatsangehörigkeitsreferenten aus verschiedenen Bundesländern, in denen sie ausführen, dass sie entweder nicht gedenken, solche Menschen so einzubürgern, oder dass sie glauben, dass sie das auch nicht können. Zum Teil wegen der neuen Voraussetzungen einer Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse als Voraussetzung für eine Einbürgerung nach § 8 des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Also das sind die Personen, die noch durchs Raster fallen.

Um dann auf die andere Frage zu kommen, was sind die Vorteile für eine Erlassregelung im Vergleich zu einer gesetzlichen Regelung. Also – ich glaube – es ist klar, eine Erlassregelung ist viel schneller umzusetzen, deswegen ist die Erlassregelung schon in Kraft und das ist auch gut so. Viele Menschen werden das benutzen und das begrüße ich. Die Ausführungen meiner Kollegen Sachverständigen haben mich auch davon überzeugt, dass die Gesetzentwürfe, die wir jetzt haben, über die wir heute sprechen vielleicht noch ein bisschen mehr Konkretisierung bedürfen, um



alle relevanten Fälle angemessen zu berücksichtigen. Ich hatte vorher nicht daran gedacht, dass die Verwaltungsgerichte den Begriff des Wiedergutmachungsinteresses so restriktiv einengen könnten, dass es eigentlich gegen die Sache ausfallen könnte. Ich glaube aber nicht, dass es unmöglich wäre, ein Gesetz zu erarbeiten, das eigentlich flexibel genug ist, um alle Fälle angemessen zu berücksichtigen. Wir haben es hier mit einer komplexen Materie zu tun, das stimmt, aber das ist nicht so komplex, dass wir sie nicht beherrschen können. Wir haben insgesamt ungefähr vier verschiedene Gruppen von Personen, die wir einbeziehen müssen, und dann müssen wir auch die geschlechterdiskriminierenden und auf der Grundlage der Ehelichkeit oder nicht Ehelichkeit diskriminierenden Ausschlussbestimmungen im Abstammungserwerb abschaffen. Aber das ist etwas, wozu wir eigentlich – also nicht wir, ich bin ja nicht Mitglied des Bundestags – wozu Sie alle gewachsen sind, das ist keine zu große Aufgabe. Und ich glaube, es ist durchaus möglich, dass wir jetzt sagen möchten, okay, wir werden schauen, wie die Erlassregelung funktioniert und wir werden uns auch die Zeit nehmen zu gucken, wie könnten wir eigentlich ein entsprechendes Gesetz erarbeiten. Aber es ist noch sehr wichtig, dass dieses Gesetz kommt, für die Menschen, die im Inland wohnen, für die größere Rechtsicherheit, und auch für das symbolische Gewicht, damit der Bundestag auch sagen kann, wir haben jetzt aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt und wir werden das zusammen gut machen und korrigieren. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Heilbronner.

SV Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Wenn ich vielleicht – abweichend von der eigentlichen Frage, die an mich gerichtet wurde – ganz kurz etwas zu Herrn Courtman sagen kann. Ich würde völlig mit ihm übereinstimmen, dass man das im Erlasswege regeln kann, auch die Fälle, die er erwähnt hat, scheinen mir auch regelungsbedürftig zu sein. Wenn ich das aber übertrage auf eine hypothetische gesetzliche Regelung, scheinen mir die Schwierigkeiten evident. Beide Gesetzentwürfe verwenden den Begriff des Wiedergutmachungsinteresses. Die in den Stellungnahmen erwähnten Fallgestaltungen sind nur Beispiele. Jedes Verwaltungsgericht müsste in jedem Bundesland individuell darüber entscheiden müssen, was

ist letztlich ein Wiedergutmachungsinteresse. Die erwähnten Fälle sind nur Beispiele eines möglichen Wiedergutmachungsinteresses. Es dürfte doch erhebliche Probleme geben, hier eine gebotene rechtstaatliche Bestimmtheit zu erreichen, angesichts einer möglicherweise stark divergierenden Rechtsprechung, die man nicht ohne weiteres – auch unter Berücksichtigung der Ausführungen, die Sie gemacht haben – in eine passende gesetzliche Regelung einbinden könnte. Und da scheint mir eben auch der Aspekt – nicht unwichtig, dass wir derzeit noch nicht genau wissen, welche wirklich schutzbedürftigen Kategorien noch auftauchen können, an die wir bisher nicht richtig gedacht haben, insbesondere bei den Fällen, die gar nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt haben. Und deshalb würde es mir auch sinnvoller erscheinen, das im Erlasswege relativ detailliert zu regeln, damit ist eine größere Rechtsicherheit erreicht, als wenn ich einen allgemeinen Begriff des Wiedergutmachungsinteresses habe, den ein Verwaltungsgericht ohne Rücksicht auf Verwaltungsanweisungen auszulegen hat.

Kurz zum Generationenschnitt. Es scheint mir deshalb richtig zu sein den Generationenschnitt auch anzuwenden auf die Kategorie der Wiedergutmachungsfälle, weil er eben eine allgemeine staatsangehörigkeitsrechtliche Änderung, die für alle gilt, vollzieht. Wenn man den Gedanken, den damals das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht bei der Auslegung von Artikel 116 zugrunde gelegt haben, dass die spezifisch verfolgungsbedingten oder NS-verfolgungsbedingten Folgen ausgeglichen werden, kann nicht unberücksichtigt bleiben, wenn bereits nach allgemein geltendem Recht die Staatsangehörigkeit nicht erworben worden wäre.

Das gilt für diejenigen Personen, die also nach dem allgemeinen Staatsangehörigkeitsrecht durch Zeitablauf keine deutschen Staatsangehörigen geworden wären, weil bereits ein Elternteil im Ausland geboren und die Kinder nach 1999 geboren wurden; der Grundgedanke ist, dass in diesen Fällen die Verknüpfung mit der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr existiert. Und da sehe ich im Moment eigentlich keine Notwendigkeit für eine Abweichung. Es mag vielleicht ausnahmsweise Fälle geben, wo der Wiedergutmachungsgedanke auch hier noch durchschlägt, aber auch das – denke ich – könnte man sinnvoller



Weise dann durch eine Erlassregelung besser in den Griff bekommen, als wenn man eine generelle Regelung macht und sagt, für diese Kategorie von Personen gilt generell nicht der Gedanke, dass nach Ablauf einer gewissen Zeit und unter Eintritt der Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz die deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr weitergegeben wird.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen zu Herr Prof. Kluth.

SV Prof. Dr. Winfried Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle): Vielen Dank. Wir kommen damit zu einer kleinen Erlasskunde. Ich denke, dass man das nicht so binär oder gegensätzlich hier sehen darf. Also, wenn Sie jetzt einen der Gesetzentwürfe nehmen, dann brauchen Sie, damit der Gesetzentwurf funktioniert und einheitlich angewendet wird, natürlich auch Verwaltungsvorschriften. Das ist eben nicht so, dass man sagt, entweder/oder, sondern dass man sagt, sowohl als auch und dann wie, was, wo. Also, was brauchen wir auf gesetzlicher Ebene und was brauchen wir in der untergesetzlichen Ebene. Mein Hinweis auf die Rechtsverordnung, nur um für das Protokoll das klarzustellen, würde natürlich eine besondere Ermächtigungsnorm bedürfen, das heißt, der § 14 müsste dann so oder so geändert werden. Das hätte den Vorteil, dass man da z.B. Ihre Fallgruppen reinschreiben – oder diese Kriterien reinschreiben – und dann das durch Rechtsverordnung konkretisieren könnte, aber das habe ich jetzt nur, damit ich nicht falsch interpretiert werde, nachgeschoben.

Der Oberbegriff, um den es hier geht, ist ja das Verwaltungsinnenrecht und der Erlass, über den wir hier reden, ist ein Erlass, der an das Bundesverwaltungsamt gerichtet ist und da haben wir ja auch schon gesehen, wenn wir die Länder an die enge Leine nehmen wollen, also wenn der Bund das möchte, dann ist das zustimmungsbedürftig, weil, das sind dann Verwaltungsvorschriften. Und da ist im Zweifel auch ein Bundesgesetz, was rein materiell rechtlich regelt, schneller. Wenn Sie aber zu diesem Bundesgesetz wiederum Verwaltungsvorschriften haben wollen, dann müssen Sie auch wieder in den Bundesrat gehen. Soviel zunächst mal zu dem Thema Pragmatismus, schnell oder langsam, das ist hier alles andere als eindeutig. Also alles, was gründlich an der Basis wirkt, verlangt letztendlich Verwaltungsvorschriften,

wenn die Länder nicht abweichen sollen, dass wir den Bundesrat benötigen. Jetzt kommt aber die entscheidende Frage: Wie sicher sind Erlasse? Sind Erlasse sicherer als Gesetze, die ja auch ständig geändert werden können? Die Möglichkeit des Gesetzgebers zu ändern, ist im Zweifel sogar größer, was die Ausschläge angeht, weil die Verwaltung enger gebunden ist, wenn gesetzliche Wertungen eindeutig vorgegeben sind.

Das heißt, eine ewige Sicherheit hat man auf keiner Ebene. Und das, worum es jetzt geht, wenn Sie eben eine auf einen Erlass folgende Verwaltungspraxis haben, die ja konkret an Kriterien anknüpft, dann verlangt die Rechtsprechung für die Abweichung – also das ist ja diese mittelbare Bindungswirkung durch die Außenwirkung in den bestimmten Fällen – dann verlangt die Rechtsprechung, wenn Sie den Erlass ändern auch eine hinreichende Begründung dazu, es wird also auch an Artikel 3 Absatz 2 geprüft. Und im Zweifel – bei gleichbleibender Rechtslage – sind Änderungen von Erlassen ein Stück weit einer höheren gerichtlichen Kontrolle unterzogen, als das bei Änderungen von Gesetzen der Fall ist. Sie glauben natürlich, wenn Sie erstmal ein Gesetz gemacht haben, dann ist das erstmal für alle Ewigkeit so, aber auch das wissen wir, das ist nicht der Fall, sodass die Antwort auf die Frage lautet, es kommt darauf an. Also, wenn Sie hier jetzt eine ordentliche Verwaltungsvorschrift hätten, dann würde ich sagen, dann haben wir eine weitreichende Steuerungswirkung, dann ist die Möglichkeit der Verwaltung davon abzuweichen, vergleichsweise gering. Da müsste man schon gewichtige Argumente vorbringen. Und die Möglichkeit der Verwaltungsgerichte, das zu überprüfen, würde ich auch vergleichsweise hoch einschätzen. Also, wenn ich das so verstanden habe, wird ja vor allen Dingen kritisiert, dass die Länder nicht gebunden sind und dass wir eine uneinheitliche Annahme und Akzeptanz haben bei den Länderbehörden im Vergleich zum Bundesverwaltungsamt. Und deswegen wäre tatsächlich – so meine Empfehlung jetzt auch an die Bundesregierung – diesen Weg einer Bindung der Länder, also den zweiten Schritt zu machen nach dem Erlass, um das, was man für zentral hält, für die Anwendung der Norm auf allen Ebenen der Verwaltung abzusichern und der Vorteil, dass man dann also nachjustieren kann, den würde ich auch hier sehen. Und das, was Herr Hailbronner gesagt hat, dass wir eben auch für die



Gesetzesvorschläge Verwaltungsvorschriften brauchen, wenn wir z.B. eine einheitliche Handhabung des Wiedergutmachungsinteresses zeigen, wäre dann das gleiche, was dort ansteht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen zu Herrn Münch.

SV Berthold Münch (Deutscher Anwaltverein, Berlin): Vielen Dank. Die Frage, die an mich gerichtet war, handelt davon, konkrete Konstellationen, in denen ein Gesetz besser wäre als eine Verwaltungsvorschrift oder ein Erlass, wenn ich das richtig verstanden habe. Na, wir sehen es ja, wir sehen es ja in der Praxis bei den Erlassen vom 30. August. Wir haben in diesen Erlassen einen Schlussstrich und wir haben in den Erlassen das Erfordernis einer Bindung an Deutschland und wir haben in dem Erlass als solches ja ermessensleitende Linien, die gerichtlich nur überprüfbar sind im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungspraxis der Behörde, der tatsächlich angewandten Verwaltungspraxis. Ein Erlass wird eben gerade nicht wie ein Gesetz ausgelegt, sondern die tatsächliche Praxis vermittelt den Umfang des Schutzes, der durch den Erlass geregelt wird anhand eben der Gleichheit, des Gleichheitsgrundsatzes. Wenn also die Behörde bestimmte Regelungen praktiziert, indem eben bestimmte Gruppen ausgeschlossen sind, dann ist das gerichtlich ganz schwer angreifbar.

Ich will zur Frage der Bindungen nochmal etwas sagen, weil das ja in den Erlassen eine Rolle spielt. Ich denke, unter Gleichheitsaspekten muss man schon unterscheiden zwischen Menschen, in deren Familien nationalsozialistische Verfolgung stattgefunden hat und sonstigen Menschen, die im Ausland leben. Das ist ein fundamentaler Unterschied, weil nämlich nachwirkende persönliche Empfindungen hinsichtlich der NS-Verfolgungsmaßnahmen ein NS-belastetes Deutschlandbild oder ein möglicher Verlust der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates in dieser Zeit möglicherweise von einem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit abgehalten haben. Das ist übrigens eine Formulierung, die nicht ich erfunden habe, sondern sie findet sich im Erlass, aber sie führt gleichwohl nicht dazu, dass der Generationenschnitt bzw. der Schlussstrich nicht im Erlass aufgenommen ist bzw. abgeschafft ist. Ich finde, das ist eine ganz wichtige Unterscheidung, sie ist essentiell, sie ist fundamental. Und aus diesem

Grunde – gerade in Bezug auf das, was jetzt wieder passiert ist, Herr Prof. Kluth, Sie haben zu recht Halle angesprochen – gerade in dieser Situation ist es eben für bestimmte Menschen noch schwierig, einen Antrag auf Einbürgerung wieder zu stellen, weil eben genau diese Unsicherheit, diese Verunsicherung durch die Lage in Deutschland besteht. Und wenn sich diese Menschen dann entschließen, doch einen Antrag zu stellen, dann sehe ich keinen vernünftigen Grund, weshalb man hier noch zusätzliche Anforderungen im Sinne von Bindungen stellen soll. Im Übrigen finde ich sehr interessant den Hinweis auch von Ihnen, Herr Prof. Kluth, dass man ja beides machen kann. Man kann ja durchaus den jetzigen Erlass zumal beibehalten, aber schön darauf achten, dass der Generationenschnitt oder der Schlussstrich nicht eintritt – das ist verfassungsrechtlich ja sehr schwierig, Herr Hailbronner, Sie haben dazu ja auch geschrieben –, aber man kann den Erlass ja handhaben, man kann ihn möglicherweise erweitern. Aber das heißt ja nicht, dass deshalb eine gesetzliche Regelung obsolet wird, sondern im Gegenteil, eine gesetzliche Regelung ist meines Erachtens dringend nötig und sie kann dann durch verwaltungsrechtliche Erlasse flankiert werden, die die Handhabung im Einzelfall erleichtern, aber eben nicht bestimmte Gruppen ausschließen. Dass damit etwas Rechtunsicherheit verbunden sein mag, weil das natürlich ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, der gerichtlich voll auslegbar ist, denke ich, kann man hinnehmen, denn damit wird den Menschen ja nichts genommen. Wenn sie unbedingt auf Erlassregelungen bestehen, können sie im Erlasswege ja möglicherweise einzelne Klärungen noch herbeiführen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Tabbara.

SV Prof. Dr. Tarik Tabbara (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Ja, also an mich ist ja die Frage gestellt worden, wenn ich es zusammenfassend richtig gesehen habe: Ist die Rechtslage großzügiger und auch rechtsicherer, wenn wir keine gesetzliche Regelung haben, sondern alles nur im Erlasswege machen? Das ist schon wirklich eine etwas bizarre Diskussion, die wir – glaube ich – hier führen müssen. Ich will vielleicht erstmal sagen, nochmal ein Stück Vergangenheitsbewältigung da machen und etwas berichten, wie das in der Zeit war, als eben klar war, dass



Personen, die vor 1953 geboren worden sind und nur eine deutsche Mutter hatten und keinen deutschen Vater und dann eigentlich auch noch diese Mutter auch noch Jüdin war und verfolgt war und Deutschland verlassen hatte. Da fand man an Textbausteinen jede Menge, die sagten, auch z. B. das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung zu den Danziger Juden, das hat es zwar dem Anspruch nicht stattgegeben, aber hat dann wohlfeil – muss man wirklich sagen – gesagt, ja aber es gibt ja auch die Ermessenseinbürgerung und da kann das doch gut berücksichtigt werden.

Jedenfalls meine Erfahrungen aus der Zeit bei der Integrationsbeauftragten mit diesen häufig zu findenden Verweisen darauf, wir haben doch wunderbare, großzügige Ermessensspieldräume oder die können wir großzügig nutzen bei der Ermessenseinbürgerung, die sind eben nicht genutzt worden. Sonst säßen wir auch nicht hier, sozusagen mit zähem Ringen werden solche Sachen in den Erlassen geändert. Und sie werden auch nicht schnell geändert. Das ist nicht so, da findet man auch plötzlich irgendwie eine Fallgruppe und ein Problem und dann wird das Problem sofort geändert und gelöst. So jedenfalls ist nicht meine Erfahrung von Verwaltungspraxis.

Also, zu den Erlassen kommt es nur, wenn man unbedingt gezwungen ist und es gar nicht anders geht, weil irgendwelche Leute unglaublich viel Wirbel machen. Es ist dann aber eben auch nicht so, das muss man sich auch immer klarmachen, alles was geregelt ist, ist eben auch nur das, was geregelt ist, also auch im Erlasswege geregelt ist. Die Lücken, die man lässt, die lässt man mit freier Flanke. Für eine Verwaltung – und gerade auch so eine Verwaltung wie das Bundesverwaltungsamt – reagiert so, das ist doch geregelt. Dann ist Ihr Fall, der eben nicht geregelt ist, natürlich nicht geregelt, und zwar in dem Sinne, dass sie keinen Anspruch haben. Das führt sozusagen immer genau im negativen – das ist auch ein Problem, das wir natürlich haben, wenn wir Sachen regeln im Gesetz, das kann da schon auch mal passieren, das stimmt – es kann immer Rückwirkungen haben, die gesetzliche Programmierung von Verwaltung ist tatsächlich ein Problem – gerade auch im Bereich des Migrationsrechts ist sie oft ein großes Problem, weil es da eben so hohe Widerständigkeiten gibt – und man muss denen sozusagen fast den Stift führen, damit das dabei herauskommt, was man haben möchte. Deswegen hatte ich vorhin auch

gesagt, dass man vielleicht bei der gesetzlichen Regelungen, wenn es denn zu solchen käme, was ich sehr begrüßen würde, darüber nachdenken muss, auch Fallgruppen reinzuschreiben, auch die spezifischen Fallgruppen, über die wir hier alle schon geredet haben, also Personen, die bei Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen worden waren oder eben Personen, die formal nie die deutsche Staatsangehörigkeit haben, aber trotzdem ein Fluchtschicksal haben oder eben die Inlandsfälle.

Und nochmal zu der Frage, wie das mit der größeren Rechtsicherheit ist. Also zum einen muss man – glaube ich – darauf achten, das hat ja auch Herr Hailbronner gesagt und Herr Kluth, wenn ich das richtig verstanden habe, ich habe natürlich auch die Möglichkeit, wenn ich eine gesetzliche Regelung habe, im gleichen Maße Erlasse zu machen. Ich habe die gleiche Schwierigkeit, wie ich sie heute habe, eine Verwaltungsvorschrift zu machen seit 2000, das ist die letzte Verwaltungsvorschrift, die wir gemacht haben beim Staatsangehörigkeitsrecht. Da würde ich auch nicht so viel drauf wetten, dass wir dazu kommen, dass es eine neue Verwaltungsvorschrift gibt, aber wir behelfen uns ja. Im Bereich, wo es die Länder betrifft, gibt vorläufige Anwendungshinweise, die werden nicht von allen gleichermaßen berücksichtigt, das stimmt. Aber in dem Bereich, über den wir hier ja zentral sprechen, das sind ja Auslands einbürgerungen, da würde sich an der Rechtslage jedenfalls nichts verschlechtern. Nach wir vor könnte das BMI da im Erlasswege, weil das ist sein Zuständigkeitsbereich, handeln. Aber wir hätten jedenfalls die Chance und deswegen glaube ich, nochmal, es ist ein großer Unterschied zu sagen, es ist rechtsicher oder ich habe jedenfalls eine hohe berechenbare Praxis. Eine hohe berechenbare Praxis habe ich in der Tat, wenn die Gerichte nicht draufgucken können, aber ob das Rechtsicherheit im Sinne einer rechtstaatlichen Sicherheit ist, da habe ich doch meine argen Zweifel. Und deswegen glaube ich, ist es auf jeden Fall ein Gewinn, auch in praktischer Hinsicht, wenn man das gesetzlich regelt und so den Gerichten einen ganz anderen Spielraum gibt zur Überprüfung, den sie bei einer so weichen Vorschrift wie dem § 14 eben nicht haben und den auch nicht ausüben. Wir haben so gut wie keine Rechtsprechung in diesem Bereich, das kommt nicht von ungefähr. Und man muss sich auch nochmal darüber klar werden, wenn wir



nochmal über den Punkt 116 spricht und Generationenschnitt und wie das da nun rechtssicher ist, denn da kommen wir nun auch wirklich in Probleme hinein und ich habe wohl aufgemerkt, Herr Vosgerau, dass Sie sagen, das sei ein grundrechtsgleiches Recht und insofern glaube ich, dass wir uns da auch in Karlsruhe wiedersehen werden.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Vosgerau.

SV Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau (Privatdozent): Also erste Frage, zwischen Wesentlichkeitstheorie und Pragmatismus. Also wenn ich es richtig verstanden und mitbekommen haben sollte, dann tritt eigentlich einzig der Kollege Hailbronner für eine Erlasslösung ein und alle anderen sind mit verschiedener Intensität doch eher für eine schwerpunktmaßig gesetzmäßige Lösung. Herr Kluth ein bisschen vermittelnd – glaube ich. Ich habe mich dazu bisher noch nicht geäußert. Ich würde in der Tat auch der Ansicht zuneigen, dass hier eine gesetzliche, insofern auch möglichst detaillierte und kleinschrittige Lösung her muss und zwar einfach aus prinzipiellen Gründen, die teilweise noch verkannt werden im Staatsrecht. Ich habe das unter anderem im Handbuch des Staatsrechts mal dargestellt, aber es scheint sich noch nicht allgemein durchgesetzt zu haben.

Es ist so: Es gibt nichts Wesentlicheres als das Recht der Staatsangehörigkeit. Und zwar deswegen, weil nach der Konzeption des Grundgesetzes das Volk als Verfassungsgeber allen verfassten Gewalten, also auch dem Gesetzgeber vorgelagert und übergeordnet ist. Wir können zwar nicht darauf verzichten, dass der Gesetzgeber ein Staatsangehörigkeitsrecht schafft, wo dann gewisse Dinge gesetzlich geregelt sind, auch der Erwerb der Staatsangehörigkeit und der Wiedererwerb. Aber das darf nicht darauf hinauslaufen, dass der Gesetzgeber sich das Volk, dass ihm vorgelagert und übergeordnet ist, sich selber schafft. Sich sozusagen selber ein neues Volk wählt. Deswegen ist schon das einfache Legifizieren des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts ein großes verfassungsrechtliches Problem, das eben pragmatisch nur dahingehend aufgelöst werden kann, dass man sagt, der Gesetzgeber kann was regeln, darf was regeln, aber ist dabei ganz eng gebunden an die Konzeption des Staatsbürgerschaftsrechts, die eben bei der

Ausrufung des Grundgesetzes 1949 vorfindlich war. Der darf nur ganz moderat und ganz bescheiden sozusagen geändert werden. Und umso problematischer wird es natürlich, wenn wir die Verwaltung ermächtigen sich ein Staatsvolk selbst zusammenzubauen, in eigener Entscheidungsvollkommenheit. Deswegen ist das immer problematisch. Es gibt nichts Wesentlicheres als das Staatsangehörigkeitsrecht und deswegen muss – meines Erachtens – hier unbedingt ein Gesetz her, das die Sache so detailliert wie irgend möglich, dass es noch pragmatisch machbar ist, regelt.

Und zweitens hatten Sie gefragt nach dem Entwurf der FDP und insbesondere der Rolle der Ehegatten, die die FDP auch berücksichtigen will. Es ist ja so – dazu hatte ich mich noch nicht geäußert, weil keine Zeit war – die FDP schließt sich keinem der beiden Gesetzgebungsinitiativen an, sondern fordert stattdessen die Bundesregierung auf, eine Gesetzgebungsinitiative zu ergreifen. Für diese macht die FDP dann inhaltliche Vorgaben. Diese ähneln in der Sache sehr stark auch den Inhalten eben der beiden Gesetzesanträge der Grünen und der Linken. Wenn ich das richtig erinnere, will die FDP auch nicht – insofern ähnlich wie DIE LINKE. – eine besondere Zugehörigkeit zu Deutschland fordern von den Abkömmlingen. Dass ich das für falsch halte, habe ich schon dargelegt. Und das Besondere an dem Antrag oder an dem Vorschlag der FDP ist nun, darin unterscheidet er sich von den beiden anderen Anträgen, dass die FDP auch die Ehegatten von ausgebürgerten Deutschen mit berücksichtigen will beziehungsweise deren Abkömmlinge. Und das muss ich sagen, halte ich im Ergebnis für wenig durchdacht. Es fängt schon damit an, das ist aber nicht das Hauptproblem. Es fängt schon damit an, dass die FDP da spricht von Ehegatten, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eingebürgert worden wären, weil sie mit einem Deutschen verheiratet sind, der eben nur deswegen kein Deutscher mehr war, weil er ausgebürgert worden ist. Da weiß man nicht so recht, wo die FDP das hernehmen will, denn es sind ja im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht die Ehegatten niemals automatisch eingebürgert worden, auch niemals mehr oder weniger automatisch. Sondern sie hatten einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft, wenn sie denn die Staatsbürgerschaft wollten. Aber es gibt auch ganz, ganz viele Ehegatten, die ein Leben lang mit einem Deutschen



verheiratet waren, die niemals eingebürgert worden sind, weil sie es eben niemals verfolgt haben, weil sie es gar nicht wollten. Da gibt es also keine mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit.

Das ist gar nicht der entscheidende Punkt. Entscheidend ist etwas anderes. Wenn man die Konzeption durchdenkt, dann wirkt es natürlich einleuchtend, dass die Abkömmlinge der Ehefrauen auch den Wiedereinbürgerungsanspruch haben sollen, sofern es die gemeinsamen Abkömmlinge der Ehefrau mit dem ausgebürgerten Deutschen z. B. sind. Aber darum kann es gerade nicht gehen, weil diese gemeinsamen Abkömmlinge, für die würde sich ja nichts ändern, die sind ja schon im Wiedereingliederungsanspruch drin durch den Vater, jetzt mal in diesem Beispiel, der eben selber ausgebürgert worden ist. Das heißt, Relevanz, also erster Gedanke erstmal, es geht in der heutigen Zeit nicht mehr um die Ehegatten selber, es geht nur noch um die Abkömmlinge. Wer im Jahre 1945 20 Jahre alt gewesen wäre, der wäre heute 94. Es ist also nicht zu erwarten, dass man im Alter von 94 noch selbst eine neue Staatsbürgerschaft will oder gar einen neuen Wohnsitz in einem fremden Land nehmen will. Das heißt, praktisch geht es nur um Abkömmlinge und nicht um die Ehegatten selber. Und in der Sache kann es aber nur – das wäre die einzige Änderung, die relevante Änderung – könnte es nur um Abkömmlinge beispielsweise einer Ehefrau gehen, die aber nicht gemeinsame Abkömmlinge mit dem Ausgebürgerten sind, sondern die sonstige Abkömmlinge der Ehefrau sind, etwa aus späteren Ehen. Und das kann zu grotesken Konstellationen führen, wenn man sich das mal vor Augen hält. Das kann eine junge Osteuropäerin sein, die war mal zwei Jahre mit einem ausgebürgerten Deutschen zusammen, hatten aber keine Kinder und danach ist sie noch fünfmal verheiratet mit Osteuropäern und hat mit denen sehr viele Kinder und dann würde sie an diese vielen Nachkommen, die nichts mit dem ausgebürgerten Deutschen zu tun haben, einen Einbürgerungsanspruch weitergeben, obwohl die ja gar nicht ahnen könnten, dass ihre Mutter überhaupt so eine halbe Deutsche ist oder so. Damals wurde die Ehefrau ja gar nicht eingebürgert normalerweise. Also das kann groteske Konsequenzen haben. Das halte ich für undurchdacht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Dr. Weizsäcker.

SV **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin): Vielen Dank. Ich fasse die an mich gestellten Fragen etwas zusammen. Hinsichtlich der Frage nach den ausgeschlossenen Personengruppen nach der Erlasslage, würde ich mich Herrn Courtman vollumfänglich anschließen. Ich denke, er hat das gut aufgeschlüsselt. Die weitere Frage war, reichen Erlasse oder muss ein Gesetz her, auch aus der Perspektive der Rechtspraxis. Ich schildere da vielleicht mal kurz ein Beispiel. Also es gab ja 2012 den Erlass zur erleichterten Wiedereinbürgerung von Kindern deutscher Mütter, die vor 1953 geboren sind mit gewissen weitergehenden Erleichterungen für Kinder von NS-verfolgten Müttern, aber dennoch sehr hohen Hürden. Und ich habe wenige Mandanten, die sich dazu entschlossen haben, die Einbürgerung zu beantragen, ein B1-Sprachzertifikat zu erwerben trotz fortgeschrittenen Alters und habe also Anträge betreut, teilweise auch laufende Verfahren übernommen. Und dann kam aus dem BVA irgendwann die Antwort, dieser Erlass beziehe sich nur auf nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, also nach Mai 1949 geborene Kinder deutscher Mütter. Das war im Erlass eventuell implizit so angelegt, aber es war nicht ausdrücklich so beschrieben. Es war im Merkblatt des Bundesverwaltungsamtes überhaupt nicht erwähnt. Die Auslandsvertretungen waren offensichtlich nicht darüber informiert. Also auf jeden Fall hatte ich einen Fall, wo ausdrücklich einer vor 1949 geborenen Tochter einer deutschen Mutter zugerechnet wurde, diesen Antrag zu stellen durch die Auslandsvertretung. Das sind Situationen, die natürlich zu sehr viel Frustration führen und die – also ich will jetzt gar nicht unterstellen, dass das im Wiedergutmachungskontext jetzt mit den neuen Erlassen wieder so passieren würde – aber es sind so die Probleme der Praxis. Auch das von mir zitierte Urteil des OVG Münster bezog sich auf einen Fall, in dem seitens des BVA in den Grundsatzurlass von 2001 eine zusätzliche Hürde eingezogen wurde für Auslandseinbürgerungen von Ehegatten deutscher Staatsangehöriger.

Ich denke, dass ein Gesetz im Anschluss an die Erlasse möglich ist. Ich hoffe auch sehr, dass die Anträge, die nun auf der Grundlage der neuen Erlasse gestellt werden, zeigen, dass das möglich ist, dass diese Fälle handhabbar sind. Ich denke, es ist ganz wichtig, dass in einem Gesetz verankert



wird, dass es ein öffentliches Interesse an Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht gibt, das über eine formaljuristische Kausalität hinausgeht. Das kann man – denke ich – so unterbringen in dem Gesetz. Man kann es vor allem in der Begründung unterbringen. Ich denke, dass Regelbeispiele sinnvoll sind und in der Begründung dann nochmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden müsste, dass diese Beispiele nicht abschließend sind. Dass es darüber hinausgehende Fälle gibt und geben kann, in denen ein Wiedergutmachungsinteresse bejaht wird. Ich hatte der Stellungnahme von Herrn Courtman den Vorschlag entnommen, dass da historischer Sachverstand gefragt ist. Also das finde ich richtig, dass man auch nochmal genau hinschaut, was passiert ist. Also ich denke, da bieten die Gesetzentwürfe, die vorliegen, jetzt eine gute Grundlage. Einige Dinge wird man sicher noch ändern müssen. Ich denke auch, dass die Gesetzesbegründung sehr ausführlich sein sollte, um auch für die Verwaltungsgerichte deutlich zu machen, um was es geht. Soweit dazu.

Zum Generationenschnitt: Also das finde ich wirklich sehr schwierig. Ich finde ja einen Generationenschnitt, also erleichterte Einbürgerung im Inland, doppelte Staatsangehörigkeit, Generationenschnitt im Ausland - das sind alles Dinge, die aus meiner Sicht zu einem modernen Staatsangehörigkeitsrecht beitragen würden. Es ist aber im Moment einfach nicht so. Es gibt keinen Generationenschnitt. Es gibt eine Registrierungspflicht für im Ausland geborene Kinder, deren deutscher Elternteil nach 1999 im Ausland geboren wurde. Das ist kein Generationenschnitt. Und wenn man jetzt ausgerechnet im Wiedergutmachungskontext diesen Generationenschnitt einführt, das geht einfach nicht. Also das finde ich nicht richtig. Es gibt jetzt in dem Referentenentwurf für das Vierte Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz eine Regelung, die vorsieht, dass für Abkömmlinge, die unter Artikel 116 Absatz 2 fallen, innerhalb eines Jahres nach Geburt der Wiedereinbürgerungsantrag gestellt werden muss, um sie nicht von vornherein sozusagen ganz rauszuschließen. Aber das betrifft nur Abkömmlinge, die eben unter diese enge Interpretation von Artikel 116 Absatz 2 fallen. Auch da – finde ich – kann man allenfalls überlegen, dass es ab Kenntnis der Ausbürgerung oder des verfolgungsbedingten Verlusts der Staatsangehörigkeit eine gewisse Frist

gibt. Aber auch da müssen wir uns überlegen, dass dann die Eltern für die Kinder den Antrag stellen müssen. Also das ist – finde ich – doch auch etwas problematisch, wenn hier die Eltern für ein Kind die Entscheidung treffen und das nicht der persönlichen Entscheidung überlassen wird der Betroffenen. Das waren jetzt meine wesentlichen Punkte.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir haben jetzt noch etwa 20 Minuten. Daher mein Vorschlag, damit wir die komplette Antwortrunde auch noch hinbekommen, dass wir jetzt die Fragerunde auf eine Frage beschränken pro Fraktion. Dann bekommen wir auch noch eine komplette Antwortrunde rein. Ich sehe keinen Widerspruch. Dann machen wir das genau so und wir beginnen bei der CDU/CSU-Fraktion. Keine Fragen mehr. Wir kommen wir zur AfD-Fraktion. Keine Fragen. Wir kommen zur SPD-Fraktion, Herr Lindh.

BE **Helge Lindh** (SPD): Meine Nachfrage wird sich natürlich mit Bitte um Kürze notgedrungen ja leider an Herrn Courtman und Frau Weizsäcker richten. Die Frage lautet, gibt es bei Ihnen noch ergänzende Hinweise auch auf Basis der Erfahrung der Vergangenheit wie auch der schon ersten Erfahrungen mit der neuen Erlasslage, was hinsichtlich der Umsetzung neben dem bereits schon Gesagten – Verfahrensweise, Hürden, Kosten, Sonstiges – aus Ihrer Sicht verbesserrungswürdig wäre und auch zu berücksichtigen wäre, ob wir nun von Gesetzgebung, Rechtsverordnung oder Erlass sprechen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Herr Kuhle von der FDP-Fraktion.

BE **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank. Ich habe eine Frage zum Deutschlandbezug, der ja einen Unterschied darstellt in den vorliegenden Entwürfen beziehungsweise Anträgen. Hier würde mich von Herrn Courtman interessieren, wie dieser Punkt in den verschiedenen Betroffenengruppen bewertet wird. Sie haben ja dargelegt, dass Sie zu verschiedenen Betroffenengruppen Kontakt haben, die jeweils ganz unterschiedliche Voraussetzung mitbringen. Hier würde mich interessieren, wie wird hier bei einer gesetzlichen Neuregelung, wenn man die unterstellt, die Sinnhaftigkeit eines Deutschlandbezuges gesehen und wie sollte der ausgestaltet sein oder sollte man darauf verzichten



und unter Ausnutzung des von der CDU/CSU und der AfD nicht genutzten Frageslots richte ich dieselbe Frage auch an Herrn Prof. Kluth.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Ich habe genau das bei Herrn Lindh gerade auch schon zugelassen, wie Ihnen aufgefallen ist und ich werde es auch bei den Grünen und den Linken jetzt zulassen. Wir werden das schon noch hinkriegen. Dann kommen wir jetzt zu der Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Also er hat Glück, weil ich diese Frage nämlich auch an Herrn Courtman richten wollte. Wir haben im Großen und Ganzen mit den drei vorliegenden Gesetzentwürfen und Anträgen einen ziemlich weitgehenden Konsens und das ist ja einer der wenigen Punkte, nämlich die zusätzliche Bindung an Deutschland nachweisen, wenn man eben nicht Verfolgte der NS-Zeit oder diskriminiert war. Und es betrifft ja meistens eben die nächste Generation, die Kinder. Und da möchte ich, Sie haben ja viel Erfahrung mit den Betroffenen, würde ich ganz gerne mehr hören, was die Betroffenen denn selbst dazu sagen. Also zu diesem Punkt. Ich gehe mal davon aus, dass es vielleicht auch schon eine Rolle gespielt hat. Und insbesondere natürlich nochmal hier, welcher Interpretationsspielraum ist dann gegeben. Also mit dieser Formulierung „zusätzliche Bindung an Deutschland“.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und wir kommen abschließend zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Polat.

BE **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Für unsere Fraktion ist entscheidend natürlich, ob wir ein starkes Signal aus diesem Parlament hinbekommen auf Grundlage eines Gesetzes. Ich glaube, es ist unstrittig, dass wir drei auf dieser Seite hier zu einer gemeinsamen Initiative kommen könnten, weil die Bindung an Deutschland, die wir jetzt explizit anders darstellen in unserem Gesetzentwurf, eigentlich als Brückenschlag in Richtung Union gemacht wurde. Das jetzt hier die AfD die Hand ausstreckt, irritiert zumindest, dass die CDU da sich von der AfD überholen lässt. Insofern bleibt für mich ein weiterer Kritikpunkt der Generationenschnitt...

Abg. **Axel Müller** (CDU/CSU): Alter sozialistischer Grundsatz: Überholen ohne Einholen.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Der Generationenschnitt könnte doch noch dann ein Konflikt sein. Frau Dr. Weizsäcker hat das ja auch deutlich gemacht, dass das ein sehr schwieriger Punkt ist und Herr Prof. Dr. Tabbara und vielleicht auch Herr Courtman, Sie als Interessenvertreter auch mit Bezugnahme auf das, was wir aus dem BMI dazu gehört haben. Schlussstrich setzen und in Anbetracht der Äußerungen, die wir heute von Ihnen auch gehört haben, im Kontext NS-Unrecht wiedergutmachen. Wie kann man da einen Schlussstrich setzen? Würde mich nochmal interessieren. Herr Prof. Dr. Tabbara, Sie haben das juristisch nochmal sehr ausgeführt, also jenseits der Registrierungspflicht in Ihrer Stellungnahme. Vielleicht können Sie nochmal auf die Problematik des Generationenschnitts eingehen und Sie vielleicht auch nochmal als Interessensvertreter, was das einfach auch bedeutet als Signal, wenn wir hier von Schlussstrich sprechen im NS-Unrecht. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir zur Antwortrunde, die wir dieses Mal in umgekehrter Reihenfolge beginnen. Das heißt, wir beginnen mit Frau Dr. Weizsäcker.

SV Dr. **Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin): Also die Frage an mich richtete sich zu den praktischen Umsetzungsproblemen. Da frage ich mich immer, wie eigentlich die Abstimmung zwischen BMI, BVA und Auslandsvertretungen läuft. Das weiß ich nicht, aber ich habe den Eindruck, dass der Informationsfluss da optimierbar ist. Und wir haben natürlich ein extremes Problem mit überlangen Verfahrensdauern bei Auslandseinbürgerungen. Also Bearbeitungszeiten von zwei bis drei Jahren. Ich hoffe sehr, dass sich das ändert. Das wäre sicher wichtig darauf hinzuwirken. Ohne gefragt zu sein - zu den Bindungen an Deutschland will ich mich doch nochmal kurz äußern. Also ich könnte mir vorstellen, dass das ein Kriterium sein kann, das in Fällen, in denen das Wiedergutmachungsinteresse vielleicht nicht so klar ist, also sich nicht eindeutig nachweisen lässt oder in denen man das Gefühl hat, das sind Grenzfälle, dass man da dieses Kriterium fruchtbar machen kann, um zu vernünftigen Regelungen zu kommen. Deswegen fand ich es auch positiv, dass dieses Kriterium in dem Entwurf der Grünen aufgeführt ist, weil ich denke,



damit kann man dann für diese Grenzfälle hoffentlich eine gute Lösung finden. Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Tabbara.

SV Prof. Dr. Tarik Tabbara (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin): Nochmal zu der Frage, ist der Generationenschnitt ein unzulässiger Schlussstrich. Etwas rechtspolitisch haben wir ja schon darüber gesprochen. Ich glaube, dass man sich das rechtlich noch einmal auch anschauen muss. Also erstmal nach jetziger Rechtslage, das hatte ich ja vorhin schon ausgeführt, ist es – glaube ich – jedenfalls de lege lata, nach geltendem Gesetz, nicht anwendbar, weil nämlich eben diese Registrierungsmöglichkeit für diese Personengruppe nicht besteht und deswegen nach Sinn und Zweck, also wenn man überhaupt mal eine Regelung finden will, die nach Sinn und Zweck deswegen nicht anwendbar ist, dann ist das ein wunderbares Beispiel dafür. Das könnte man in jedes Lehrbuch aufnehmen.

Darüber hinaus glaube ich aber auch, es drängt ja schon – darauf hat ja auch Frau Weizsäcker hingewiesen – dass das gesetzlich geregelt werden soll. Also das BMI schreibt das zwar sehr deutlich und mehr oder weniger laut in seine Erlasse und die Erlasse sind – wenn ich das richtig gesehen habe – bislang nicht wirklich öffentlich. Öffentlich sind nur irgendwelche Merkblätter, aber auch da steht das schon mit drin und es steht auch in Antworten der Bundesregierung drin. Aber so ganz sicher ist man sich eben offensichtlich nicht. Deswegen will man das jetzt gesetzlich regeln. Aber ich glaube auch, dass das nicht unproblematisch ist und zwar glaube ich, dass wir es hier mit einem Fall von mittelbarer Ungleichbehandlung zu tun haben. Wir haben zwei sehr eben unterschiedliche Gruppen in Bezug auf sozusagen den Regelungszweck oder den Regelungsgehalt und vielleicht als Beispiel kann ich nur sagen, ich gehöre zu der Personengruppe, die über Erklärungserwerb die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hat, weil ich eben nur eine deutsche Mutter hatte und sie mit meinem Vater verheiratet war und der war kein Deutscher und deswegen hat das nicht geklappt. Das aber – glaube ich – alles nur funktioniert, weil meine Oma in Deutschland darauf geachtet hat, während wir in Beirut saßen, dass es diesen Erklärungserwerb gibt und dass wir den einen ausführen müssen. Was ich damit sagen will ist,

Personen, die vor den Nazis geflüchtet sind und die wahrscheinlich dieses Verfolgungsschicksal schrecklicherweise über Generationen hinweg weiterführen, werden ganz unterschiedliche Arten von Kontakten sowohl nach Deutschland als auch zur deutschen Botschaft vor Ort haben. Ganz anders jedenfalls, als das freiwillig Ausgewanderte haben werden, die in der Regel keine Hemmungen oder Vorbehalte haben, sozusagen ihren Pass zu verlängern oder nicht zu verlängern, also die da eben regelmäßig Kontakt haben. Also schon praktisch haben wir es mit zwei ganz unterschiedlichen Gruppen zu tun. Das ist eben keine ganz allgemeine Regelung, wenn wir sie eben in Bezug auf die Personengruppe, für die es einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Wieder-einbürgerung gibt und die machen wir dann heimlich still und leise in einem Federstrich sozusagen, da befristen wir einen verfassungsrechtlichen Anspruch. Das betrifft nur diese Gruppe. Das ist doch so offensichtlich, dass das irgendwie nicht sozusagen durch die kalte Küche geht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Dr. Kluth.

SV Prof. Dr. Winfried Kluth (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle): Vielen Dank. Es ging nochmal um die Bindung an Deutschland. Und wir haben natürlich in den verschiedenen Fallkonstellationen unterschiedliche Referenzbereiche, also Bundesvertriebenenrecht ist relativ anspruchsvoll, wenn wir sagen, es geht hier im Kontext der Wiedergutmachung um einen relativ niedrigen Level. Da würde mir jetzt spontan einfallen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht von Auslandsdeutschen und wo man ja die Voraussetzungen einer Bindung an Deutschland relativ – also mal flockig umschrieben – das ergibt sich auch hier, dass man also gewisse Sprachkenntnisse hat auf C-Niveau, dass ein gewisses Interesse nachgewiesen wird und es ist sicherlich gut, sich an irgendetwas zu orientieren, was schon mal für Gesetzgebung und Rechtsprechung hier entwickelt worden ist. Und das wäre spontan ein Kriterium, an das man jetzt in diesen Fällen aus meiner Perspektive anknüpfen könnte.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und wir kommen nunmehr zu Herrn Courtman.



SV Nicholas Robin Courtman (University of Cambridge, England): Dankeschön. Also die erste Frage bezog sich auf Hinweise hinsichtlich der Umsetzung dieser Erlasse. Ich würde mit dem, was Frau Weizsäcker gesagt hat, übereinstimmen. Ich würde aber auch sagen, ich habe schon durch die Unterlagen, die ich dank dem Informationsfreiheitsgesetz bekommen habe, gesehen, dass das BMI schon einige Maßnahmen getroffen hat um zu sichern, dass diese Erlasse auch angemessen bevorzugt umgesetzt werden und dass die Anträge viel schneller jetzt bearbeitet werden, als das der Fall gewesen ist in den letzten Jahren. Und das finde ich auch sehr gut.

Für mich wäre auch sehr wichtig, dass die Sachbearbeiterinnen, die jetzt vermittelt Kontakt haben mit den Nachfahren, dass man vielleicht Vorschriften entwickelt für diese Menschen. Es ist immer sehr schwer bei bürokratischen Angelegenheiten einen warmen Ton zu treffen und einen menschlichen Ton zu treffen manchmal, aber aus den Unterlagen, die ich aus ja verschiedenen Jahrzehnten gesehen habe, kann ich sagen, dass der Ton im Umgang der Sachbearbeiterinnen mit den Kindern und Enkeln der Verfolgten in vielen Fällen eigentlich dazu geführt hat, dass die Bundesrepublik Deutschland eine Versöhnung mit den Nachfahren der Verfolgten versäumt hat. Wenn Briefe an Kinder von Verfolgten geschickt werden, in denen steht „die Bundesrepublik Deutschland kann weder in politischer, noch in wirtschaftlicher, noch kultureller, noch sportlicher, noch vergleichbarer Hinsicht von Ihrer Einbürgerung profitieren und deswegen lehnen wir Ihren Antrag ab und wir raten Ihnen davon ab, weitere Unterlagen nachzuschicken, weil wir davon ausgehen, dass sie nichts an unserer Bewertung ändern werden können“. Das ist kein Beispiel eines würdigen Umgangs. Also dieses Beispiel aus dem Jahre 2007. Ich habe auch zahlreiche Briefe aus den letzten Jahren gesehen. Also aus den Jahren, in welchen der Erlass von 2012 schon in Kraft war. Hier ging es wirklich um nach 1949 geborene Kinder von zwangsausgebürgerten deutschen Müttern. Diese Menschen hätten eigentlich nach der Erlassregelung von 2012 eingebürgert werden können, wenn sie B1-Deutschkenntnisse nachgewiesen hätten. Aber man hat nicht in diesen Briefen gesagt, es besteht für sie die Möglichkeit einer Einbürgerung nach der Erlassregelung von 2012, wenn sie Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 nachweisen.

Sondern da stand nur „Hinweise darauf, dass eine andere Einbürgerungsmöglichkeit, z. B. nach § 14 des Staatsangehörigkeitsgesetzes in Betracht kommt, sind nicht vorhanden“. Man hat den Menschen nicht gesagt, was diese Bedingungen waren. Man hat den Menschen nicht gesagt, also die Bundesrepublik Deutschland würde sich freuen, wenn sie eigentlich eingebürgert werden könnten. Und hier sind die Sachen, die sie machen müssten, um das zu erreichen. Man hat stattdessen den Menschen einfach gesagt, geht nicht. Und das ist aus meiner Sicht inakzeptabel und ich glaube auch nicht, dass das das ist, was die Bundesrepublik Deutschland machen möchte mit den Nachfahren von NS-Verfolgten. Und deswegen schließe ich mich auch den Ausführungen von Frau Weizsäcker an, dass es sehr wichtig ist, wenn wir Bindungen an Deutschland also fordern, dass diese Bindungen oder diese Bedingungen einen einladenden Charakter haben. Dass sie so ausgestattet werden, dass wir mit denen sagen, sie können eingebürgert werden, wenn sie das und das machen und wir möchten, dass das passiert. Wir möchten, dass das gelingt. Weil bisher haben die Behörden wirklich alles getan, dass die Menschen keinen neuen Antrag stellen, weil das mehr Aufwand bedeutet für sie. Und ich finde, wenn die Wiedergutmachung wirklich an solchen Kleinigkeiten scheitert, das ist einfach ziemlich beschämend aus meiner Perspektive.

Und das bringt mich auch zu der zweiten Frage, also die Bindung an Deutschland. Wie werden sie von den Betroffenen bewertet. Man hat schon gesagt, es ist eigentlich angemessen, wenn wir gucken, wie wird das in anderen rechtlichen Bereichen gehandhabt. Wir fordern Sprachkenntnisse z. B. bei einigen volksdeutschen Spätaussiedlern oder Vertriebenen. Ich glaube, es wäre hier angemessen, dass nicht als Modell zu nehmen, sondern die staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsregelungen als Beispiel zu nehmen und Artikel 116 Absatz 2 kennt keine Voraussetzungen bezüglich der Sprachkenntnisse. Und die Erfahrung, die ich immer gemacht habe in Gesprächen mit Nachfahren, warum muss ich denn jetzt zeigen, dass ich Deutschkenntnisse auf B1 habe, wenn meine Schwester, die drei Jahre später geboren ist, das nicht machen muss. Warum will der deutsche Staat mehr von mir als von meinen Geschwistern? Warum wollen sie nicht, dass ich eingebürgert



werden kann? So wird das empfunden auf der Betroffenenseite. Und ich glaube, diese Tatsache ist in den meisten deutschen Verwaltungsbehörden gar nicht präsent. Die meisten Menschen denken gar nicht daran, dass wenn man sowas macht, natürlich wird das bei den Menschen so kommen. Ja, okay klar. Sie haben meine Vorfahren nicht gewollt und sie wollen mich jetzt auch nicht.

Ich glaube, es ist sehr wichtig für alle Betroffenen, also für alle Nachfahren, gleiche Bedingungen aufzustellen. Man könnte vielleicht sagen, okay bei den Nachfahren von Menschen, die niemals die formale deutsche Staatsangehörigkeit besessen haben, wir könnten das davon abhängig machen, dass sie einfache Deutschkenntnisse nachweisen oder wenn sie nach Deutschland ziehen, dann werden wir auch die Einbürgerung gewähren. Ich glaube, bei allen Nachfahren von ehemaligen deutschen Staatsangehörigen darf man keine zusätzlichen Bindungen erfordern. Das wäre eigentlich die Legitimität. Das wäre so anzuerkennen, dass die früheren deutschen Staatsangehörigen, die vor nationalsozialistischer Verfolgung geflohen sind und dann die deutsche Staatsangehörigkeit durch Eheschließung mit einem Ausländer oder durch Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit verloren haben, bevor der deutsche Staat Zeit gefunden hat, ihnen die Staatsangehörigkeit sowieso zu entziehen. Ich glaube, bei diesen Gruppen können wir eigentlich nicht von einer unterschiedlichen Wiedergutmachungsberechtigung ausgehen. Wir können davon ausgehen, dass der Gesetzgeber 1955 und dann wieder 1957 das eigentlich nicht richtig verstanden hat, worum es geht. Nämlich einen Einbürgerungsanspruch für die Abkömmlinge der ehemaligen deutschen Staatsangehörigkeit zu schaffen, der auch dem Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes gerecht wird. Das ist damals nicht passiert. Wenn wir jetzt gesetzliche oder erlassbasierte Regelungen aufstellen, dann sollten wir alle Nachfahren von ehemaligen deutschen Staatsangehörigen gleich behandeln. Ich bin auch der Meinung, dass man das auf jeden Fall machen sollte, dass bei den Nachfahren von den deutschen Volkszugehörigen aus den Ostgebieten, die aus rassistischen Gründen von den Sammeinbürgerungen ausgeschlossen worden sind, dass man das bei den Menschen auch so machen sollte. Weil ohne die nationalsozialistische Rassenideologie wären diese Menschen auch zu

deutschen Staatsangehörigen gemacht worden. Also das sind meine Positionen dazu. Ich glaube, ich habe das mehr oder weniger immer das Gleiche auch in meinen Gesprächen mit anderen Betroffenen gehört.

Zur Frage vom Generationenschnitt. Ich habe in meiner Stellungnahme ausgeführt, ich halte es ansich für legitim zu bedenken, ob man ab einer gewissen Generation vielleicht den bedingungslosen Wiedereinbürgerungsanspruch oder Einbürgerungsanspruch abschaffen möchte. Ich habe da auch ausgeführt, ich hielte es für angemessen diesen nicht vollkommen zu streichen, sondern durch eine erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit bei Vorlage entsprechender Bindungen in Deutschland, die auch einladend ausgestaltet werden müssen, durch eine solche Regelung zu ersetzen. Ich finde es politisch sehr schwierig, dass die Bundesregierung neulich festgestellt hat, dass die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahre 1999 zu einem Auslaufen des Vererbens des Einbürgerungsanspruches geführt hat, ohne dass man sich zu dem damaligen Zeitpunkt dieser Folgen bewusst war. Und ich glaube, eine ehrliche Reaktion auf eine solche Feststellung ist nicht so zu tun, als ob das jetzt feststeht, dass diese endgültige Beschränkung eingetreten ist. Sondern zu sagen, okay, diese Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahre 1999 hat nach den Prinzipien, die vom Bundesverwaltungsgericht für die Auslegung des Artikels 116 Absatz 2 des Grundgesetzes aufgestellt worden. Nach diesen Prinzipien hat diese Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes zu einem Auslaufen des Vererbens des Einbürgerungsanspruches geführt. Wollen wir das so? Ist das eigentlich das, was wir wollen? Und wenn das eigentlich das ist, was wir haben wollen, dann ist der nächste angemessene und ehrliche Schritt einen gesonderten Antrag zu stellen, indem man die Gültigkeit dieser Beschränkung bestätigt oder indem man die Gültigkeit dieser Beschränkung aufhebt aus Wiedergutmachungsgründen. Ich finde es nicht angemessen, ich finde es nicht aufrichtig, jetzt einfach so zu tun, als ob das feststeht. Und dann auch die Frage der gesetzlichen Regelung der Gültigkeit dieser Schranke als Hebel zu benutzen, um andere staatsangehörigkeitsrechtliche Ziele zu erreichen. Das – ich glaube, das war auch Teil meiner Stellungnahme – das war eine Überlegung, die die Bundesregierung in Betracht gezogen hat, um die Ablehnung einer gesetzlichen Regelung

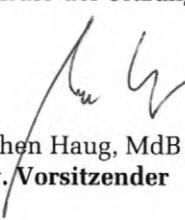


gegenüber zu begründen. Das finde ich sehr unangemessen. Ich glaube, das ist wahrscheinlich auch die Position der meisten Menschen in diesem Raum.

Ich wollte noch eine Sache sagen, die ich hier aufgeschrieben habe. Nämlich zur Frage der Sprachkenntnisse. Wir müssen auch bedenken, für viele der Menschen, die geflohen sind, sie sind in Länder geflohen, wo das öffentliche Sprechen der deutschen Sprache sehr tabuisiert war und wo auch das Sprechen der deutschen Sprache zu Hause für die Menschen, die geflohen sind, äußert traumabelastet war. Also viele Menschen, die geflohen sind, wollten nicht mehr die deutsche Sprache sprechen, weil das die Sprache der Täter war. Und wir müssen das auch berücksichtigen, wenn wir jetzt schauen, ob die Kinder dieser Verfolgten oder die Enkelkinder deutsch zu Hause gelernt haben oder nicht. Das ist eigentlich auch etwas, was das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2001 auch schon zur Kenntnis genommen hat. Ich glaube, ich habe jetzt schon sehr lange gesprochen. Also vielen Dank. Das sind meine Antworten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dann sind wir am Ende der öffentlichen Anhörung. Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen für Ihr Kommen und für Ihre Gutachten und schließe die öffentliche Anhörung, die Sitzung um 16:02 Uhr.

Schluss der Sitzung: 16:02 Uhr


Jochen Haug, MdB
Stv. Vorsitzender

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Stellungnahme zur BT-Drucks. 19/12200 und BTDRs. 19/13505

I. Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme sind die oben erwähnten Gesetzentwürfe. Die vorgelegten Gesetzentwürfe sehen eine Regelung eines Problems vor, dessen Regelungsbedürftigkeit inhaltlich jedenfalls in den Kernbereichen weitgehend unumstritten ist. Ziel der Gesetzesinitiative ist die Ergänzung der bestehenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen in Art. 116 Abs. 2 GG und Art. 14 STAG und § 12 Abs. 2 (1) STaRegG a.F. über die staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung von Personen, die als Folge der nationalsozialistischen Gesetzgebung ihre deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben oder am Erwerb gehindert wurden.

Teilweise werden die in den Gesetzentwürfen angesprochenen Fragen in den Ziff. 13 ff und 14 ff der Grundsätze für die Ausführung des Staatangehörigkeitsgesetzes (StAR-VwV) v.13.12.2000 , sowie dem Erlass des BMI des BMI v. 28.3.2012 , Az. VII 5-124460/1 , Ziff. 3.2.1 betr. vor dem 1.4. 1953 geborener ehrlicher Kinder ausländischer Väter und deutscher Mütter, denen während der NS-Zeit die Staatsangehörigkeit entzogen wurde und einem weiteren Erlass „, sowie den ergänzenden Grundsätzen zur Einbürgerung von Kindern deutscher und früherer deutscher Staatsangehöriger, die vom Geburtserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren, und deren Abkömmlinge v. 30.August 2019 , VII 5- 20102/63 geregelt.

1. Bestehende Rechtslage

Art. 116 Abs. 2 GG gibt früheren deutschen Staatsangehörigen und ihren Abkömmlingen , denen zwischen dem 30.Januar 1933 und dem 8.Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen wurde, einen unmittelbaren Anspruch auf Antragserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit Es bestand schon früh Einigkeit darüber, dass mit dem Abstellen auf den Verlust durch „Entziehung „ nicht alle schutzwürdigen Fälle einer NS verfolgungsbedingten staatsangehörigkeitsrechtlichen Benachteiligung erfasst sind.,z.B. wenn die deutsche Staatsangehörigkeit eines ins Ausland emigrierten Deutschen nach allgemeinen Regeln verloren ging

Das Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz hat kraft einfachen Rechts daher einen Einbürgerungsanspruch dem früheren deutschen Staatsangehörigen zuerkannt, der im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen im Zeitraum zwische 30.1. 1933 und 8.5.1945 eine fremde Staatsangehörigkeit erworben hat, auch wenn er seinen dauernden Aufenthalt im Ausland beibehalten hat. Dieser Anspruch , der auch Abkömmlingen zustand, musste bis 31.12. 1970 geltend gemacht werden.

Die aufgeführten gesetzlichen Regeln erfassen nicht ausreichend alle Fälle, in denen es gerechtfertigt erscheint, NS Unrecht an Personen und insbes. deren Abkömmlinge , die als Folge der Gesetzgebung staatsangehörigkeitsrechtliche Nachteile erlitten haben, durch einen privilegierten Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit wiedergutzumachen.; Nicht erfasst sind insbes. Abkömmlinge mit Ausländern verheirateter deutscher Frauen, denen die deutsche Staatsangehörigkeit aus Verfolgungsgründen entzogen worden war.

Der Grund liegt in der damals geltenden –verfassungswidrigen – staatsangehörigkeitsrechtlichen Diskriminierung von Frauen, die ihre Staatsangehörigkeit nicht an ihre Kinder vermitteln konnten.

Eine vergleichbare Situation liegt bei nichtehelichen Kindern deutscher Väter, die bis zur Herstellung einer verfassungskonformen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelung vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren. Zwar können in beiden Fällen Kinder nachträglich durch fristgebundenen Erklärungserwerb (eheliche Kinder deutscher Mütter bis 31.12. 1977; nichteheliche Kinder deutscher Väter vor Vollendung des 23 Lebensjahres) die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen. Es besteht aber im wesentlichen Einigkeit darüber, dass ungeachtet dieser Fristen gute Gründe für eine Wiedergutmachung der nachwirkenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen von NS Unrecht bestehen können.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, die Folgen der Verfassungswidrigen Ungleichbehandlung im Staatsangehörigkeitsrecht mit einzubeziehen, die einerseits wegen der Fristenregelung, andererseits wegen der Beschränkung auf den Zeitraum ab Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht als voll befriedigend geregelt angesehen werden können.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fristregelungen als ausreichende Kompensation einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung gebilligt. Für die Wiedergutmachungsfälle blieb dies aber ohne Wirkungen, weil nach ständiger Rechtsprechung das sog. Kausalitätsprinzip für die Auslegung von Art. 116 Abs. 2 anzuwenden war. Aus dem Wiedergutmachungszweck wurde gefolgert, dass nur diejenigen begünstigt sind, die die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätten, falls keine NS verfolgungsbedingte Ausbürgerung erfolgt wäre (vgl. BVerwGE 85, 108; 68,220; vgl. Hailbronner, in: Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Art. 116, Rn. 93)

Der Erlass des BMI v. 28.3. 2012 sieht eine erleichterte Einbürgerung ehelicher Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter, denen während der NS Zeit die Staatsangehörigkeit entzogen wurde vor. Für Kinder, die zwischen dem 1.4. 1953 und dem 31.12.1974 geboren wurde, wurde kein Regelungsbedarf angenommen, da insoweit die Rechtsprechung bereits einen Wiedergutmachungsanspruch mit dem Argument annahm, der Anspruch nach Art. 116 Abs. 2 GG dürfe als unbefristetes Angebot zur Wiedergutmachung nicht davon abhängig gemacht werden, ob fristgerecht eine Erwerbserklärung abgegeben hätten. Insoweit wurde das Kausalitätsprinzip durchbrochen (BVerwG v. 2.5.2001, 1 C 18/99, Rn. 25). Vor dem 1. April Geborene blieben dagegen aufgrund von Art. 117 GG von einem Erwerb nach Art. 116 Abs. 2 GG ausgeschlossen. Der Erlass mildert die sich daraus ergebenden Folgen dadurch ab, dass gestützt auf § 14 STAG eine erleichterte Einbürgerung ermöglicht wird, die bezüglich des Sprachniveaus und der Bindungen an Deutschland geringere Anforderungen als im allgemeinen Einbürgerungsrecht stellt (Vgl Ziff. 31.2. Erlass v. 28.3. 2012, V II 5-124460/1).

Mit dem Erlass v. 30.8.2019 wird die erleichterte Einbürgerung auch allen vor Inkrafttreten des Grundgesetzes geborenen ehelichen Kinder deutscher Mütter und

ausländischer Väter sowie nichtehelichen Kinder deutscher Väter und ausländischer Mütter ermöglicht. Einbezogen sind auch eheliche Kinder, deren deutsche Mütter NS verfolgungsbedingt die deutsche Staatangehörigkeit durch Antragserwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren haben. Entsprechendes gilt für die nichtehelichen Kinder deutscher Väter, die eine ausländische Staatsangehörigkeit verfolgungsbedingt erworben haben. Der erleichterte Erwerb kommt auch Abkömmlingen zugute bis zur Grenze des zum 1.1. 2000 eingeführten Generationschnittes des § 4 Abs.4 StAG (deutscher Elternteil bereits im Ausland geboren und dort gewöhnlicher Aufenthalt).

Über die Gesetzentwürfe hinaus erfasst der Erlass v. 2019 auch die nachwirkenden Folgen geschlechtsspezifischer Ungleichbehandlung neben den nachwirkenden Staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen von NS Unrecht.. Im Unterschied hierzu wird aber kein gesetzlicher Anspruch parallel zu Art. 116 Abs. 2 GG und § 24 STAG gegeben, sondern auf der Grundlage von § 14 StAG eine erleichterte Einbürgerung mit abgemilderten Voraussetzungen im Wege der Gesetzesanwendung durch die Verwaltung ermöglicht.

Nicht erfasst von den Verwaltungsvorschriften in der geltenden Fassung sind:

1. Adoptivkinder
2. Sonstige Personen und deren Abkömmlinge, die vor Erlass bzw. Praktizierung des NS rechts verfolgungsbedingt die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben haben, z.B. durch Einbürgerung individuell oder kraft Sammelliste deutscher Volkszugehöriger
3. Abkömmlinge, die unter den Generationenschnitt fallen.

II. Gesetz oder Verwaltungsvorschrift ?

Eine verfassungsrechtliche Grenze für Staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen ergibt sich aus dem Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und dem daraus abgeleiteten Erfordernis, dass der Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen über Erwerb und Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit gesetzlich regeln muss (sog. Wesentlichkeitstheorie). Diesem Erfordernis ist der Gesetzgeber durch das StAG nachgekommen. Es besteht kein Zweifel daran, dass neben der Einführung neuer Verlusttatsbestände auch die Einführung neuer Erwerbstatbestände einer gesetzlichen Regelung bedurfte, da die deutsche Staatsangehörigkeit, wie das BVerfG in st. Rechtsprechung betont ein fundamentaler Status ist. Im vorliegenden Fall geht es allerdings nicht um neue Erwerbstatbestände. Vielmehr soll auf der Grundlage von § 14 StAG die Anwendung der geltenden Normen über die Einbürgerung von im Ausland lebenden Deutschen durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

Hiergegen bestehen keine grundsätzlichen Einwendungen aus dem Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Schon bisher wurden Fälle der Staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung von NS Unrecht mittels Einbürgerung in Verwaltungsvorschriften geregelt. Der Erlass von 2019 setzt lediglich eine bisher bereits bestehende etablierte Praxis fort, in Fällen, in denen auf Grund besonderer Umstände eine erleichterte Einbürgerung aus Wiedergutmachungsgründen notwendig erscheint, Verwaltungsvorschriften zu ändern bzw. bestehende Erlasse zu ergänzen.

Das geltende Verfassungsrechtliche (Art. 16 Abs. 1 GG und Art. 116 GG) –und gesetzlich geregelte Staatsangehörigkeits recht (StAG in der Neufassung ab 1.1.2000) schließt eine gesetzliche Neuregelung, mit der über die bisher ausdrücklich geregelten Fälle hinaus Rechtsansprüche auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus Gründen der Wiedergutmachung von NS Unrecht vorgesehen sind , nicht aus. Art. 116 Abs. 2 GG kann nach seinem Zweck nicht als abschließende Regelung der Folgen von NS Unrecht angesehen werden.

. Dem Gesetzgeber steht bei der Regelung einer Einbürgerung ein breiter Spielraum zu, bei dessen Wahrnehmung insbes. auch Aspekte der Wiedergutmachung von NS Unrecht berücksichtigungsfähig sind. Anders als bei der Verlustregelung stehen hier keine Grundrechte auf Staatsangehörigkeit zur Diskussion, sondern es geht um die Aufnahme in den Staatsverband, bei dem grundsätzlich dem Gesetzgeber ein großer politischer Handlungsspielraum zusteht. Dagegen spricht auch nicht ,dass es um Wiedergutmachung von NS Unrecht geht. Denn der Verfassungsgeber hat hier grundsätzlich mit Art. 116 GG die verfassungsrechtlichen Markierungen gesetzt, über deren Sinnhaftigkeit sich rechtspolitisch diskutieren lässt, die aber festgelegt sind und nach der Rechtsprechung des BVerfG nur diejenigen Entziehungen erfassen, die als spezifisches Folge der NS Verfolgung entstanden sind.

Zu beachten ist aber in jedem Fall die Verpflichtung zur Gleichbehandlung. Grundsätzlich gilt , dass Wiedergutmachtung staatsangehörigkeitsrechtlicher Folgen des NS Unrechts ein sachlicher Grund für eine privilegierte Zulassung zur deutschen Staatsangehörigkeit sein kann. Allenfalls dort, wo eine erleichterte Einbürgerung nicht an einen spezifischen Wiedergutmachungstatbestand anknüpft, sondern an die Verfassungswidrige geschlechtsbezogene Diskriminierung (Kinder ehelicher deutscher Mütter mit ausl. Vater oder nichtehelicher Kinder deutscher Väter) erscheint es zumindest fraglich, ob in den Fällen des verfassungswidrig „verhinderten Abstammungserwerbs“ neben den Fällen mit NS Wiedergutmachungshintergrund nicht auch die anderen Fälle oblitorisch einzubeziehen sind, in denen kein Verfolgungshintergrund vorliegt. *Für diese Auffassung* spricht m.E. , dass die faktische Aufhebung der zeitlichen Beschränkungen hier zumindest nicht primär der Wiedergutmachung des NS Unrechts geschuldet ist, sondern der staatsangehörigkeitsrechtlichen Fortwirkung verfassungswidriger Ungleichbehandlung, allerdings mit Auswirkungen auf die Kinder und Abkömmlinge von NS Verfolgten wegen des vom Bundesverfassungsgericht für Art. 116 Abs. 2 GG entwickelten Kausalitätsprinzips (Anspruch nur, wenn nach allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regeln ein Anspruch bestanden hätte).

Entsprechendes gilt für Verwaltungsvorschriften, die eine gesetzliche Regelung zur Einbürgerung ausgestalten. Lediglich dort, wo der Gesetzgeber – verfassungsrechtlich zulässig- einen Verlust abschließend geregelt hat,ist die Verwaltung gebunden und auf eine Wiedereinbürgerung beschränkt.

Verwaltungsvorschriften beinhalten keine gesetzlichen Anspruch . Sie binden die Verwaltung und sind im Rahmen des gesetzlichen Anspruchs auf eine richtige Ermessensausübung auch vor Gerichten durchsetzbar. Es trifft nicht zu, dass die Verwaltung im Rahmen ihres Ermessen frei wäre ,auch eine Wiedereinbürgerung, bei der

die gesetzlichen Mindestvoraussetzungen erfüllt sind und auf die die in der Verwaltungsvorschrift bezeichneten Umstände vorliegen, abzulehnen. Faktisch besteht daher im Hinblick auf die Rechtstellung der Betroffenen in der Durchsetzung einer hinreichend konkret geregelten Verwaltungsvorschrift unter Berufung auf den Grundsatz der –Gleichbehandlung kein Unterschied gegenüber einer gesetzlichen Neuregelung.

Allerdings sind Verwaltungsvorschriften abänderbar und aufhebbar, ohne dass hiergegen gerichtlicher Rechtsschutz verfügbar wäre. Das kann sich als Nachteil erwiesen, bietet aber zugleich große Vorteile, wenn sich im Verlauf der Bewältigung hochkomplexer Sachverhalte eine Notwendigkeit für flexible Regelungen und evtl. auch Ergänzungen ergeben. Die Nachteile im Hinblick auf Abänderungsmöglichkeiten durch die Exekutive sind m.E. zu vernachlässigen. Eine politische nennenswerte Unterstützung für eine Negierung oder Einschränkung der politischen Verantwortung der Bundesregierung für die Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen von NS Unrecht kann ich nicht erkennen.

Für eine verwaltungsmässige Regelung spricht die Notwendigkeit einer zugleich hinreichend differenzierten aber zugleich auch flexiblen Regelung, die ggfs. auch auf bisher nicht ausreichend bedachte Situationen reagiert. Die Regelung der Wiedergutmachung der Spätfolgen staatsangehörigkeitsrechtlichen NS Unrechts für Abkömmlinge der Erlebnisgeneration und deren Abkömmlinge betrifft eine Hochkomplexe Materie mit zahlreichen unterschiedlichen Kategorien von Personen. M.E. spricht vieles dafür, die Details solcher Regelungen differenziert und ggfs. im Wege von Abänderungen von Erlassen flexibel zu regeln. Dieses Ziel ist gegenüber der Alternative einer grundsätzlich unvorhersehbaren und von der jeweiligen gerichtlichen Auslegung abhängigen Gesetzesanwendung vorzugswürdig.

Eine gesetzliche Regelung, die wesentlich auf ein notwendig vages „Wiedergutmachungsinteresse“ abstellt und hierfür lediglich auf Beispieldfälle einer Wiedergutmachung (§ 15 Abs. 2 Entw. – „ein Wiedergutmachungsinteresse besteht insbesondere“) würde ein hohes Mass an Rechtsunsicherheit mit sich bringen, da es letztlich dem einzelnen Verwaltungsgericht überlassen bliebe, ein „Wiedergutmachungsinteresse“ zu definieren. Die erforderliche Rechtssicherheit über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung wäre mit dieser Regelung nicht erreichbar, da nicht selten viele Jahre verstreichen werden, bis die obersten Gerichte über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit entschieden haben werden.

III. Anforderungen an die Einbürgerung

Der Erlass von 2019 sieht für die Abkömmlinge wiedergutmachungsberechtigter deutscher Staatsangehörige im Sinne des §12 Abs. 1 STARegG a.F. mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland bis zum Generationenschnitt die Möglichkeit einer Einbürgerung vor, wenn sie die im Erlass vorgesehenen abgemilderten Voraussetzungen (einfache dt. Sprachkenntnisse, Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung, Verzicht auf Unterhaltsfähigkeit, Gebührenbefreiung) erfüllen. M.E. sind diese Voraussetzungen im Einklang mit § 14 StAG auch angemessen, um dem Wiedergutmachungsinteresse bezüglich der Abkömmlinge verfolgter ehemaliger Deutscher ausreichend Rechnung zu tragen, insbes. im Hinblick auf

das Gebot der wohlwollenden Handhabung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um im Ausland lebende und dort aufgewachsene Abkömmlinge der "Erlebnisgeneration" handelt, bei denen regelmäßig eine enge Verbindung mit dem Wohnsitzstaat bestehe, denen durch Zulassung der Mehrstaatigkeit Rechnung getragen wird. Es erscheint aber auch legitim, ein Mindestmaß an Bindungen an Deutschland zu verlangen.

IV. Generationenschnitt

Die vorgelegten Gesetzentwürfe sehen *keine Begrenzung des Kreises der Abkömmlinge* im Gegensatz zu § 4 Abs. 4 StAG vor. In der Rechtsprechung des BVerwG ist der Generationenschnitt jedoch auch auf die Fälle des Art. 116 Abs.2 GG angewendet worden. Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen sind insoweit systemwidrig und stehen mit der grundsätzlichen Beschränkung des Abstammungserwerbs nach § 4 Abs. 4 StAG nicht in Einklang. Der „Generationenschritt“ ist durch das Reformgesetz 1999 bewußt als wesentliches Element eines moderneren Staatsangehörigkeitsrecht, das nicht mehr zentral auf die „Blutsverwandschaft“ kraft Abstammung abstellt, sondern einen Schnitt für die Abstammung von einem im Ausland lebenden Elternteil vorsieht. Es ist m.E. kein sachlicher Grund ersichtlich, warum in den Wiedergutmachungsfällen hiervon abgerückt werden sollte. Der Wiedergutmachungsgedanke verlangt m.E. keinen Rückschritt zu einem lupenreinen Abstammungserwerb alter Prägung.

V. Adoption

Bei von ehemaligen Deutschen adoptierten Kindern handelt es sich um Adoptionen, die nicht die gleiche rechtliche Qualität wie eine Adoption nach geltendem Recht der haben. Als Volladoption ist die Adoption erst durch die Neuregelung von 1976 eingeführt worden; vor diesem Zeitpunkt war ein Ausscheiden aus der Herkunfts-familie nicht vorgesehen. Es besteht daher kein sachlicher Grund, adoptierte Kinder verfolgter ehemaliger Deutscher in eine Wiedergutmachungsregelung generell einzubeziehen. Vielmehr müsste dann generell eine Regelung für frühere Adoptionen erfolgen, die in abgeschlossene Rechtsbeziehungen eingreifen würde und erhebliche gesetzliche Regelungsprobleme auwerfen würde. Denkbar ist allerdings, dass in besonderen Fällen einer Adoption durch einen NS verfolgten Deutschen oder eine Deutsche ein besonderes Interesse an einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Berücksichtigung eines Wiedergutmachungsinteresses besteht,. Einem derartigen Interesse könnte aber wesentlich besser durch eine flexible verwaltungsvorschrift Rechnung getragen werden als durch eine gesetzlichen Regelung.

VI. Verhinderte Einbürgerung während der NS Herrschaft

Die Vorgelegten Entwürfe sehen eine Wiedergutmachungseinbürgerung auch beispielhaft vor bei Personen die „nach dem voraussichtlichen Lauf der Dinge“ bzw. verfolgungsbedingt vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen wurden. Einbezogen sind deren Abkömmlinge. Die Vorschrift wirft *als generelle gesetzliche Regelung* eine Fülle von Problemen auf, weil im Bereich der individuellen Einbürgerung kaum feststellbar sein dürfte, ob eine Person beim voraussichtlichen Lauf der Dinge im Hinblick auf die prinzipiell extrem restriktive Einbürgerungspraxis eingebürgert worden wäre. Es kann zwar ohne weiteres unterstellt werden, dass potentiell der NS Verfolgung unterliegende ausländische Staatsangehörige auch bei Integration in Deutschland und Heirat mit Deutschen keine

Chance hatten, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben. Ob anderseits mangels einer Verfolgungssituation eine Einbürgerung erfolgt wäre, wird sich kaum feststellen lassen. Bei dieser Ausgangslage käme praktisch nur in ganz seltenen Fällen z.B. einer Ablehnung eines Einbürgerungsantrags aus Verfolgungsgründen (sofern es überhaupt solche Fälle gibt) eine Anwendung in Frage. Immerhin ist zuzustehen, dass es Fälle geben kann, in denen die Verfolgungssituation mitursächlich war, dass eine Person bzw. ihre Abkömmlinge vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren. Auch hier wäre der Weg über eine flexiblere Handhabung der Einbürgerungsregelung nach §14 der sinnvollere Wege anstatt den Gerichten die nahezu unmögliche Aufgabe zu übertragen, eine hypothetische Einbürgerungschance zu beurteilen.

Etwas anders ist die Sachlage bei Sammeleinbürgerungen, bei denen bestimmte Personengruppen von vornherein vom Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus Verfolgungsgründen ausgeschlossen waren. Inwiefern es sich hierbei um einen Regelungsbefürftigen Personenkreis handelt oder um „Einzelfälle“ bedürfte der genaueren Klärung. Denkbar wäre insoweit eine Ergänzung des Erlasses von 2019.

Für Inlandsfälle, die wegen der gesetzlichen Beschränkung auf den Auslandswohnsitz nicht unter §14 StAG subsumiert werden können, wäre ebenfalls gesondert zu prüfen, um welche Personengruppen es sich hier handelt. Zu beachten ist, dass auch § 8 StAG eine Handhabe für eine Regelung bietet, die unter Absehen von den Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und 4 eine Ermessenseinbürgerung, die durch Verwaltungsanweisungen gesteuert werden kann, ermöglicht.

Kay Hailbronner

17.10.2019

Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

17. Oktober 2019

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Drucks. 19/13505) sowie zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht (BT-Drucks. 19/12200) sowie zum Antrag der Fraktion der FDP „Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzlich regeln“

Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 21. Oktober 2019

I. Das Problem

Art. 116 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) gebietet,

„Frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge sind auf Antrag wieder einzubürgern.“

Sprachlich ist die 2. Alternative der Vorschrift insofern verunglückt und unrichtig, als von einer „Wiedereinbürgerung“ die Rede ist. Denn wenn der Vorfahr dieser „Abkömmlinge“ vor ihrer Geburt ausgebürgert worden war – und genau dieser Fall ist gemeint, denn wenn die „Abkömmlinge“ vor der Ausbürgerung ihres Vorfahren schon auf der Welt gewesen wären, dann hätten sie ja die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem *Ius-sanguinis*-Grundsatz unmittelbar gleich selbst erworben und hätten allenfalls in der Folge dann auch *selbst* ausgebürgert werden können, wären also „deutsche Staatsangehörige“ im Sinne der 1. Alternative der Vorschrift und gerade nicht „Abkömmlinge“ im Sinne der zweiten Alternative – dann sind diese Abkömmlinge niemals Deutsche geworden. Eben wegen der Ausbürgerung ihrer Vorfahren, die dem eigentlich und üblicherweise anzuwendenden *Ius-sanguinis*-Grundsatz nunmehr einzelfallbezogen die Grundlage entzogen hatte. Daher geht es in der Sache also nicht um einen „Wiedereinbürgerungsanspruch“, sondern um den Anspruch auf *erstmalige* Einbürgerung zwecks Ausgleichs desjenigen Nachteils, der seinerzeit durch die Vorenthalterung des *Ius-sanguinis*-Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft entstanden war.¹

Diese sprachliche Ungenauigkeit bildet in der Praxis aber kein Problem, da auch so hinreichend deutlich wird, was der Verfassungsgeber insofern gewollt hat. Ansonsten bedeutet „Abkömmlinge“ soviel wie „Kinder und Kindeskinder“, wie auch beim Erbrecht. Zu einer teleologischen Reduktion dergestalt, daß „Abkömmlinge“ vielleicht doch nur „unmittelbare Abkömmlinge“ und nicht auch Kindeskinder bedeuten würde, besteht kein Anlaß und keinerlei Anhalt im Wortlaut der Vorschrift; dies dürfte im Staatsrecht „allgemeine Ansicht“ sein, ebenso wie weiterhin die Feststellung, daß „Abkömmlinge“ eindeutig nicht auch deren Ehepartner sind; dies korrespondiert mit dem Umstand, daß Ehegatten auch sonst nicht durch Verheiratung die Staatsbürgerschaft des anderen Ehepartners erwerben, sondern nur – wenn sie dies wünschen – unter erleichterten Bedingungen eingebürgert werden².

Das Problem liegt vielmehr im bei der teleologischen Auslegung leitenden *Sinn* der Vorschrift, der eben – zur Begründung, daß ihr Wortlaut teils mißglückt ist – eben schon angesprochen worden war, nämlich:

„...den Anspruch auf *erstmalige* Einbürgerung zwecks Ausgleichs desjenigen Nachteils, der seinerzeit durch die Vorenthalterung des *Ius-sanguinis*-Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft entstanden war“.

¹ Vergl. etwa zutreffend Giegerich, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. VII, Art. 116 Rn. 101 (Stand: I/2011).

² Vergl. etwa Kokott, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 23.

Hier liegt die Crux. Denn nach herrschender Auffassung³ – und ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴ – soll eben nicht *jeder* Mensch einen Einbürgerungsanspruch haben, der etwa biologisch Nachkomme von ausgebürgerten Deutschen ist, sondern nur *solche* Abkömmlinge sollen den Anspruch haben, die regulärerweise – d.h. ohne die zwangsweise Ausbürgerung ihres Vorfahren in dem in der Vorschrift genannten Zeitraum und aus den dort ausgeführten Gründen – nach dem *Ius-sanguinis*-Grundsatz heute eigentlich deutsche Staatsbürger sein müßten. Die Vorschrift dient der Wiedergutmachung, der Kompensation. Es muß also irgend etwas geben, was kompensiert werden kann. Wer ohnehin nichts hätte, der hat auch nichts verloren und kann entsprechend keine Entschädigung verlangen, auch wenn dies allein aus dem nackten Wortlaut der Vorschrift – „Abkömmling“ – heraus vielleicht nicht deutlich wird.

Diese von der Theorie her eigentlich klare und kaum durchgreifend in Abrede zu stellende⁵ teleologische Reduktion des Begriffs „Abkömmling“ auf den Begriff „Abkömmling, sofern diese Eigenschaft ohne Ausbürgerung des Vorfahren unmittelbar zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft hätte führen müssen“ hat dann in der Praxis die Konsequenz, daß der Rechtsanwender unter Umständen alte, längst nicht mehr geltende und teilweise aus heutiger Sicht verfassungswidrige Normen des einfachen Rechts heranziehen muß, um die Frage zu beantworten, ob ein Antragsteller *seinerzeit* und nach *damals* geltendem Recht nicht nur biologisch „Abkömmling“ war, sondern auch positiv-rechtlich dadurch Deutscher hätte werden müssen. Die Invokation alten, auch so heute nicht mehr zu erlassenden Rechts zur Klärung gegenwärtiger Rechtsfragen – die jahrhundertelang, eben in entsprechenden Fallkonstellationen, selbstverständlich und unangefochten zur juristischen Methode gehörte – stößt seit einiger Zeit im Zeichen einer ständig steigenden Bedeutung der Grund- und Menschenrechte im Rechtsdiskurs, der zugleich von einer Enthistorisierung des Rechtsdenkens und einer Verabsolutierung gegenwärtiger Rechtspostulate geprägt ist, die gewissermaßen in historische Vergangenheiten projiziert werden, in denen sie sozialgeschichtlich nichts zu suchen haben, auf Vorbehalte.

Konkret bedeutet das Rechtspostulat der Kausalität der Ausbürgerung nämlich, das „Abkömmlinge“ im Sinne des Grundgesetzes die ehelichen und legitimierten Kinder und Kindeskinder ausgebürgter Männer sind sowie die nichtehelichen sowie nach Durchsetzung der Gleichberechtigung geborenen ehelichen Kinder und Kindeskinder ausgebürgter Frauen.⁶ Umgekehrt erbte aber ein nichteheliches Kind *nicht* die Deutscheneigenschaft seines Vaters,

³ Vergl. Meyer, NVwZ 1987, 15 (18); v. Mangoldt, in: Makarov/v. Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Bd. 2, Art. 116 GG Rn. 90 (Stand:XII/1997); Hailbronner, in: ders./Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, Art. 116 Rn. 93; Kokott, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 25; Masing/Kau, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 155.

⁴ BVerwGE 68, 220 (232 ff.); 85, 108 (112 ff.).

⁵ Zwar ist in anderen Zusammenhängen immer wieder moniert worden, wie zweifelhaft die teleologische Auslegung einer Rechtsvorschrift letztlich sei, weil ihr angeblicher Sinn doch immer vom Interpreten erst unterlegt werde (statt vieler etwa Jestaedt, Grundrechtsentfaltung im Gesetz [1999]). Dies mag in vielen Fällen durchaus zutreffen, hier aber nicht; vielmehr würde das teleologische und mithin gegenüber dem reinen Wortlaut einschränkende Verständnis des Begriffs „Abkömmling“ in Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG ein Schulbeispiel für die Unentbehrlichkeit und Erspräßlichkeit teleologischer Erwägungen zum richtigen Verständnis rechtlicher Vorschriften bilden.

⁶ Kokott, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 25.

und ein früheres eheliches Kind, dessen Vater kein Deutscher war, nicht die Deutscheneigenschaft seiner Mutter. Da die rechtsstatusmäßige Unterscheidung zwischen Männern und Frauen einerseits, ehelichen und nichtehelichen Kindern andererseits heute als überholt gilt, stößt die Zugrundelegung entsprechender Rechtsgedanken bei der heutigen Auslegung des Grundgesetzes auf Vorbehalte.

Verschärft wird das Problem übrigens aktuell durch die Vorbereitungen zum „Brexit“, die in vielen Briten den Wunsch geweckt haben, möglichst kurzfristig die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates zu erwerben. Daher werden derzeit in nicht wenigen britischen Familien, die ihre ursprünglichen Beziehungen zu Deutschland jahrzehntelang eher beschwiegen und mittlerweile eigentlich fast vergessen hatten, neue Überlegungen angestellt, aufgrund welcher rechtlichen oder kompensationspolitischen Überlegungen man die eigene, zusätzliche Zugehörigkeit auch zum deutschen Staatsvolk wohl geltend machen könnte.⁷

II. Der Gesetzesentwurf der LINKEN

Die Begründung des Gesetzesentwurfs der LINKEN (S. 4) weist zutreffend darauf hin, daß juristische und faktische Kausalität auseinanderfallen können, was durch das eben dargestellte Kausalitätsprinzip im kompensatorischen Einbürgerungsrecht („Wiedereinbürgerungsrecht“) eben nicht berücksichtigt wird. Hat z.B. eine deutsche Frau durch Heirat mit einem ausländischen Mann oder hat ein deutscher Emigrant durch Annahme einer anderen Staatsbürgerschaft die deutsche Staatsbürgerschaft verloren, so gilt dies nach dem juristischen Kausalitätsprinzip als selbstverursacht. Dennoch ist die Ereigniskette, die zum Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft führte, durch die politische Verfolgung durch die Nationalsozialisten erst in Gang gesetzt worden, wenn eben diese der Grund für das Exil war. Dies muß umso mehr gelten, wenn nach den Umständen des Einzelfalles davon ausgegangen werden muß, daß der betroffene Emigrant, denkt man seinen eigenen Beitrag zum Verlust der Staatsbürgerschaft hinweg, ohnehin später ausgebürgert worden wäre.⁸

⁷ So wurde unlängst im „Deutschlandfunk“ ein Brite interviewt, der in London einer dort gegründeten *pressure group* zur Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit angehörte. Dieser war wohl in den frühen 1930er Jahren als uneheliches Kind einer Österreicherin, die später nach England übersiedelte, in Berlin geboren worden. Es war dabei völlig unstrittig, daß er nach damaligen Recht nicht Deutscher geworden wäre und auch nach heutigem Recht – das zu verändern Ziel dieser *pressure group* ist – keinerlei Einbürgerungsanspruch haben konnte. Letztlich wollte der Mann darauf hinaus, er müsse, da er eben in Berlin *geboren* worden sei, nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die in zivilisierten Staaten gewöhnlich Anwendung fänden, als deutscher Staatsbürger gelten.

⁸ Übrigens lassen sich noch weitere Probleme konzipieren. So wurde Thomas Mann 1936 offiziell ausgebürgert, wenige Wochen, nachdem er, der schon seit geraumer Zeit keinen gültigen Reisepaß mehr besaß, aus reiner Not die ihm angebotene tschechoslowakische Staatsbürgerschaft angenommen hatte. Allein dies hätte aber bereits zum Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft qua Gesetz führen müssen, offenbar hatten die deutschen Behörden aber keine Kenntnis von Manns Schritt. Daher sollte man auf den ersten Blick vermuten, daß die Abkömmlinge Thomas Manns im Rahmen des Kausalitätsprinzips keinen Einbürgerungsanspruch haben. Dem könnte man aber entgegenhalten, daß der deutsche Staat jedenfalls den Willen bewiesen hatte, den Schriftsteller aus rein politischen Gründen aus der Staatsbürgerschaft auszustoßen und zum Staatenlosen zu machen; es ließe sich also die Frage stellen, ob nicht auch dieser gesetzlose Staatswille, auch wenn er aus anderen, von Deutschland nicht zu beeinflussenden Gründen nicht gänzlich ans Ziel gelangen konnte, einen gewissen Kompensationsanspruch auslösen muß.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs erwähnt übrigens auch noch einen weiteren Fall, der, soweit erkennbar, öffentlich noch wenig diskutiert worden ist: nämlich den Fall von Personen, die niemals deutsche Staatsbürger geworden sind, dies es aber eigentlich hätten werden müssen, wären sie nicht, nämlich als deutschstämmige Juden oder Zigeuner, von Sammeleinbürgerungen in Danzig und im besetzten Polen ausgenommen worden. Die Frage, ob und inwiefern es einen Unterschied macht, ob eine seit je her bereits innegehabte Staatsbürgerschaft („wohlerworbenes Recht“) aus rein ideologischen, nämlich v.a. rassepolitischen Gründen akzeptiert wird, oder ob eine niemals innegehabte Staatsbürgerschaft aus denselben Gründen nicht verliehen wird, obwohl alle übrigen Mitbürger sie ohne weiteres bekommen, ist nicht leicht zu beantworten. Auf den ersten Blick scheint ein Unterschied zu bestehen, allerdings wird dieser nicht fundamentaler, sondern eher gradueller Natur sein. Vielleicht sollte dies im Rahmen einer kompensatorischen Gesetzgebung berücksichtigt werden, was im Gesetzesentwurf der LINKEN nicht der Fall ist; hier sollen ja beide Fälle im wesentlichen gleich behandelt werden.

Daß das in der Gesetzesbegründung genannte Beispiel für die Stadt Danzig sowie auch für andere, angestammt deutsche Gebiete (wie etwa in Oberschlesien) relevant ist, liegt auf der Hand. Nicht beurteilt werden kann hier – dies müßte Fachhistorikern überlassen bleiben – ob es auch im später erst besetzten Polen in nennenswerter Anzahl etwa Juden und Zigeuner gegeben hat, die als deutschstämmig gelten mußten und daher, gleich den in Polen lebenden Deutschen, in die deutsche Staatsbürgerschaft richtigerweise hätten aufgenommen werden müssen.⁹

Mit der Formulierung der „nach 1933 angeschlossenen Gebiete“ (§ 15 Abs. 2 Nr. 1) ist offenbar Österreich gemeint. Die Einbeziehung nicht nur Polens, mit seiner in der Tat teils deutschstämmigen Bevölkerung, sondern auch Österreichs, wo die Leute ja bis zum Anschluß nie-mals Deutsche im Rechtssinne gewesen waren, sondern es erst durch den „Anschluß“ auf einmal geworden sind und es dann ab 1945 genauso schlagartig nicht mehr waren, wirft Probleme auf. Denn der Gesetzesentwurf der LINKEN – außer, wir haben ihn völlig mißverstanden? – scheint doch insofern darauf hinauszulaufen, daß die Nachkommen österreichischer Juden und Zigeuner, deren Vorfahren die deutsche Staatsbürgerschaft niemals innegehabt haben, weil ihnen diese 1938 verweigert worden war und Österreich vorher eben immer ein ganz eigenständiger, nichtdeutscher Staat war, heute Einbürgerung nach Deutschland verlangen könnten, während alle anderen („deutschblütigen“) Österreicher, deren Vorfahren die deutsche Staatsbürgerschaft 1938 ganz regulär verliehen worden ist, heute natürlich *nicht* die Einbürgerung nach Deutschland verlangen könnten. Und dabei haben ja auch die heutigen Österreicher ihre „großdeutsche“ Staatsbürgerschaft 1945 nicht freiwillig aufgegeben, sondern sie wurde ihnen durch Rechtsakte der Siegermächte weggenommen, gegen die es keinen Rechtsweg gab. Es ist gewiß keine Verharmlosung des Leidens österreichischer Juden und Zigeuner nach 1938, wenn man dieses Ergebnis ungereimt nennt. Der Gesetzesentwurf läuft insofern auf den Satz hinaus: alle, die niemals Deutsche waren und es auch 1938 nicht werden

⁹ Selbst ein *Marcel Reich-Ranicki* (der seinen polnischen Zweitnamen damals ja noch gar nicht führte), der kraft seines Bildungsganges habituell die deutsche Kultur geradezu verkörperte, hätte kaum als deutschstämmiger Jude in Polen gelten können, war er doch nur zu Schulausbildung seinerzeit aus Polen nach Deutschland gekommen und dann später von den Nationalsozialisten wieder ausgewiesen worden.

durften, dürfen heute Deutsche werden; alle anderen, denen 1938 die deutsche Staatsbürgerschaft ordnungsgemäß verliehen und 1945 ohne rechtsstaatliches Verfahren oder Einzelfallprüfung wieder entzogen wurde, dürfen aber *nicht* Deutsche werden. Dies kann kaum richtig sein, und verfassungsrechtlich würde sich durchaus die Frage stellen, ob dies mit dem Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1) überhaupt vereinbar ist.

Es wird daher empfohlen,

in § 15 Abs. 2 die Worte „angeschlossenen bzw.“ zu streichen bzw. diesen Passus jedenfalls im Hinblick auf die Nr. 2 der Vorschrift auszuschließen.

Der volumnfängliche Einschluß auch Österreichs in das Kompensationsmodell der LINKEN würde aus den dargestellten Gründen offenbar zu unvertretbaren Ergebnissen führen.

Im übrigen ist der Entwurf nicht verfassungswidrig. Zwar weist seine Konzeption nicht nur weit über den rechtlich-kompensatorischen Ansatz des Art. 116 Abs. 2 GG hinaus, sondern bedeutet nachgerade eine einfach-rechtliche Aufgabe des der Vorschrift zugrundeliegenden Kausalitätsprinzips, das man durchaus als verfassungsrechtliche Grundentscheidung betrachten kann. Indessen sind aber die grundrechtsgleichen Rechte – zu denen Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG gerechnet werden muß – freilich keine Obergrenze und kein „Deckel“ subjektiv-rechtlicher staatlicher Gewährleistungen, sondern immer nur das unhintergehbarer Minimalprogramm. Der Gesetzgeber darf Rechte einräumen, die das Grundgesetz nicht vorsieht und die weit über die Konzeption des Grundgesetzes hinausweisen.¹⁰

Jedenfalls staatspolitisch zweifelhaft ist es aber, daß der Antrag der LINKEN – offenbar in einem gewissen wiedergutmachungspolitischen Überschwang

- der vorgeschlagene § 15 StAG keinen Verweis auf die herkömmlichen formellen Voraussetzungen der Einbürgerung aus § 8 StAG enthält, wobei es aber denkbar erscheint, daß die Erfüllung der Voraussetzungen aus dieser Vorschrift als selbstverständlich vorausgesetzt wird, falls nicht, wäre dies sehr bedenklich, und
- diese in Vorschlag gebrachte Vorschrift weiterhin auch nicht das materielle Kriterium der nachzuweisenden „Bindungen an Deutschland“ aufweist.

Letzteres wäre bei „Abkömmlingen“ eigentlich zu verlangen. Denn auch wenn es aus der Geschichte und dem erlittenen Unrecht heraus noch so gute Gründe geben mag, einem Ausländer den kompensatorischen Anspruch auf Einbürgerung ins (ursprüngliche) Land seiner Vorfahren zu gewähren, so ist eine Staatsbürgerschaft doch kein günstiges Shopping-Angebot oder eine eben auszuzahlende finanzielle Wiedergutmachung, sondern sie begründet eben

¹⁰ Einfaches Beispiel: Art. 8 Abs. 1 GG gestaltet das Versammlungsrecht – allerdings aus guten Gründen: Politik soll in Deutschland Sache der Deutschen sein! – als Deutschengrundrecht aus, der einfache Bundesgesetzgeber gewährt es in § 1 Versammlungsgesetz „jedermann“. Verfassungswidrig ist das nicht.

stets ein gegenseitiges, dauerhaftes Treueverhältnis zwischen Bürger und Staat. Durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft wird ein Mensch in die staatliche Gemeinschaft im engeren Sinne aufgenommen.¹¹ Daher ist hier auch eine „Bindung an Deutschland“ zu verlangen.

III. Der Gesetzesentwurf der GRÜNEN

Der Gesetzesentwurf der GRÜNEN unterscheidet sich von dem der LINKEN dadurch, daß eben auf die herkömmlicherweise geltenden, formalen Voraussetzungen der Einbürgerung gemäß § 8 StAG klarstellend verwiesen und weiterhin jedenfalls im Hinblick auf Abkömmlinge, die nicht in Deutschland geboren wurden oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben (§ 15 Abs. 4), „Bindungen an Deutschland“ nachgewiesen werden müssen. Dies ist aus den bereits erwähnten Gründen zu befürworten; allerdings kann der Umstand, in Deutschland geboren worden zu sein, auch rein zufälliger Natur sein und nichts über die innere Bindung an Deutschland aussagen, man denke an den Briten, dem im „Deutschlandfunk“ interviewt wurde (s.o.). Es wird daher empfohlen,

in § 15 Abs. 4 die Worte „die in Deutschland geboren wurden oder“ zu streichen.

Weiter: die von den GRÜNEN in § 15 Abs. 3 Nr. 1 scheint „den Fall Österreich“ nicht weniger einzubeziehen als dies im Vorschlag der LINKEN der Fall ist, wenn dies auch durch die insofern neutralere Formulierung nicht gleich so deutlich wird. Zwar stellen sich die hieraus resultierenden Probleme hier nicht mit der gleichen Drastik wie beim Vorschlag der LINKEN. Dies deswegen nicht, weil die GRÜNEN, ganz zu Recht, für Abkömmlinge eben das Kriterium der „Bindungen an Deutschland“ einführen. Wirklich groteske Fälle, die insofern auch ein verfassungsrechtliches Problem im Sinne des Gleichbehandlungsgebots und des Willkürverbots bilden könnten, und die sich aus dem Entwurf der LINKEN wohl ohne weiteres ergeben könnten, würden nach dem Entwurf der GRÜNEN dann wohl an diesem Kriterium scheitern. Gleichwohl dürfte es *wenigstens* ratsam sein (aber siehe noch unten),

in § 15 Abs. 3 Nr. 2 klarzustellen, daß sich diese Vorschrift nicht auch auf die zeitweiligen staatsbürgerrechtlichen Folgen des „Anschlusses“ Österreichs zwischen 1938 und 1945 beziehen soll.

Es kann hier – wie gesagt – nicht beurteilt werden, wie relevant, v.a. auch zahlen- und gruppenmäßig, das Problem der „Nichteinbürgerung von deutschstämmigen Personen in besetzten Gebieten, die eigentlich auch hätten eingebürgert werden müssen, wären die Nationalsozialisten nur rassistisch, politisch, religiös und weltanschaulich neutral gewesen“ eigentlich ist.

Jedenfalls könnte es ratsam sein, auch im vorzugswürdigen Entwurf der GRÜNEN,

§ 15 Abs. 1 ganz zu streichen.

¹¹ Näher *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016), S. 168 ff., S. 179 ff. Seite 45 von 136

Auch ohne diese zusätzliche Passage wäre der neue § 15 StAG eine juristische Revolution, die das ursprünglich vom Grundgesetz vorgesehene Kausalitätsprinzip völlig umwirft. Es könnte also ratsam sein, erst einmal mit einer dergestalt beschränkten Vorschrift anzufangen und dann, wenn die Einbürgerung entsprechender Abkömmlinge sich bewährt hat, über eine noch weitere Ausweitung dahingehender Ansprüche eben im Sinne des § 15 Abs. 3 Nr. 1 nachzudenken.

IV. Der Antrag der FDP

Die FDP teilt die politischen Anliegen der LINKEN wie der GRÜNEN im wesentlichen, will sich aber offenbar keinem der beiden Anträge anschließen, sondern will stattdessen die Bundesregierung auffordern, einen eigenen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, der den vorgelegten Gesetzgebungsvorschlägen der LINKEN wie der GRÜNEN inhaltlich wohl weitgehend entsprechen dürfte, jedoch in einem wichtigen Punkt über diese hinausweist. Dies ist denn auch das Problem des Antrags der FDP.

Die FDP will auch die Ehegatten ausgebürgter deutscher Staatsbürger, die ohne die Ausbürgerung ihres Ehegatten (d.h. in der Praxis: *Ehemannes*) die deutsche Staatsangehörigkeit „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ erworben hätten. Hier zeigt sich schon ein deutlicher qualitativer Unterschied etwa zu Personen, eben den „Abkömmlingen“, die (1) die deutsche Staatsbürgerschaft in Gemäßheit des *ius sanguinis* ohne die Ausbürgerung ihres Vaters automatisch und zweifellos erhalten hätten („juristische Kausalität“), und (2) zu anderen Abkömmlingen, die die deutsche Staatsbürgerschaft nicht erhalten hätten, weil sie z.B. „nur“ nichteheliche Kinder eines ausgebürgerten Deutschen gewesen sind, die sie aber nach heute vorherrschenden (und im allgemeinen also auch zugrundezulegenden) Rechtsvorstellungen ebenfalls automatisch hätten erhalten müssen („berichtigte juristische Kausalität“). Denn die ausländische Ehefrau eines Deutschen hat nach dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht nie automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, sondern wurde nur, wenn sie es denn wollte, erleichtert eingebürgert. Insofern bleibt schon unklar, woher die FDP die „an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit“ nehmen will. Die ausländische Frau eines Deutschen, die gar nicht Deutsche werden wollte oder jedenfalls, warum auch immer, keine hinreichenden Anstrengungen in diese Richtung unternahm, wurde nie eingebürgert.

Das eigentliche Problem ist aber ein anderes. Ausgangspunkt der Überlegung ist dabei, daß es in der Sache heute nur noch um die *Abkömmlinge* geht und nicht mehr um die Ehefrauen selbst. Denn wer 1945 auch nur 20 Jahre alt war, der ist heute 94 Jahre alt, und erfahrungsgemäß besteht in diesem Lebensalter kein großer Wunsch mehr nach einer neuen Staatsangehörigkeit oder gar nach der Umsiedlung in ein bislang fremden Land. Die FDP will denn auch die „Nachfahren“ eben auch der Ehegatten ausdrücklich in den Einbürgerungsanspruch mitaufnehmen (II Nr. 4 i.V.m. Nr. 3).

Dies scheint billig und recht zu sein, wo es z.B. um die *gemeinsamen* Abkömmlinge des ausgebürgerten Deutschen und seine Ehefrau geht. Nur: diese sind auf die Einbeziehung ihrer Mutter in den Einbürgerungsanspruch nicht angewiesen, sie haben bereits über ihren Vater

einen Einbürgerungsanspruch, für sie ist diese Ausweitung also völlig irrelevant. *Das Problem ist, daß die Ausweitung des Einbürgerungsanspruches auf Abkömmlinge auch von Ehegatten nur für diejenigen ihrer Abkömmlinge relevant ist, die eben nicht auch gleichzeitig Abkömmlinge des ausgebürgerten Deutschen sind.* Dies kann zu übertriebenen, ja absurdem Ergebnissen führen.

Beispiel: eine lebenslustige Osteuropäerin ist in jungen Jahren kurz mit einem ausgebürgerten Deutschen verheiratet, dann läßt sie sich scheiden (oder der Deutsche stirbt). Die Ehe war kinderlos. In ihrem weiteren Leben hat sie noch fünf weitere Männer und mit jedem von ihnen drei Kinder, ihrer Kinder haben im Durchschnitt jeweils noch zwei Kinder, so daß sie auf 30 Enkel kommt. Haben diese im Schnitt noch 1,5 Kinder, wären dies 45 Urenkel. Alle diese Personen sind Osteuropäer ohne irgendeinen Bezug zu Deutschland oder rudimentäre Kenntnis der deutschen Sprache.

Gebietet es nun wirklich die historische Gerechtigkeit, all diesen Nachkommen einen Einbürgerungsanspruch in Deutschland zubilligen zu wollen, obwohl zu Lebzeiten der vitalen Stamsmutter – in Übereinstimmung mit den damaligen Rechtsvorstellungen – niemand auch nur auf den Gedanken gekommen wäre, sie könne „eine Art Deutsche“ sein und gar den deutschen Einbürgerungsanspruch an sämtliche Nachfahren vererben? Und obwohl auch heute in Osteuropa immer noch niemand auf diesen Gedanken käme, schon weil die Frau ja niemals mit einem Deutschen auch nur verheiratet war (*bevor* sie all die anderen Kinder bekam!), sondern vielmehr mit einem Mann, der nach geltendem Recht aus Deutschland ausgebürgert war? Die Fragen stellen heißtt, sie zu verneinen.

Daher sollte ein Anspruch von Ehegatten – der in der heutigen Zeit realistischerweise eben nur der Anspruch von *Abkömmlingen* dieser Ehegatten sein kann, die *nicht* auch Abkömmlinge des Ausgebürgerten selbst sind – **nicht** gewährt werden.

Im übrigen scheint der Vorschlag der FDP, ähnlich wie der der LINKEN, eine Bindung der Abkömmlinge an Deutschland nicht vorauszusetzen. Dies ist aus den genannten Gründen kritikwürdig, der Vorschlag der GRÜNEN ist insofern besser (s.o.).

V. Ergebnis

Der Deutsche Bundestag *muß* die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für das strenge und historische juristische Kausalitätsprinzip aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG nicht revidieren; er kann auch alles so lassen, wie es eben ist und Jahrzehntelang, fast unangefochten, war. Aber richtig ist eben auch – was speziell in der Gesetzesbegründung der LINKEN gut herausgearbeitet wird – daß das Festhalten am strengen juristischen Kausalitätsprinzip immer mit einigen Ungerechtigkeiten verbunden war (s.o. → I.). Denn die rein juristische Kausalität und die faktisch-effektive (hegelianisch: *wirkliche*) Kausalität sind nicht dasselbe. Auch ist es ein – relativ neu entdecktes und bislang nicht eigentlich geklärtes – juristisch-methodisches Problem, ob und inwieweit bei der heutigen Rechtsanwendung auch Rechtsvorstellungen, die

früher überall selbstverständlich waren, heute aber als verfassungswidrig gelten, noch zur Anwendung gebracht werden können, wo dies zwar einerseits methodisch schlicht erforderlich ist, weil es um die rechtliche Beurteilung von Sachverhalten in grauer Vergangenheit geht, was aber andererseits den Umstand nicht aus der Welt schafft, daß die rechtliche Beurteilung eben doch hier und heute stattfindet.

Daher gibt es freilich – so vorsichtig man gemeinhin stets sein sollte, wenn man „gegen das Grundgesetz an“ legeferiert – hörenswerte Argumente dafür, das strenge juristische Kausalitätsprinzip aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG einfach-gesetzlich nunmehr zu relativieren und beim Einbürgerungsanspruch zu einem großzügigeren Maßstab zu finden. Daß dies freilich nicht (durchweg) verfassungswidrig wäre, wurde schon dargelegt.

Ist der Deutsche Bundestag also am Ende diesen Willens, so ist der Entwurf der GRÜNEN im großen und ganzen gut und empfehlenswert. Allerdings wird dringend empfohlen,

§ 15 Abs. 3 Nr. 1 ganz zu streichen.

Man mag über die Einführung einer entsprechenden Norm u.U. in einigen Jahren nochmals nachdenken, wenn die Erfahrungen mit den sonstigen, hier zu beschließenden Reformen ermutigend sein sollten. Aber einstweilen scheint die Einräumung eines Einbürgerungsrechts an Personen, die – und sei es auch aus ungerechten Gründen und Erwägungen – *niemals Deutsche geworden sind*, noch zu weitgehend. Streicht man diese Vorschrift aber nicht, dann müßte man wenigstens klarstellen, daß sie sich *nicht* auch auf Österreich zwischen 1938 und 1945 bezieht, denn sonst wären die Rechtsfolgen absurd (s.o.).

Weiter wird empfohlen,

in § 15 Abs. 4 die Worte „die in Deutschland geboren wurden oder“ zu streichen.

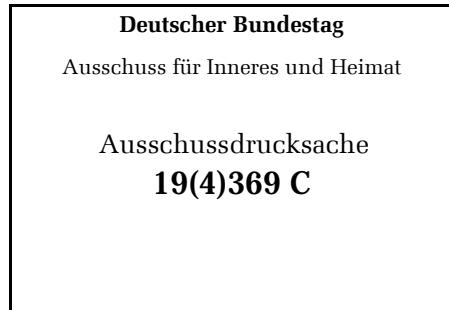
Wo jemand geboren wurde, ist reiner Zufall. Auch deswegen ist ja das hergebrachte Abstammungsrecht überall stets das wichtigste und zuverlässigste Element eines jeden demokratischen Staatsangehörigkeitsrechts, das um Elemente des Geburtsrechts (*ius soli*) nur dort ergänzt werden kann und sollte, wo dies ausnahmsweise einmal unabweislich erscheint.¹² Es stimmt hoffnungsfröhlich, daß offenbar nun die LINKEN, die GRÜNEN und auch die FDP – aus deren Reihen in der Vergangenheit manch ungerechte Polemik gegen das vielfach bewährte Abstammungsrecht zu hören war – nun anlässlich des Problems des Einbürgerungsanspruches Wert und Bedeutung des Abstammungsrechts wiederentdecken.

Berlin, 17. Oktober 2019

Ulrich Vosgerau

¹² Vergl. *Vosgerau*, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 228 Rn. 34 ff.

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.c

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

**Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober
2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen
Bundestages zum**

- a) **Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des
Staatsangehörigkeitsgesetzes
Bundestags-Drucksache 19/13505**

und

- b) **Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im
Staatsangehörigkeitsrecht
BT-Drucksache 19/12200**

sowie

- c) **Antrag der der Abgeordneten Stephan Thomae, Konstantin Kuhle, Grigorios Aggelidies, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzliche regeln
Bundestags-Drucksache 19/14063**

Übersicht:

1. Vorbemerkung zu Gehalt und Zielsetzung der Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht durch staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen	3
2. Gesetzliche Regelung als angemessene demokratische Legitimation für staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung	5
3. Gesetzliche Regelung als erforderliche Voraussetzung und Gewährleistung einer den Wiedergutmachungsgedanken zur Geltung bringenden Verwaltungspraxis	5
4. Entwürfe schließen bedeutsame Lücken	7
a) <i>Von (Sammel-)Einbürgerungen Ausgeschlossene und ihre Nachfahren</i>	7
b) <i>Personen ohne (formale) deutsche Staatsangehörigkeit, die Deutschland wegen der Nazis verlassen mussten.....</i>	7
c) <i>Einbürgerungsanträge von Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland</i>	8
5. Wiedergutmachung erfordert einen rechtssicheren auf Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit in Wiedergutmachungsfällen	9
a) <i>Zur Ausgestaltung des Zugangsanspruchs zur deutschen Staatsangehörigkeit.....</i>	10
b) <i>Plausibilisierung als hinreichender Nachweis für das Bestehen der Voraussetzungen eines Wiedergutmachungsfalles</i>	10
c) <i>Zum Nachweis weiterer Bindungen an Deutschland</i>	11
d) <i>Gebührenfreiheit</i>	11
6. Kein Schlussstrich: Kein Generationenschnitt in staatsangehörigkeitsrechtlichen Konstellationen mit Wiedergutmachungsgehalt	12
7. Ersetzung des Begriffs „rassistische Gründe“ durch „nationalsozialistische Diskriminierung oder Verfolgung“	14

1. Vorbemerkung zu Gehalt und Zielsetzung der Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht durch staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen

Eine historische Wiedergutmachung des Nazi-Unrechts kann immer nur im Irrealis erfolgen, also in einem gedanklichen Modus des „was wäre, wenn das alles nicht passiert wäre“. Angesichts der Monstrosität der bis heute nachwirkenden Nazi-Zeit und des damit verbundenen Unrechts muss Wiedergutmachung notwendig an ihrem eigenen Anspruch scheitern. Als verfassungspolitischer Grundsatz muss Wiedergutmachung gleichwohl danach streben, Zustände herzustellen, die sich soweit wie möglich einem Zustand annähern, als wäre das menschenverachtende Nazi-Unrecht (doch) nicht geschehen.

Wiedergutmachung setzt eine nicht nur formale Betrachtung geschichtlicher Ab- und vor allem *Lebensläufe* voraus. Dagegen nimmt aber das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zu dem Einbürgerungsanspruch der Abkömmlinge von Verfolgten des Naziregimes nach Art. 116 Abs. 2 GG einen überaus formalistischen Standpunkt ein, denn es fragt nur, ob – bei einem angenommenen Nicht-Eintritt des Nazi-Unrechts – eine Person die deutsche Staatsangehörigkeit unter Zugrundelegung des zum damaligen Zeitpunkt geltenden allgemeinen Staatsangehörigkeitsrecht erworben hätte.

Zur restriktiv-formalistischen Auslegung des Art. 116 Abs. GG siehe insbes. BVerwGE 68, 220; 85, 105; 95, 36.

Ausgeschlossen sind danach insbesondere die Kinder deutscher Mütter, die mit einem Ausländer verheiratet waren, nach der bis ins Jahr 1974 fortgeltenden Regelung – die wegen der darin liegenden Geschlechterdiskriminierung verfassungswidrig war – eheliche Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit nur vom Vater ableiten konnten.

Mit Urteil vom 21.5.1974, BVerfGE 37, 217, stellte das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der betreffenden Regelung fest.

Die formalistische Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts friert die geschichtliche Entwicklung in eine Art zivilrechtliche Schadensersatzlogik ein, wenn das Gericht formuliert: „Auf das sonstige Verfolgungs-, insbesondere Emigrationsschicksal [...] stellt Art. 116 Abs. 2 GG nicht ab. Unerheblich ist es auch, wie das individuelle Lebensschicksal des Betroffenen ohne die nationalsozialistische Verfolgung verlaufen wäre und zu welchen staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen es geführt hätte.“

BVerwG, Urteil vom 27.3.1990 – 1 C 5/87, BVerwGE 85, 108, juris Rn. 21.

Christoph Gusy kommt rückblickend zu dem ernüchternden Fazit zu Art. 116 Abs. 2 GG: „[D]as Staatsangehörigkeitsrecht [im Grundgesetz wurde] in seiner tradierten Form rezipiert; zugleich seine rückwirkende Korrektur hinsichtlich nationalsozialistischen Unrechts

minimalisiert und in Art. 116 Abs. 2 GG einerseits restriktiv geregelt und sodann durch Ausführungsrecht noch restriktiver behandelt.“

Gusy, Die Geschichte der Staatsbürgerschaft nach 1945, vor allem in Deutschland, in: Gosewinkel/Angster/Gusy, Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert, 2019, S. 145, 151 f.

Dagegen muss in (verfassungs-)politischer Perspektive Wiedergutmachung, auch und besonders die staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung, in einen weiteren historischen Kontext mit seinen jeweils aktuellen Bezügen gestellt werden. Den Nachfahren von Betroffenen der Verfolgung durch die Nazis heute die geschlechterdiskriminierenden Staatsangehörigkeitsregelungen der Vergangenheit entgegenzuhalten, ist den Betroffenen jedenfalls kaum vermittelbar und sicher kein Beitrag zur Wiedergutmachung. Es führt außerdem zu Ergebnissen, die sich mit der verfassungsrechtlichen Wertung des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG nicht in Einklang bringen lassen.

Ebenso Kokott, in Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 25: in Bezug den Ausschluss dieses Personenkreises vom Wiedereinbürgerungsanspruch des Art. 116 Abs. 2 GG augrund geschlechterdiskriminierender Regelungen im Staatsangehörigkeitsrecht: „Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für Gleichberechtigung.“

Einzu ziehen in eine staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung ist daher auch die Frage, wie sich das Leben der von nationalsozialistischer Verfolgung und Diskriminierung betroffenen Personen weiterentwickelt hätte, wenn sie nicht vor den Nazis hätten fliehen müssen. Dass das Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik zu einer solchen nicht formalistisch beschränkten Betrachtungsweise in der Lage ist, hat es in Anwendung und Ausführung von Art. 116 Abs. 1 GG hinlänglich unter Beweis gestellt. Bei der Regelung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit von Flüchtlingen oder Vertriebenen „deutscher Volkszugehörigkeit“ (ohne – formale – deutsche Staatsangehörigkeit), wurde z.B. für die Abkömmlinge nicht auf die geschlechterdiskriminierende Regelungen zum Geburtserwerb oder zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Heirat eines ausländischen Ehemannes abgestellt, die zu dem damaligen Zeitpunkt noch galten.

BVerwG, Urteil vom 27.3.1990 – 1 C 5/87, BVerwGE 85, 108, juris Rn. 27 ff.

Es besteht damit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht eine Traditionslinie, die gleichheitswidrige und den verfassungsrechtlichen Wertungen widersprechende Ergebnisse durch eine nicht formalistische Betrachtungsweise vermeidet. Daran ist anzuknüpfen, damit im Fall der Abkömmlinge von Verfolgten des Nazi-Regimes der Gedanken der Wiedergutmachung zur Geltung kommen kann. Erforderlich ist dabei auch und gerade, dass Regelungen, die heute als gleichheitswidrig erkannt sind (wie der fehlende Erwerb der Staatsangehörigkeit von der Mutter), nicht durch die rückwirkende, hypothetische

Betrachtung in ihrer diskriminierenden Wirkung perpetuiert werden, indem sie nachteilige Rechtsfolgen in der Gegenwart bewirken.

2. Gesetzliche Regelung als angemessene demokratischer Legitimation für staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung

Es ist ausgesprochen begrüßenswert, dass mit den beiden Gesetzesentwürfen und dem Antrag, der die Bundesregierung zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzesentwurfs auffordert, drei parlamentarische Initiativen vorgelegt wurden, um die Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht im und durch das Staatsangehörigkeitsrecht *durch Gesetz* und nicht mehr bloß auf dem verwaltungsrechtlichen Erlasswege zu regeln. Dem Anliegen der Wiedergutmachung ist es besonders angemessen, wenn hier das Parlament mit seiner demokratischen Legitimität und Transparenz die maßgeblichen Entscheidungen selbst trifft. Das gilt umso mehr, als heute weitgehend unumstritten ist, dass die staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung bisher vielfach defizitär war.

Siehe nur die Vorbemerkungen der Bundesregierung auf BT-Drs. 19/9777 u. 19/12966.

3. Gesetzliche Regelung als erforderliche Voraussetzung und Gewährleistung einer den Wiedergutmachungsgedanken zur Geltung bringenden Verwaltungspraxis

Die staatsangehörigkeitsgesetzlichen Regelungen zur Wiedergutmachung und die darauf fußende Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis waren bislang eher geprägt von Halbherzigkeiten und Zögerlichkeiten als vom Willen, geschehenes Unrecht – soweit nur eben möglich – wieder gut zu machen. So enthielt das im Jahr 2010 außer Kraft getretene Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz (StARegG) von 1955 (BGBI. I 65) zwar auch Einbürgerungsansprüche für vom Nazi-Regime verfolgte Personen, die von Art. 116 Abs. 2 GG nicht erfasst waren und die jedenfalls einzelne der Konstellationen betrafen, die Anlass für die vorgelegten parlamentarischen Initiativen sind. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich die damaligen Regelungen aber als von vornherein offensichtlich unzureichend. So gewährte § 11 StARegG zwar demjenigen einen Einbürgerungsanspruch, der „aus rassischen Gründen von einer der [...] Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen worden ist“. Dieser Anspruch wurde aber nur Personen gewährt, die selbst von den Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren und wurde nicht auf die Nachfahren angewandt. Außerdem war § 11 StARegG nur auf Personen anwendbar, die ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland hatten und die in der Zwischenzeit keine andere Staatsangehörigkeit angenommen hatten, was schon einen sehr großen Teil der Betroffenen ausgeschlossen haben dürfte. Zudem wurde diese Vorschrift so ausgelegt, dass sie nur solche Personen begünstigte, die die „deutsche Volkszugehörigkeit“ besaßen.

Renner in: Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl. 2005, § 11
StARegG Rn. 2.

Demgegenüber sah § 12 StARegG einen Einbürgerungsanspruch für Personen vor, die sich dauerhaft im Ausland aufhielten vor. Der Einbürgerungsanspruch wurde denjenigen gewährt, die ihrer deutschen Staatsangehörigkeit „im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen“ während der Nazi-Zeit durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren hatten. Das betraf insbesondere Frauen in der Emigration, die durch die Heirat eines Ausländer ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach damaligen Recht verloren hatten (s. § 17 Nr. 6 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) a.F.). Dieser Anspruch stand aber zunächst nur den *selbst* von den Verfolgungsmaßnahmen Betroffenen und nicht ihren Abkömmlingen zu. Später (Drittes Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 19.8.1957, BGBl. I 1251) wurde er zwar auf die Abkömmlinge erweitert. Der Anspruch war aber bis zum 31. Dezember 1970 befristet.

Die gesetzgeberischen Defizite der Vergangenheit sollten schon aus Gründen historischer Gerechtigkeit heute durch den Gesetzgeber selbst korrigiert werden, auch wenn viele der damals Betroffenen heute nicht mehr leben und daher selbst von einer solchen gesetzgeberischen Richtigstellung nicht mehr profitieren können.

Weiter spricht für eine gesetzgeberische Regelung, dass die Verwaltungs- und Gerichtspraxis eine gewisse Widerständigkeit gegenüber einer großzügigen Anwendung bei den Einbürgerungstatbeständen, die ein Ermessen der Verwaltung in Bezug auf die Einbürgerung vorsehen, an den Tag legt. Unabhängig von der Frage, inwieweit hier problematische Traditionenbestände im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht fortwirken mögen,

Vgl. zu dieser Diskussion Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, 2001, S. 420 ff.

hat dies Praxis aus Sicht der Rechtsanwendung eine nicht ganz von der Hand zu weisende – wenn keinesfalls zwingende – „Logik“. Denn nach der differenzierten Bestimmung der Einbürgerungstatbestände im Staatsangehörigkeitsgesetz liegt es jedenfalls nicht fern, davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der – als Regelfall konzipierten – Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG) nicht durch eine „großzügige“ Anwendung der Ermessenstatbestände (§§ 8, 9, 13, 14 StAG) unterlaufen werden sollen. Insoweit geht es daher regelmäßig ins Leere, wenn darauf verwiesen wird, es bestehe im Einzelfall die Möglichkeit einer Anwendung der Ermessenstatbestände, wenn die Voraussetzungen für einen (Regel-)Anspruchsfall verneint werden.

S. nur beispielhaft die Vorbemerkung der Bundesregierung BT-Drs. 19/12966, S. 3.
Zu besonders restriktiven Tendenzen in der Verwaltungspraxis in Bezug auf Wiedergutmachungsfälle, die z.T. wohl sogar noch über die Vorgaben durch Erlassen hinausgingen: Weizsäcker, Wiedereinbürgerungsansprüche und

Perpetuierung von Diskriminierung, in: Bischoff/Rürupp, Ausgeschlossen, 2018,
S. 135, 151, 154.

Wenn ein großzügiger, dem Wiedergutmachungsgedanken angemessener Umgang mit Staatsangehörigkeitsfragen im Zusammenhang mit dem Nazi-Unrecht in der Praxis wirklich ankommen und nicht bloß auf dem Papier stehen soll, so erfordert dies daher eine klare und verbindliche Richtungsvorgabe des Parlaments in Form einer gesetzlichen Regelung. Jedenfalls ist kaum zu erwarten, dass sich ohne solche klaren Vorgaben dauerhaft und umfassend eine einigermaßen befriedigende Praxis etabliert.

4. Entwürfe schließen bedeutsame Lücken

Auch nach den jüngsten – im Grundsatz begrüßenswerten – Ergänzungen durch Erlasse des Bundesministeriums des Innern vom 30. August d.J. an das Bundesverwaltungsamt bleiben relevante Lücken der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung bestehen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei hier nur auf die folgenden drei Konstellationen mit staatsangehörigkeitsrechtlichem Wiedergutmachungsgehalt hingewiesen, die auch von der neuesten Erlasslage nicht erfasst werden:

a) Von (Sammel-)Einbürgerungen Ausgeschlossene und ihre Nachfahren

Wie oben ausgeführt (3.) waren Einbürgerungsansprüche der von (Sammel-) Einbürgerungen Ausgeschlossenen von vornherein auf „deutsche Volkszugehörige“ beschränkt.

Siehe hierzu die im Ergebnis ablehnende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Einbürgerungsanträgen der Nachkommen Danziger Juden: Urteil vom 2.5.2001 – 1 C 18/99, BVerwGE 114, 195.

Eine Regelung, die auch Personen und ihre Nachfahren einbezieht, die von den Nazis aufgrund ihrer Rassenideologie als „artfremdes Blut“ ausgeschlossen worden waren, fehlt bis heute.

b) Personen ohne (formale) deutsche Staatsangehörigkeit, die Deutschland wegen der Nazis verlassen mussten

Flucht und Vertreibung vor dem Terror der Nazis betrafen auch deutschsprachige jüdische Familien, die schon länger in Deutschland gelebt hatten, ohne deutsche Staatsangehörige gewesen zu sein. Diese Familien waren seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend aus Ost- und Mitteleuropa nach Deutschland migriert. Von einem Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit waren sie vielfach durch eine diskriminierende Einbürgerungspraxis bereits vor der Nazi-Zeit ausgeschlossen.

Zu der Juden diskriminierenden Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich und während der Weimarer Republik: Trevisiol, Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich – 1871 – 1945, insbes. S. 143 ff.; vgl. auch in europäischer Perspektive: Gosewinkel, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. Und 21. Jahrhundert, 2016, S. 185 ff.

Aber auch bei diesem Personenkreis wäre in Anwendung eines umfassenden und nicht nur formalistisch verstandenen Wiedergutmachungsgedankens davon auszugehen, dass sie im Regelfall bei einem „voraussichtlichen Lauf der Dinge“ (s. § 15 Abs. 3 Nr. 2 StAG-E BT-Drs. 19/12200) die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätten und jedenfalls so zu stellen sind.

Insgesamt zu dieser Fallkonstellation: Weizsäcker, a.a.O., S. 147 et passim.

c) Einbürgerungsanträge von Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland

Erlasse des BMI können kompetenzmäßig nur die Einbürgerungen aus dem Ausland erfassen. Für die Inlandsfälle sind nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes die die Länder zuständig. Inlandsfälle mögen derzeit nur Einzelfälle sein; das spricht aber nicht dagegen, auch diese Fälle rechtssicher zu regeln. Zudem mögen die geringen Fallzahlen mit der derzeitigen Rechtslage zu tun haben, die bei Inlandsfällen – anders als bei den Auslandsfällen mit Wiedergutmachungsgehalt – keine Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorsieht (s. den abschließenden Katalog der Ausnahmegründe für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in § 12 StAG).

Weder die Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 13. Dezember 2000 noch die – ohnehin nur unverbindlichen – Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1. Juni 2015 sehen eine Ausnahme zum Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit für Einbürgerungen mit Wiedergutmachungsinteresse vor. Für diese Fallgruppe ist lediglich eine Verkürzung der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsdauer von acht auf vier Jahren vorgesehen (Ziff. 8.1.3.2 der Verwaltungsvorschrift). Vgl. „Deutscher Werden, Israeli bleiben?“, Tagesspiegel vom 19.9.2019, dazu dass israelische Staatsangehörige bei Einbürgerung in Deutschland ihre israelische Staatsangehörigkeit aufgeben müssen.

Auf dem Verzicht auf die andere Staatsangehörigkeit zu bestehen, passt aber nicht zum Wiedergutmachungsgedanken. Hier auf eine „großzügige“ Praxis der Länder im Rahmen der Ermessenseinbürgerung zu setzen, ist aber schon aus den o.g. Gründen (3.) nicht vielversprechend. Dies gilt gerade in dem rechtspolitisch so umkämpften Feld der Hinnahme von Mehrstaatigkeit.

Die beiden Gesetzesentwürfe (und auch der Antrag zielt offenbar hierauf) würden die hier aufgezeigten Lücken schließen. Denn anspruchsgrundend wird jeweils abstrakt und umfassend auf ein bestehendes „Wiedergutmachungsinteresse“ abgestellt. Dieses Wiedergutmachungsinteresse wird dann hinsichtlich der Konstellationen sowohl eines verfolgungsbedingten Verlustes, wie eines verfolgungsbedingten Ausschlusses von der deutschen Staatsangehörigkeit für die Betroffenengeneration und auch für alle „Abkömmlinge“ (direkte Nachfahren) generell gesetzlich definiert. Noch klarer wird der umfassende Anspruch des Wiedergutmachungsinteresses im Hinblick auf die oben beschriebenen Lücken der derzeitigen Praxis in § 15 Abs. 3 Nr. 2 StAG-E (BT-Drs. 19/12200) im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen erfasst. Hier findet der erweiterte, nicht-formalistisch begrenzte hypothetische Kausalverlauf seinen unmittelbaren Niederschlag im Gesetzestext mit dem Verweis auf den „voraussichtlichen Lauf der Dinge bei einem Verbleib in Deutschland unter der Annahme des Weiterbestehens des deutschen Rechtsstaats“. Dies erfasst insbesondere auch die oben unter 4. b) beschriebenen Konstellationen.

Darüber, ob es über die jetzigen Formulierungsvorschläge hinaus aus Gründen der Klarstellung sinnvoll wäre, konkrete Konstellationen – also insbesondere die jetzt schon im Erlasswege bearbeiteten und die hier aufgezeigten weiteren Konstellationen – in Form von noch konkreteren Regelbeispielen für die praktisch wichtigsten Fallgruppen in den Gesetzestext aufzunehmen, kann man diskutieren. Allerdings besteht bei einer auf konkretere Fallgruppen bezogenen Regelbeispieltechnik immer das Risiko, dass die Praxis – entgegen der gesetzgeberischen Intention – die Norm in der Anwendung auf die Regelbeispiele beschränkt. Insoweit gibt es keine Patentlösung, und es bleibt nur eine rechtspolitische Abwägung zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität in der Gesetzesanwendung.

5. Wiedergutmachung erfordert einen rechtssicheren auf Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit in Wiedergutmachungsfällen

Viele der Presseberichte über Einbürgerungsanträge von Nachfahren jüdischer Emigranten im Zusammenhang mit dem Brexit belegen eindrücklich, dass die staatsbürgerliche Hinwendung zu Deutschland auch in der dritten oder vierten Generation nach der erzwungenen Emigration immer noch eine sehr sensible und emotionale Angelegenheit für die Betroffenen ist. Aber es ist – oder sollte es zumindest sein – auch eine sehr sensible und emotionale Angelegenheit für Deutschland. Ganz unabhängig vom konkreten Anlass ist die Stellung eines „Wieder“-Einbürgerungsantrages von Nachfahren der Verfolgten im Land der Verfolgung schon ein Stück gelebter Wiedergutmachung. Da es sich aber hier nicht um einen x-beliebigen Verwaltungsvorgang handelt, sollte alles getan werden, um schon den Anschein zu vermeiden, dass sich die Betroffenen „Behördenwillkür“ oder auch nur intransparenten Entscheidungsmaßstäben und -abläufen ausgesetzt sehen.

Es ist daher sehr zu begrüßen, dass die vorliegenden Initiativen für die Einbürgerungen aus Gründen der Wiedergutmachung anders als die bisherige Praxis nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz keine Ermessenstatbestände vorsehen, sondern einen (Regel-) Anspruch auf Einbürgerung. Auch soweit die gegenwärtige Erlasslage für das Bundesverwaltungsamt sich materiell einem Regelanspruch annähert, bleibt die Einbürgerung schon rechtlich gesehen eine Ermessenseinbürgerung. Hinzuweisen ist dabei auch darauf, dass die Rechtsprechung, wie sonst auch, an die Erlasslage des BMI nicht direkt gebunden ist, sondern allenfalls mittelbar über die Selbstbindung der Verwaltung aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG.

Vgl. allgemein zur Problematik der Außenwirkung von Erlassen: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 24 Rn. 26 ff.

a) Zur Ausgestaltung des Zugangsanspruchs zur deutschen Staatsangehörigkeit

Bei der konkreten Ausgestaltung des Zugangsanspruches zur deutschen Staatsangehörigkeit in Wiedergutmachungsfällen sind verschiedene Optionen denkbar. Neben dem in den Gesetzesentwürfen und dem Antrag vorgeschlagenen Modell eines Einbürgerungsanspruches bzw. eines Regelanspruches würde es aus fachlicher Sicht dem Wiedergutmachungsgedanken besonders gut entsprechen, hier einen sogenannten „Erklärungserwerb“ vorzusehen. Diese Variante, die zum Erwerb der Staatsangehörigkeit nur eine Erklärung des Betroffenen statt eines Einbürgerungsantrags voraussetzt, wurde insbesondere gewählt, um die Folgen einer verfassungswidrigen Rechtslage nachträglich zu korrigieren.

Vgl. RuStAG-Änderungsgesetz 1974 (BGBl. I 3741), das den Erklärungserwerb für eheliche Kinder deutscher Mütter, die mit einem Ausländer verheiratet waren, vorsah, die zwischen dem 1. April 1953 und dem 31. Dezember 1974 geboren waren.

Stärker als ein Einbürgerungsanspruch drückt ein Erklärungserwerb aus, dass auf diese Weise (wieder) rechtmäßige Zustände hergestellt werden. Insoweit ist der Erklärungserwerb in seinem Aussagegehalt mit dem (Wieder-)Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 116 Abs. 2 Satz 2 GG durch Wohnsitznahme in Deutschland durch Personen vergleichbar, denen von den Nazis die Staatsangehörigkeit entzogen wurde.

b) Plausibilisierung als hinreichender Nachweis für das Bestehen der Voraussetzungen eines Wiedergutmachungsfalles

Der Rechtsanspruch auf Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit setzt in den Wiedergutmachungsfällen den Nachweis voraus, dass es sich um einen Fall mit Wiedergutmachungsgehalt handelt. Ein strenger Nachweis mit der lückenlosen Vorlage entsprechender Urkunden wird flucht- und vertreibungsbedingt nicht allen Fällen möglich

sein. Daher lässt die Praxis hier schon zu Recht eine Plausibilisierung durch ein Gespräch bei der Antragstellung genügen. Es wäre zu überlegen, die Möglichkeit der Plausibilisierung zur Klarstellung ins Gesetz aufzunehmen.

c) Zum Nachweis weiterer Bindungen an Deutschland

Ob über den Nachweis des Vorliegens eines Wiedergutmachungsinteresses im konkreten Fall in bestimmten Konstellationen weitere Bindungen an Deutschland verlangt werden sollten, ist vornehmlich eine rechtspolitische Frage. Rein fachlich betrachtet, entspricht dem Wiedergutmachungsgedanken ein im Übrigen voraussetzungsloser Staatsangehörigkeitserwerb in besonderer Weise. Denn es geht gerade darum, Personen so zu stellen, als hätten sie bzw. ihre Vorfahren die deutsche Staatsangehörigkeit nie verloren (bzw. überhaupt erst erworben). Rechtlich zwingend ist ein Absehen von weiteren Voraussetzungen gerade bei nachfolgenden Generationen aber nicht. Um aber den Wiedergutmachungsgedanken nicht zu konterkarieren, sollten aber gleichwohl zusätzliche Anforderungen an Bindungen an Deutschland nicht so ausgestaltet sein, dass sie eine realistischer Weise kaum zu überwindende Hürde darstellen – wie dies im Ergebnis bei den Einbürgerungsansprüchen nach dem Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz weitgehend der Fall war.

Soweit der Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen in § 15 Abs. 4 Satz 2 StAG-E (BT-Drs. 19/12200) für die Personengruppe, die nicht mehr selbst von den Verfolgungsmaßnahmen der Nazis betroffen war, „deutsche Sprachkenntnisse“ oder „frühere gewöhnliche Aufenthalte“ verlangt, so dürften diese – bei angemessener Handhabung – noch unproblematisch sein. Insoweit wäre aber zu überlegen, ob bei den Deutschkenntnissen konkretisierend darauf abgestellt wird, dass es genügt, dass Betroffene sich auf einfache Art mündlich auf Deutsch verständigen können. Zum Nachweis sollte den Betroffenen freigestellt sein, ob sie hierzu ein Gespräch mit der Einbürgerungsbehörde führen oder andere Nachweise vorlegen. Hinsichtlich des gerade im Staatsangehörigkeitsrecht notorisch umstrittenen Begriffes des „gewöhnlichen Aufenthaltes“ (vgl. z.B. die unterschiedliche Praxis der Bundesländer im Hinblick darauf, ob Aufenthalte zu Studienzwecken erfasst einbürgerungsrechtlich erfasst sind: 8. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Juni 2010, Abschnitt III. 1.2.1.1) wäre zu überlegen, ob hier auf eine Qualifikation des Aufenthaltes ganz verzichtet werden kann oder ob z.B. nur touristische Aufenthalte ausgeschlossen werden sollten. Letztlich ist die Frage der weiteren Bindungen an Deutschland aber natürlich eine Frage der politischen Kompromissfindung. Wie die antragstellende Fraktion in der Begründung selbst ausführt, „wären hier auch noch großzügigere Lösungen denkbar“.

d) Gebührenfreiheit

Wie in allen Entwürfen vorgesehen und in diesen Fällen auch bisher praktiziert, sollte der Staatsangehörigkeitserwerb in Wiedergutmachungsfällen gebührenfrei sein. Das sollte auch,

wie vorgesehen, ausdrücklich gesetzlich geregelt werden und nicht wie bisher als eine Ermessensentscheidung nach § 38 Abs. 2 Satz 5 StAG (Möglichkeit der Gebührenbefreiung aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses) bleiben.

6. Kein Schlussstrich: Kein Generationenschnitt in staatsangehörigkeitsrechtlichen Konstellationen mit Wiedergutmachungsgehalt

Die Bundesregierung geht offenbar davon aus, dass der sogenannten Generationenschnitt nach § 4 Abs. 4 StAG auch auf den Staatsangehörigkeitserwerb in Wiedergutmachungsfällen anzuwenden ist.

S. Vorbemerkung der Bundesregierung, BT-Drs. 19/12966, S. 3.

Diese Auffassung ist offensichtlich verfehlt. Der in § 4 Abs. 4 StAG im Wesentlichen mit der Staatsangehörigkeitsreform (Gesetz v. 15.7.1999, BGBl. I 1618) eingeführte Generationenschnitt besagt in Satz 1, dass im Ausland geborene Kinder deutscher Eltern oder eines deutschen Elternteils dann nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn der oder beide deutschen Elternteile selbst nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurden. Diese Regelung ist ihrem Wortlaut nach schon nicht auf die Wiedergutmachungsfälle anwendbar, weil die betroffene Elterngeneration hier gerade *nicht* im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit ist bzw. war. Dass die Regelung zum Generationenschnitt aber auch nach ihrem Sinn und Zweck nicht auf die Wiedergutmachungsfälle anwendbar ist, zeigt ganz deutlich der zweite Teil der Regelung zum Generationenschnitt. Nach Satz 2 von § 4 Abs. 4 StAG kann der Nichterwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nämlich vermieden werden, wenn die deutschen Eltern für das Kind innerhalb eines Jahres nach der Geburt einen Antrag auf Beurkundung der Geburt in einem deutschen Geburtsregister (ggf. über die Auslandsvertretung) stellen. Diese Möglichkeit haben Eltern, die zwar selbst einen Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit haben oder gehabt hätten, diesen aber nicht wahrnehmen wollten oder wahrgenommen haben, im Gegensatz zu deutschen Eltern(teilen) gerade *nicht*. Schon deshalb verbietet sich eine analoge Anwendung des Generationenschnitts auf die Wiedergutmachungsfälle.

Noch entscheidender gegen eine Anwendung des Generationenschnitts in diesen Fällen spricht aber der Wiedergutmachungsgedanke an sich. Wiedergutmachung des Nazi-Unrechts und die Idee eines wie auch immer gearteten Schlussstrichs lassen sich auch nüber 70 Jahre nach dem Ende der Nazi-Herrschaft nicht vereinbaren. Das gilt besonders, wenn es um die direkten Nachfahren derjenigen geht, die von den Nazis drangsaliert, verfolgt und ermordet wurden.

Kritisch auch Kokott, a.a.O., Rn. 23, die „ein Spannungsverhältnis zwischen Art. 116 Abs. 2GG und § 4 Abs. 4 StAG“ konstatiert.

Aus den genannten Gründen bestehen auch erhebliche Bedenken gegen eine etwaige ausdrückliche gesetzliche Erstreckung des Generationenschnitts auf den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG. Im Ergebnis läuft dies auf eine einfachgesetzliche Befristung des Wiedergutmachungsanspruches hinaus, die die verfassungsrechtliche Regelung in Art. 116 Abs. 2 GG gerade nicht vorgesehen hat und die daher auch einer einfachgesetzlichen Befristung entgegensteht.

So auch Giegerich in Maunz/Dürig, GG, 87. EL März 2019, Art. 116 Rn. 102; A.A. Hailbronner in Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, Art. 116 GG Rn. 99c; der die Erstreckung des Generationenschnitts auf die Anspruchsberechtigten nach Art. 116 Abs. 2 GG als „allgemeine, diskriminierungsfreie rechtliche Weiterentwicklung deutscher Staatsangehörigkeit“ trotz fehlendem Gesetzesvorbehalt in Art. 116 Abs. 2 GG für gerechtfertigt hält.

Zudem sprechen praktische Schwierigkeiten gegen eine Übertragung des Generationenschnitts auf die Fälle mit Wiedergutmachungsinteresse. Während deutsche Staatsangehörige, die sich dauerhaft im Ausland aufhalten, regelmäßig Kontakt zu den deutschen Auslandsvertretung haben, z.B. wegen der Verlängerung von Reisepässen o.ä., kann davon bei den Personen, die vor den Nazis geflohen sind und ihren Nachfahren nicht in gleicher Weise ausgegangen werden. Im Gegenteil, es ist nachvollziehbar, dass hier zumindest bei einem Teil dieser Personen noch immer eine Hemmschwelle vor der Kontaktaufnahme mit deutschen Behörden besteht. Hier ein Registrierungsverfahren und einen entsprechend § 4 Abs. 4 StAG auf ein Jahr nach der Geburt befristeten Einbürgerungsanspruch vorzusehen, würde daher eine verfassungsrechtlich bedenkliche (zumindest mittelbare) Ungleichbehandlung darstellen.

Für eine entsprechende gesetzliche Erstreckung des Generationenschnitts auf Art. 116 Abs. 2 GG unter Vermeidung einer vermeintlichen „überobligatorischen Privilegierung“ plädiert dagegen Gnatz in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 21.

Vor dem Hintergrund des Regelungszwecks von Art. 116 Abs. 2 GG besteht zudem ohnehin ein fundamentaler Unterschied zwischen auf der einen Seite freiwillig aus Deutschland Ausgewanderten und ihren Nachfahren sowie auf der anderen Seite den Menschen, die vor den Nazis geflohen sind und ihren Nachfahren. Während bei freiwillig Ausgewanderten im Sinne eines republikanisches Staatsangehörigkeitsrechtsverständnis durchaus Gründe für eine zeitliche Begrenzung des Abstammungserwerbs (*ius sanguinis*) sprechen mögen, so ist Art. 116 Abs. 2 GG eine Einladung der deutschen Verfassung zur Rückkehr, zumindest staatsangehörigkeitsrechtlich, für die Vertriebenen und Verfolgten. Diese ausgestreckte Hand zur Wiedergutmachung haben die die Mütter und Väter des Grundgesetzes aus guten Gründen nicht befristet.

Zimmermann/Bäumler, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, S.97, 104 halten es mit Blick auf die Anwendung von § 4 Abs. 4 StAG auf Art. 116 Abs. 2 GG für problematisch, „wenn der einfache Gesetzgeber fast „still und leise“ eine Verfassungsnorm derart weitgehend aushöhlt.“ Nach ihrer Auffassung wäre es „ehrlicher (gewesen), wenn sich der verfassungsändernde oder aber zumindest der einfache Gesetzgeber der Grundsatzfrage stellen würde (oder besser bereits im Jahr 1999 gestellt hätte), ob er wirklich den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG auf bestimmte Generationen beschränken möchte [...].“

Soweit das BMI in diesen Fällen schließlich auch die Miteinbürgerung von minderjährigen Kindern (nur noch bei Anträgen vor dem 1.1.2021) ausschließen will,

S. Bundesverwaltungsamt, Merkblatt zur Einbürgerung zur Einbürgerung gemäß § 14 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) für Personen, deren Vorfahren im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, Stand: September 2019, Ziff. 4.; abrufbar unter: www.bundesverwaltungsamt.de

so widerspricht dies auch noch dem Grundsatz der Einheit Staatsangehörigkeit in der Familie.

Zu diesem Grundsatz des Staatsangehörigkeitsrechts: z.B. BVerwG, Urteil vom 2.5.2001 – 1 C 18/99, BVerwGE 114, 195, juris Rn. 27.

Auf diese sich abzeichnende verfehlte Verwaltungspraxis sollte der Gesetzgeber reagieren und klarstellen, dass § 4 Abs. 4 StAG auf Fälle mit Wiedergutmachungsgehalt weder nach Art. 116 Abs. 2 GG noch nach den Erwerbstatbeständen des StAG (§ 14 bzw. ggf. künftig § 15 StAG) Anwendung findet.

7. Ersetzung des Begriffs „rassistische Gründe“ durch „nationalsozialistische Diskriminierung oder Verfolgung“

Bei aller gegenläufigen Absicht ist die Verwendung des Begriffs „Rasse“ – auch in der adjektivischen Variante „rassistisch“ – in einem aktuellen Gesetz problematisch und nach Möglichkeit zu vermeiden, da damit sprachlich die Existenz unterschiedlicher „Rassen“ suggeriert wird. Die Verwendung der Formulierung „aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen“ scheint zudem nahezulegen, dass Rassismus ein „Grund“, also eine der vernünftigen Erörterung zugängliche Motivation für menschliches Handeln sein könnte. Dass Art. 116 Abs. 2 GG diese Formulierung gewählt hat, ist kein hinreichender Grund dafür, diese heute als problematisch erkannte Formulierung einfach weiter zu verwenden.

Vgl. allgemein zum Erfordernis eines kritischen, die Diskriminierung betonenden Umgangs mit dem „Rasse“-Begriff in aktuellen rechtlichen Kontexten: Cengiz Barskanmaz, Rasse – Unwort des Antidiskriminierungsrechts?, Kritische Justiz 2011, S. 383 ff.; Fn. 15 mit Bezug auf Art. 116 Abs. 2 GG.

Eine gute Alternative könnte es sein, diese überkommene und problembelastete Formulierung vollständig durch die ebenfalls im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen (§ 15 Abs. 2 Satz 2 StAG-E, BT-Drs. 19/12200) enthaltene Formulierung „nationalsozialistischer Diskriminierung oder Verfolgung“ zu ersetzen. Diese Formulierung dürfte den ganzen Gehalt der entsprechenden Formulierung des Art. 116 Abs. 2 GG erfassen, ohne Betroffene mit der problematischen „Rasse“-Terminologie zu konfrontieren.

Berlin, den 18. Oktober 2019

Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte

Partnerschaftsgesellschaft mbB

Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte · Potsdamer Straße 86 · D-10785 Berlin

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)369 D

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

Aktenzeichen:
(bitte bei Antwort immer angeben)

- 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 und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzlich regeln“ der Fraktion der FDP (BT-Drs. ...)

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

Geschäfts konto:
DE47 1007 0124 0093 4372 00
BIC: DEUTDED B101

Fremdgeldkonto:
DE33 1007 0024 0971 6788 00
BIC: DEUTDEDB BER

Deutsche Bank AG, Berlin
USt-IdNr.: DE301318120

Registergericht:
Amtsgericht Berlin-Charlottenburg,
PR 1000 B

Seite 64 von 136
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 heutigen 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, rassischen 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, rassischen 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 jüngster Zeit ist es auch ein Verweis auf die längere Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens nicht überzeugend. Nach Inkrafttreten des Dritten Staatsangehörigkeitssänderungsgesetzes 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 ausgebürgter 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 Antragsteller 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 setzen 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 Berufsanfang in Deutschland entscheiden, eine erhebliche Hürde dar.

c) Künftige Bedeutung der vorgeschlagenen Regelung

Aufgrund des Referentenentwurfs des BMI für ein Viertes Staatsangehörigkeitssänderungsgesetz 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 vorgesehenen 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 Erklärungserwerbs 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 geflohten 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 Kulturreis 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 Wiedergutmachungseinbürge-

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 Regelung 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

Nicholas Courtman
PhD Candidate in German Studies, University of Cambridge
Sprecher der Article 116 Exclusions Group

**Stellungnahme zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht für die 69. Sitzung
des Ausschusses für Inneres und Heimat**
Montag, 21.10.19, 14-16 Uhr, Paul-Löbe-Haus, Konrad-Adenauer-Str. 1 10557 Berlin
Zu den folgenden Drucksachen: 19/12200, 19/13505, 19/14063.

**Einschätzung der aktuell geltenden Erlassregelung des BMI, der
vorgelegten Gesetzesentwürfe bzw. des vorgelegten Antrags, und der
anhaltenden Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung**

Am 30.8.19 hat das BMI zwei Erlasse verabschiedet, die neue Richtlinien für die Ermessenseinbürgerung von Nachfahren von NS-Verfolgten über §14 StAG etabliert haben. Frühe Entwürfe dieser Erlasse, die sich von den aktuellen Fassungen nur in einer wichtigen Hinsicht unterschieden, lagen schon im Juni 2018 bereit.¹ Ich werde zuerst auf die vielen positiven Aspekte dieser neuen Erlasse eingehen und darlegen, dass diese Erlasse als einen ausdrücklich zu begrüßenden ersten Schritt in die richtige Richtung zu werten sind, von denen viele Nachfahren profitieren werden. Daraufhin werde ich aber auf die negativen Aspekte der Erlassregelung ausführlich eingehen, um klarzumachen, warum eine Gesetzesänderung auch nach der Erlassregelung notwendig ist. Danach werde ich die Gesetzesentwürfe der Linken und der Grünen sowie des Antrags der FDP miteinander vergleichen und bewerten.

In dieser Stellungnahme werde ich mich auf die aktuell geltende Lage und die vorgelegten Drucksachen konzentrieren. In einem angehängten Bericht habe ich auch die Entwicklungen in der bundesrepublikanischen Gesetzgebung und Auslegung und Anwendung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsbestimmungen seit 1949 rekonstruiert, die Einsicht darin geben, wie die bisherigen Ausschlüsse zustande gekommen sind. Ich empfehle die Lektüre dieses Berichts als Ergänzung und Hintergrund zu den unten stehenden Ausführungen. Besonders wichtig dabei sind die Ausführungen zur Gesetzgebung in den 1950er Jahren um das Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit sowie die Ausführungen zu den Wandlungen in der Auslegung des Begriffs 'Abkömmling' in Art. 116 abs. 2 GG zwischen den späten 1960er und frühen 1980er Jahren, zumal diese Entwicklungen in der heutigen rechtswissenschaftlichen Literatur nicht thematisiert werden, und es bisher keine geschichtswissenschaftlichen Studien zur Thematik gibt.

1. Positive Aspekte der Erlassregelung

1.1. Erweiterung des Kreises derjenigen, die unter erleichterten Bedingungen nach §14 StAG eingebürgert werden können.

Unter den neuen Erlassen werden die folgenden vorher ausgeschlossenen Personengruppen nun einbezogen:

¹ BMI V II 5 an das BVA, betrf. Erlassentwürfe zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsfällen, 15.6.18.

- 1) Die vor 1953 ehelich geborenen Kinder ausgebürgter deutscher Mütter und ausländischer Väter, und die vor 1993 nichtehelich geborenen Kinder ausgebürgter deutscher Väter und ausländischer Mütter.
- 2) Die Kinder von früheren deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit zwar im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnamen verloren haben, ohne dass ihnen jedoch die Staatsangehörigkeit formaljuristisch entzogen wurde. Hierunter fallen diejenigen, deren Vorfahren die deutsche Staatsangehörigkeit durch Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit, Eheschließung mit einem Ausländer, oder die Stellung eines Antrags auf Entlassung verloren haben vor dem Zeitpunkt einer Zwangsausbürgerung.
- 3) Ferner werden die weiteren Nachfahren der oben genannten Kinder auch in den privilegierten Kreis der Erlassregelung einbezogen bis zum Generationenschnitt des §4 abs. 4 StAG. In dem ersten Entwurf der Erlasse war der privilegierte Kreis noch auf die unmittelbaren Abkömmlinge (d.h. die Kinder der sog. 'Erlebnisgeneration') beschränkt.² Die Aufhebung dieser Beschränkung ist ausdrücklich zu begrüßen.

1.2. Änderung der Einbürgerungsvoraussetzungen bzw. -bedingungen

Die Erlasse haben weiterhin die folgenden Änderungen bei den Einbürgerungsvoraussetzungen und -bedingungen für die oben genannten Personengruppen bewirkt:

- 1) Die Einbürgerung nach §14 StAG gemäß der neuen Erlasse erfolgt gebührenfrei. Dies bringt die Einbürgerung für diese Personengruppen in Einklang mit Art. 116 abs. 2 GG. Angesichts der Verbindung der Ausbürgerungspolitik der Nationalsozialisten mit der finanziellen Ausbeutung und Enteignung ihrer Gegner ist dies ein angebrachter Schritt.³

In deren Antwort auf einer kleinen Anfrage der Linken hat die Bundesregierung im April 2019 fälschlicherweise behauptet, dass Einbürgerungen von Nachfahren von NS-Verfolgten nach §14 StAG schon zu dem Zeitpunkt generell gebührenbefreit waren.⁴ Bei Nachfrage von MdB Ulla Jelpke zu dieser Angabe erklärte der Parlamentarische Staatssekretär im BMI, Prof. Dr. Günther Krings, dass Einbürgerungen mit Wiedergutmachungsgehalt nach §14 StAG in manchen Fällen gebührenpflichtig sind, dass aber eine Aufschlüsselung hierdurch angefallener Gebühreneinnahmen wegen des gemeinsamen Haushaltstitels für alle §14 StAG Einbürgerungen einschließlich derjenigen, wo kein Wiedergutmachungsgehalt geltend gemacht wurde, nicht möglich sei.⁵

In einer BMI-internen Stellungnahme zu einem Entwurf der aktuellen Erlassregelung wurde aber im Februar 2019 die Höhe der jährlichen Gebühreneinnahmen von Einbürgerungen von Nachfahren von NS-Verfolgten nach §14 StAG auf €150,000 im

² Ibid.

³ Vgl. hierzu H.G. Adler, *Der verwaltete Mensch: Studien zur Deportation der Juden aus Deutschland* (Tübingen: Mohr, 1974), S. 491-545.

⁴ BT-Drs. 19/9777, Antwort auf Frage 11.

⁵ ████ an MdB ████, 28.5.19, S. 3.

Jahr geschätzt.⁶ Warum das BMI diese Zahl in ihrer Antwort auf die kleine Anfrage der Linken verschwieg, obwohl sie ihm schon im Februar 2019 bekannt war, ist unklar. Auf jeden Fall ist die generelle Gebührenbefreiung unter den neuen Erlassen zu begrüßen.

- 2) Antragsteller müssen nicht mehr über aktuelle Bindungen an Deutschland verfügen oder Nachweise von solchen Bindungen einreichen, um eingebürgert werden zu können.
- 3) Bei der Einbürgerung wird vom Nachweis der Unterhaltsfähigkeit abgesehen, so dass Antragsteller demnach keine Informationen zu ihrer finanziellen Situation angeben müssen.
- 4) Das Niveau der geforderten Sprachkenntnisse wird auf einfache Deutschkenntnisse (A1) reduziert. Diese werden nicht durch ein abgeschlossenes Sprachzertifikat, sondern durch ein persönliches Gespräch mit Angestellten der Auslandsvertretungen geprüft. Während dieses Gesprächs werden auch einfache Kenntnisse der Gesellschafts- und Rechtsordnung und Lebensverhältnisse in Deutschland geprüft. Dies stellt eine unverkennbare Verbesserung im Vergleich zum vorher erforderlichen Einbürgerungstest dar.
- 5) Mehrstaatigkeit wird grundsätzlich hingenommen – Antragsteller müssen ihren Wunsch, ihre andere(n) Staatsangehörigkeit(en) bei der Einbürgerung beizubehalten, nicht begründen.

Somit werden die Einbürgerungsvoraussetzungen und -bedingungen sehr weit an diejenigen für Einbürgerungen nach Art. 116 abs. 2 GG angeglichen. Ausnahme hiervon ist das Erfordernis einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache und der deutschen Gesellschaftsordnung, die Art. 116 abs. 2 GG Berechtigte nicht nachweisen müssen.

1.3. Umsetzung der Erlasse

In den ersten Wochen nach der Verabschiedung der Erlasse sah die Umsetzung derer ziemlich chaotisch aus. Das vom BVA im August zu den Erlassen erstellte Merkblatt wich von den Inhalten der Erlasse in zahlreichen Punkten ab, z.B. indem es weiterhin Nachweise von Bindungen an Deutschland forderte, oder Antragsteller anwies, den Teil des Formulars zur Unterhaltsfähigkeit auszufüllen, usw. Die Auslandsvertretungen schienen auch gewusst zu haben, wie die Erlasse anzuwenden waren. Dies hat zur Folge gehabt, dass alle Auslandsvertretungen in den USA immer noch keine neuen §14 StAG-Anträge anzunehmen begonnen hatten, nachdem Auslandsvertretungen andernorts Nachfahren Termine zur Einreichung der Anträge schon anzubieten begonnen hatten.

Von heute aus betrachtet scheinen diese Probleme vor allem Anfangsschwierigkeiten gewesen zu sein. Das BVA hat das Merkblatt aktualisiert und es den Erlassen angepasst. Obwohl Mitglieder der Article 116 Exclusions Group in den USA, Australien, und anderen Ländern noch auf Termine bei Auslandsvertretungen warten, haben schon einige Mitglieder der Gruppe in UK Termine bei den Auslandsvertretungen

⁶ BMI V II 5 an Dr. Helmut Teichmann, Dr. Felix Klein, Prof. Dr. Hans Hoffmann u.a., betrf. Ministerialvorlagen zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung, 7.2.19, Punkt 3.e: [...] aus Gründen des öffentlichen Interesses [...] [wird] Gebührenbefreiung gewährt, auch wenn dadurch Gebührenausfälle i.H. von jährlich etwa 150,000,- EUR entstehen, die bisher vereinnahmt wurden, da der Erlass vom 28.3.2012 keine Regelung zur Gebührenfreiheit enthält’.

wahrgenommen. Wie bisher immer sind auch jetzt die Angestellten der deutschen Auslandsvertretungen in Großbritannien äußerst behilflich und unterstützend gewesen und leisten eine lobenswerte Arbeit.

Im BVA hat man zusätzliches Personal eingestellt angesichts des zu erwartenden Aufkommens an §14 StAG Einbürgerungsanträgen. Auch hat das BMI sich entschieden, monatliche Berichte vom BVA zu der Bearbeitung der Einbürgerungsanträge zu fordern, um eine bevorzugte und angemessene Behandlung der Anträge zu gewährleisten.⁷ Diesen Schritt begrüße ich besonders ausdrücklich. Angesichts der hohen Komplexität der Thematik werden die Sachbearbeiter im BVA sicher sehr profitieren von der strengen Aufsicht des BMI.

2. Negative Aspekte der Erlassregelung

2.1. Probleme mit einzelnen Aspekten der Einbürgerungsvoraussetzungen nach den Erlassen.

2.1.1. Sprachkenntnisforderungen

Obwohl die Senkung der erforderlichen Sprachkenntnisse auf das Niveau von einfachen Deutschkenntnissen, die in einem persönlichen Gespräch mit Angestellten der deutschen Auslandsvertretungen zu prüfen sind, durchaus zu begrüßen ist, bleibt durch die Forderung von Sprachkenntnissen überhaupt eine Ungleichheit zwischen den nach Art. 116 abs. 2 GG Berechtigten und den bisher ausgeschlossenen Nachfahren.

Obwohl viele Nachfahren die Forderung von einfachen Sprachkenntnissen für unproblematisch halten, melden andere Nachfahren Bedenken. Einige nehmen Anstoß daran, dass sie und ggf. auch ihre jungen Kinder Sprachkenntnisse nachweisen müssen, während ihre später geborenen Geschwister und deren Kinder ohne Weiteres die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben. Einigen, vor allem älteren Nachfahren bereitet die Aussicht auf einen Sprachtest, egal wie informell, schon Sorgen.

2.2. Weiterhin Ausgeschlossene Personengruppen

Auch nach der oben beschriebenen Öffnung des Kreises der Privilegierten sind einige Personengruppen nicht einbezogen worden.

2.2.1. Vor 1977 adoptierte Kinder

Die Bundesregierung hat die Entscheidung getroffen, vor 1977 adoptierte Kinder vom Anwendungsbereich der Erlasse auszuschließen. Dies wird im Text der Erlassen nicht explizit gemacht, ist aber von der Bundesregierung in deren Antwort auf einer kleinen Anfrage der FPD bestätigt worden. In dieser Antwort hat die Bundesregierung diese Entscheidung damit begründet, dass es kein verfassungsrechtliches Verbot von Diskriminierung auf Grund der Adoption gibt, während das Grundgesetz Diskriminierung auf Grund des Geschlechts oder auf

⁷ eAkte des BMI, Az: VII5-20102/63#3, betrf.: Anregung BA Klein – mtl. BVA-Berichte, E-Mail-Korrespondenz im BMI, 13.8.19.

Grund der Nichtheillichkeit verbietet (Art. 3 abs. 2, Art. 6 abs. 5 GG). Aufgrund dessen habe man weniger Veranlassung, Adoptivkindern rückwirkend eine Einbürgerungsmöglichkeit zu eröffnen, als man bei nichtehelichen Kindern von Männern oder bei ehelichen Kindern von Frauen habe. Die Bundesregierung behauptet zusätzlich, dass die Öffnung einer Einbürgerungsmöglichkeit für vor 1977 von NS-Verfolgten adoptierte Kinder notwendig auch zu einem Eingreifen in sämtliche Adoptionsfälle in der Zeit vor der Änderung des Adoptionsrechts führen würde.⁸

Auch vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheint der Ausschluss von Adoptivkindern vom Anwendungsbereich der Erlasse nicht gerechtfertigt. Dass die Diskriminierung von Adoptivkindern nicht verfassungsrechtlich verboten ist, heißt nicht zwingend, dass man bei einer Regelung zur Wiedergutmachung NS-Unrechts Adoptivkinder im Vergleich zu leiblichen Kindern benachteiligen sollte. Warum eine Öffnung einer Einbürgerungsmöglichkeit für die von NS-Verfolgten adoptierten Kinder notwendig auch ein Eingreifen in alle vor 1977 erfolgten Adoptionsfälle führen würde ist nicht ersichtlich – wenigstens wird diese Behauptung in der Antwort der Bundesregierung nicht ausführlich begründet. Auch vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Praxis der Zwangssterilisation von verfolgten Gruppen unter dem Nationalsozialismus erscheint die Entscheidung, vor 1977 adoptierte Kinder vom Anwendungsbereich der Erlasse auszuschließen, unangemessen.

2.2.2. Die Nachfahren von unter dem Nationalsozialismus aus rassischen, religiösen oder politischen Gründen verfolgten Personen, die in Deutschland lange vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten geboren und aufgewachsen sind, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen.

Das Staatsangehörigkeitsrechtsreferat hat bisher auf die Fragen des Verfassers zu dem Status der oben genannten Personengruppe unter den neuen Erlassen nicht reagiert, weder hat sich das Referat sonst öffentlich zu dieser Frage geäußert. In einem BMI-internen Schreiben hat das Referat aber bestätigt, dass die oben genannte Personengruppe nicht unter den Bedingungen der Erlasse eingebürgert werden können.

Nicht einbezogen – obgleich auch dies von Betroffenengruppen gefordert wird – werden Personen, die zwar bereits längere Zeit im Deutschen Reich gelebt und NS-verfolgungsbedingt Deutschland verlassen haben, aber zu keinem Zeitpunkt die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen. Auch wenn zugrunde gelegt wird, dass es ohne NS-Verfolgung zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gekommen wäre, bestand im Rechtssinne eine bloß faktische Aussicht auf Einbürgerung, die kein ausreichender Anknüpfungspunkt für eine staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachungsregelung ist.⁹

Die Selbstverständlichkeit, mit welcher hier den Nachfahren von in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Menschen ein Wiedergutmachungsanspruch im Staatsangehörigkeitsrecht abgesprochen wird, ist überraschend. Die Vorfahren dieser Menschen sind in der Regel schon vor der Nazizeit am Erwerb der

⁸ BT-Drs. 19/12966, S. 8.

⁹ BMI V II 5 an Felix Klein u.a., betrf. Erlass-Entwürfe zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsfällen, 6.2.19, geschickt am 7.8.19 an [REDACTED].

deutschen Staatsangehörigkeit verhindert aufgrund der geschichtswissenschaftlich ausführlich dokumentierten antisemitischen Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich ab 1900.¹⁰ Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten verloren diese Menschen, die daraufhin Opfer nationalsozialistischer Verfolgung und diverser Unrechtsmaßnahmen wurden, jede Aussicht auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit, obwohl sie in Deutschland unter Deutschen und wie andere Deutsche gelebt haben. Die Leichtfertigkeit, mit welcher hier die Verantwortung der Bundesrepublik diesen Menschen gegenüber abgestritten wird, steht in einem frappierenden Gegensatz zu der Ende Juli vom BMI verwendeten Rhetorik bei der Ankündigung der neuen Erlassregelung.

In der dazugehörigen Pressemitteilung stand: ‘Deutschland wird seiner historischen Verantwortung gegenüber den entrichteten emigrierten NS-Verfolgten und ihren Nachkommen gerecht. Es ist ein großer Vertrauensbeweis, wenn die Emigranten und ihre Nachkommen die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben wollen’.¹¹ Die entrichteten emigrierten NS-Verfolgten waren nicht alle deutsche Staatsangehörige, auch wenn sie in der 2. Generation im Land wohnhaft waren. Auch diesen Menschen gegenüber hat Deutschland eine historische Verantwortung, aber es wird seiner historischen Verantwortung nicht dadurch gerecht werden, wenn es sich diesem Problem mit einer engstirnigen, zutiefst legalistischen Denkweise annähert, die an der damaligen Lebenswirklichkeit der Individuen schlichtweg vorbeigeht. Die Vorfahren dieser Menschen sind nicht nur in Deutschland geboren und aufgewachsen, sondern sie haben sich oft auch im Ausland, in welches sie hatten fliehen müssen, um ihr Überleben zu sichern, weiterhin als Deutsche gefühlt und identifiziert.

Es mag sein, dass kein einfachgesetzlicher Einbürgerungsanspruch für diese Personengruppe in der Nachkriegszeit bestand, sondern nur die Möglichkeit einer Einbürgerung unter erleichterten Bedingungen gemäß der damaligen Richtlinien für Ermessenseinbürgerungen.¹² Dies ist aber weder ein zwingender noch ein akzeptabler Grund, die Nachfahren dieser Menschen aus den heutigen Wiedergutmachungsregelungen auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts auszuschließen. Vielmehr könnte man auch aktiv die Entscheidung treffen, die Ermessenseinbürgerungsanträge dieser Personengruppe im Einklang mit dem Wiedergutmachungsgedanken des Art. 116 abs. 2 GG zu behandeln,¹³ angesichts der Verbundenheit ihrer Vorfahren mit Deutschland und der deutschen Sprache und Kultur, sowie angesichts ihrer erlittenen Verfolgung unter dem Nationalsozialismus. Es ist durchaus unbefriedigend, dass das BMI den heutigen Ausschluss dieser Personengruppe von der Wiedergutmachungsregelung durch einen Hinweis auf die Entscheidungen des Gesetzgebers in früheren Jahrzehnten, zumal die gesetzgeberische Behandlung der Einbürgerungsansprüche der NS-Verfolgten in den 1950er Jahren durch zahlreiche Missstände, Ressentiments, und Fehlentscheidungen geprägt war (vgl. ausführliche Rekonstruktion der

¹⁰ Vgl hierzu ausführlich Olivier Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945* (Göttingen: V&R Unipress, 2006), Kapitel 5, ‘Diskriminierung im Einbürgerungsverfahren’, S. 143-63.

¹¹ Diese Pressemitteilung wurde vom Referat V II 5 in Zusammenarbeit mit dem Unterabteilungsleiter ██████████ erarbeitet. BMI eAkte, Aktenzeichen: VII5-20102/62#7, Betreff: Anforderung Büro PSt K und Pressebeitrag VII5.

¹² BMI I B 5, Richtlinien für die Behandlung von Ermessenseinbürgerungen, 29.4.1958, BArch, B 106/73257.

¹³ Dies würde auch dem Vorschlag des Bundesverwaltungsgerichts bei der Behandlung von Einbürgerungsanträgen von jüdischen deutschen Volkszugehörigen, die auf Grund ihrer “Rasse” von nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren, entsprechen. BVerwGE 114, 195.

rechtspolitischen Entwicklungen dieser Zeit im Anhang).

Ein Beispiel, das zeigt, wie sich die beschriebenen Fälle – in Deutschland geborene ‘Ausländer’ und Adoptivkinder – überschneiden können, ist Herr Löwenstein. Die Korrespondenz zwischen der deutschen Botschaft in London und Herrn Löwenstein ist angehängt als Anlage 1. Löwenstein wurde 1924 in Nürnberg geboren als Sohn jüdischer Eltern polnischer Staatsangehörigkeit. Mit 6 Jahren wurde er von einem jüdischen Ehepaar deutscher Staatsangehörigkeit adoptiert, was zum damaligen Zeitpunkt nicht zum automatischen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit führte. Im August 1939, nur wenige Tage vor dem Einmarsch in Polen, gelang ihm die Flucht nach England. Dort blieb er bis 1969, wo er für eine Zeit nach Israel umsiedelte, um danach nach England zurückzukehren. 1993 beantragt er die Wiedereinbürgerung nach Art. 116 abs. 2 GG. Zu seiner Überraschung erhielt er die Antwort, dass er nicht wiedereingebürgert werden kann, weil er niemals die deutsche Staatsangehörigkeit besaß. Die einzige Möglichkeit einer Einbürgerung für ihn ist §1 der Verordnung vom 20.1.1942 (einer Vorgängerregelung des heutigen §14 StAG), diese setze aber ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung voraus. Am 16.8.94 erhielt er einen Brief folgenden Inhalts:

‘Die Regierung von Mittelfranken teilt mit, dass in Ihrem Fall allenfalls eine Einbürgerung nach §1 der Verordnung vom 20.01.1942 in Frage käme. Das öffentliche Interesse an der Einbürgerung wird nach Erörterung der Regierung von Mittelfranken mit dem Staatsministerium des Innern nicht bejaht. Auch im Hinblick auf eine evtl. Wiedergutmachung sind ausreichende Gründe für die Einbürgerung nicht erkennbar’.¹⁴

Kurz darauf ist Herr Löwenstein verstorben. Somit wurde einem in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Sohn deutscher Eltern die Einbürgerung verwehrt, weil die Bundesrepublik Deutschland kein öffentliches Interesse an seiner Einbürgerung bejahte. Die Entscheidung des BMI, die Nachfahren von Herrn W. und seinesgleichen von den Erlassregelungen auf Grund des Mangels eines entsprechenden ehemals gültigen einfachgesetzlichen Einbürgerungsanspruchs auszuschließen, wird wohl Weniges erreichen, außer allenfalls bei den Betroffenen berechtigten Frust gegen das heutige Deutschland hervorzurufen.

2.2.3. Die Nachfahren deutscher Volkszugehöriger in den von den Nationalsozialisten einverleibten Gebieten, die aufgrund ihrer “Rasse” von den Sammeleinbürgerungen dortiger deutscher Volkszugehöriger ausgeschlossen worden waren.

Das BMI hat noch nicht auf meine Fragen zum Status dieser Personen unter der Erlassregelung reagiert. Andere, die im Kontakt mit dem BMI gewesen sind, haben mir mitgeteilt, dass diese Fälle nicht explizit im Erlass erwähnt werden, weil dem BMI nur einige entsprechende Fällen in den letzten Jahren bekannt geworden sind. Für so gelagerte Fälle seien Einzelfallentscheidungen auf der Grundlage der Erlasse möglich.

Der Article 116 Exclusions Group sind 4 Fälle aus den letzten Jahren bekannt, bei welchen die Einbürgerungsanträge von Nachfahren von jüdischen deutschen

¹⁴ Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in London an XXXXXX, 16.8.1994. Vgl. Anlage.

Volkszugehörigen aus den einverleibten Ostgebieten abgelehnt wurden. Die eigentliche Zahl an abgelehnten Anträgen von Nachfahren in dieser Situation dürfte eigentlich viel höher sein. Wir stehen ferner in Kontakt mit 5 Nachfahren von jüdischen deutschen Volkszugehörigen aus den einverleibten Ostgebieten, die noch keinen Antrag gestellt haben, weil ihnen schon im Voraus gesagt worden ist, sie hätten keine Chance auf Erfolg nach Art. 116 abs. 2 GG. Dass es bei vielen der ausgeschlossenen Nachfahrengruppen infolge der Hinweise der Einbürgerungsbehörden bzw. der Auslandsvertretungen auf die mangelnden Erfolgsaussichten oft nicht zu einer Antragstellung kommt sollte stets berücksichtigt werden bei der Beurteilung der Statistik zur Zahl der gestellten Anträge und erfolgten Einbürgerungen nach Art. 116 abs. 2 GG, sowie des Verhältnisses dieser Zahl zum Gesamtbild der berechtigten und ausgeschlossenen Nachfahren von NS-Verfolgten.

Auch wenn die vom BMI genannte Zahl von 1 bis 2 Fällen in neuerer Zeit stimmen würde, so wäre auch diese geringe Zahl kein akzeptabler Grund, die Nachfahren der aus rassistischen Gründen von Sammeleinbürgerungen ausgeschlossenen deutschen Volkszugehörigen nicht explizit in die Erlasse aufzunehmen. Mitglieder unserer Gruppe haben bisher die Erfahrung gemacht, dass Angestellte der Auslandsvertretungen auch bis heute nicht wissen, wie die Anträge unter den neuen Erlassen von diesen Nachfahren behandelt werden. Die Nichterwähnung von diesen Gruppen schafft Unsicherheit sowohl für die Beamten und Angestellten im BVA und in den Auslandsvertretungen, die die Erlasse ausführen und zu den diversen Einbürgerungsmöglichkeiten Beratung anbieten, als auch für die betroffenen Nachfahren. Dies sollte schnellstmöglich durch einen expliziten Einbezug dieser Nachfahren in die Erlasse geklärt werden.

2.3. In Deutschland wohnhafte Nachfahren, die keinen Einbürgerungsanspruch nach Art. 116 abs. 2 GG haben.

Jenseits der weiterhin unter den neuen Erlassen bestehenden Ausschlüsse bestimmter Personengruppen ist ein beträchtlicher Nachteil der Erlassregelung an sich die Tatsache, dass sie überhaupt keine Änderung der Situation der schon im Inland wohnhaften Nachfahren bewirkt. §14 StAG, auf den sich die Erlasse beziehen, kann nur aus dem Ausland benutzt werden. Andererseits ist das BMI auch nicht dazu befugt, die Einbürgerungsvoraussetzungen und -bedingungen für Ermessenseinbürgerungen im Inland nach §8 StAG per Erlass zu ändern. Solche Einbürgerungen werden von den Einbürgerungsbehörden der Bundesländer vollzogen im Einklang mit den Gesetzen selbst und der StAR-VwV, die gemeinsam vom Bund und den Ländern erarbeitet wird und für deren Änderung die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist. Bei einem Vergleich der Einbürgerungsvoraussetzungen und -bedingungen, die einem Abkömmling im Ausland nach der neuen Erlassregelung zustehen, mit einer Einbürgerung nach §8 StAG im Inland nach der gegenwärtig geltenden StAR-VwV, ergibt sich folgendes Bild:

§14 nach BMI-Erlass	§8 StAG nach aktueller StAR-VwV
Deutschkenntnisse auf Niveau A1	Deutschkenntnisse auf Niveau B1
Mehrstaatigkeit wird hingenommen bei der Einbürgerung	Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit findet Anwendung
gebührenbefreit	gebührenpflichtig
Antrag auf Einbürgerung kann sofort gestellt werden	Mindestinlandsaufenthaltsdauer von vier Jahren vor der Antragsstellung
von dem Nachweis der Unterhaltsfähigkeit wird abgesehen	Antragssteller müssen i.d.R. nachweisen, dass sie imstande sind, sich selbst und ihre Angehörigen zu ernähren

Wie diese Gegenüberstellung klar macht, befinden sich im Inland wohnhafte Nachfahren von NS-Verfolgten, die keinen Art. 116 abs. 2 GG Anspruch haben, nun in einer absurdnen Situation, in welcher es für sie oft schneller, billiger, und vorteilhafter wäre, ins Ausland zu ziehen und von dort aus die Einbürgerung zu beantragen, als dies unter Beibehaltung des Lebensmittelpunktes in Deutschland zu tun. Das BMI hat Ende August einen Brief an die Einbürgerungsbehörden der Bundesländer geschrieben und darum gebeten, dass die Behörden in solchen Fällen, die bei Wohnsitz im Ausland unter die Erlassregelung fallen würden, ‘eine erleichterte, gebührenfreie Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit’ gewähren.¹⁵ Während die Bundesländer die Möglichkeit haben, dieser Bitte nachzukommen, haben schon einige Bundesländer in Kommunikation mit dem Verfasser Zeichen gegeben, dass sie dieser Bitte nicht nachzukommen gedenken.

Die Referentin für Staatsangehörigkeitsrecht im Innenministerium des Landes Baden-Württemberg hat z.B. in einem Schreiben vom 30.8 signalisiert, dass (1) die Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Staatsangehörigen von Nicht-EU-Ländern weiterhin Anwendung finden wird; dass (2) es keine Senkung der geforderten Sprachkenntnisse unter Niveau B1 geben wird; und dass (3) die Einbürgerung dieser Personen i.d.R. noch gebührenpflichtig sein wird.¹⁶ Der Staatsangehörigkeitsreferent im Innenministerium Brandenburgs wies auf die mit dem 3. Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes in den Wortlaut des §8 StAG eingeführte Voraussetzung der Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse hin, und argumentierte, dass eine Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse eine gewisse Inlandsaufenthaltsdauer sowie eine gewisse Kenntnis der deutschen Sprache voraussetze, so dass die geringen Anforderungen der neuen Erlassregelung des BMI für §14-Einbürgerungen bei §8 StAG auch im Ausnützen des den Behörden zustehenden Ermessensspielraums nicht

¹⁵ BMI V II 5 an die für das Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht zuständigen obersten Landesbehörden, Az: V II 5 – 20102/62#3 / #7, 27.8.19, S. 4.

¹⁶ ██████████, Leiterin des Referats 46 (Staatsangehörigkeit) des Innenministeriums Baden-Württemberg an Nicholas Courtman, 30.8.19.

angewendet werden können.¹⁷ Der Brandenburgische Referent wies auch darauf hin, dass diese Einbürgerungen nicht gebührenfrei erfolgen würden, und dass er keinen Grund dafür sah, vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung von Nachfahren von NS-Verfolgten abzusehen, wenn man dies bei der Einbürgerung von deutschen Staatsangehörigen, die freiwillig ins Ausland gezogen sind und welche die dortige Staatsangehörigkeit angenommen haben, nicht tut.¹⁸

Darüber hinaus scheinen die Sachbearbeiter in den Einbürgerungsbehörden noch nicht von der Bitte des BMI in Kenntnis gesetzt worden zu sein. Mitglieder der Article 116 Exclusions Group haben seit dem Inkrafttreten der Erlasse Gespräche mit Sachbearbeiter_innen in NRW, München, und Berlin bezüglich neuer Einbürgerungsmöglichkeiten nach §8 StAG nach der Verabschiedung der neuen Erlasse geführt. In allen Gesprächen haben die Sachbearbeiter_innen berichtet, nichts von den neuen Regelungen zu wissen oder auch nur gehört zu haben. Ein Mitglied unserer Gruppe, Frau K., hat ihrer Sachbearbeiterin in NRW die Erlasse vom 30.8. zwei Wochen vor ihrem Termin zugeschickt und darum gebeten, dass die Sachbearbeiterin diese liest. Der Termin galt sowohl für Frau K. als auch Frau K.s siebzigjährige Mutter, welche neulich aus den USA nach Deutschland gezogen ist, um in der Nähe ihrer Tochter zu leben. Frau K.s Mutter wurde 1948 als das eheliche Kind einer ausgebürgerten Deutschen und eines amerikanischen Staatsangehörigen geboren. Die Sachbearbeiterin in der Einbürgerungsbehörde, die Frau K.s Mutter schon vor einigen Monaten mitgeteilt hatte, dass sie die Voraussetzungen für eine Einbürgerung nach §8 StAG nicht erfüllte, hatte jedoch die ihr zugeschickten Erlasse nicht gelesen. Frau K. und ihre Mutter warten noch auf eine weitere Rückmeldung von der Behörde.

Schon in diesem frühen Stadium nach der Verabschiedung der Erlasse scheint es klar zu sein – durch Bitten an die Staatsangehörigkeitsreferenten der Bundesländer wird keine einheitliche Behandlung der Einbürgerungsanträge von Nachfahren von NS-Verfolgten gewährleistet werden können. Eine solche einheitliche Praxis im In- und im Ausland könnte leicht durch eine Gesetzesänderung erreicht werden. Eine Erlassregelung kann dies grundsätzlich nicht erreichen. Die Reaktionen des BMI auf diesen Vorteil einer Gesetzesänderung im Vergleich zu einer Erlassregelung sind bisher wenig überzeugend gewesen. In seiner E-Mail an die Einbürgerungsbehörden der Länder hat das Staatsangehörigkeitsreferat des BMI die folgenden Behauptungen bezüglich der Notwendigkeit einer Regelung für Inlandsfälle gemacht:

‘[...] nach den bisherigen Erfahrungen der Vollzugspraxis [ist] ein ausdrückliches Regelungsbedürfnis nur in Bezug auf Auslandsfälle erkennbar, wie dem verstärkten Interesse an Wiedergutmachungseinbürgerungen im Zusammenhang mit dem Brexit und den jüngst in Medien berichteten Fällen zu ersehen ist. [...] In den letzten Jahren sind dem BMI lediglich zwei Fälle zur Kenntnis gelangt, in denen ein verhinderter Abstammungserwerb geltend gemacht und eine erleichterte Einbürgerung im Inland beantragt worden ist. In beiden Fällen lag allerdings kein NS-Verfolgungshintergrund zugrunde. [...] Die Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern vom 1. Juni 2015 (VAH-StAG) enthalten bereits allgemeine Regelungen für Fälle mit staatsangehörigkeitsrechtlichem Wiedergutmachungsgehalt (Nr. 8.1.3.2 VAH-StAG) bzw. für Abkömmlinge ehemaliger deutscher Staatsangehöriger (Nr. 8.1.3.3 VAH-

¹⁷ Referent für Staatsangehörigkeitsrecht des Innenministeriums des Bundeslands Brandenburg an Nicholas Courtman, 28.8.19, 17.9.19, und 20.9.19.

¹⁸ Referent für Staatsangehörigkeitsrecht des Innenministeriums des Bundeslands Brandenburg an Nicholas Courtman, 20.9.19.

StAG), durch die erleichterte Einbürgerungen möglich sind.¹⁹

Die hier angeführten Punkte werde ich vereinzelt behandeln.

2.3.1. Die Zahl an abgelehnten Anträgen von im Inland lebenden Nachfahren.

Die Zuständigkeit für den Vollzug von Einbürgerungsverfahren von im Inland lebenden Personen liegt bei den Ländern, nicht beim Bund. Es ist daher verständlich, dass das BMI über keine genauen Kenntnisse zur Zahl von abgelehnten Anträgen auf Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 116 abs. 2 GG im Inland verfügt. Jedoch dessen Behauptung, dass es in den letzten Jahren keine solchen Fälle gegeben hat, ist fahrlässig. Allein in der Article 116 Exclusion Group befinden sich 7 Nachfahren NS-Verfolgter, deren Anträge auf Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 116 abs. 2 GG in den letzten fünf Jahren im Inland abgelehnt worden sind.

Die Bundesländer, in denen diese Anträge abgelehnt worden sind, sind Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg, Hamburg, und Bayern. Wir wissen ferner von einem Abkömmling, dessen Antrag auf Feststellung der Staatsangehörigkeit nach Art. 116 abs. 2 GG in Baden-Württemberg abgelehnt worden ist. Mit der Ausnahme von NRW, die auf mein Schreiben nicht geantwortet hat, haben die Innenministerien aller dieser Bundesländer mir gegenüber behauptet, es hätte in den letzten Jahren dort keine Ablehnungen von Art. 116 abs. 2 GG Anträgen gegeben. Dabei haben alle Bundesländer berichtet, dass die Zahl abgelehnter Anträge nach Art. 116 abs. 2 GG dort statistisch nicht erfasst würden. Es ist davon auszugehen, dass es in diesen und in anderen Bundesländern auf der kommunalen Ebene andere Ablehnungen von Art. 116 abs. 2 GG Anträgen gegeben hat, von denen die Staatsangehörigkeitsreferenten der Länder auch nicht wissen. Noch höher dürfte die Zahl derjenigen Nachfahren sein, die nicht mal einen Antrag gestellt haben, nachdem die Sachbearbeiter_innen ihnen ausdrücklich erklärt haben, dass sie keine Erfolgsaussicht hätten.

Diese Fälle werden anscheinend den Staatsangehörigkeitsreferenten und Aufsichtsinstanzen in den Länderinnenministerien nicht gemeldet, und die Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes werden dementsprechend auch nicht von diesen Fällen in Kenntnis gesetzt. Die dem BMI bekannte Zahl von abgelehnten Art. 116 abs. 2 GG Fällen im Inland, die das Ministerium in seiner Kommunikation sowohl mit der Presse als auch mit den Bundesländern verwendet hat, gibt kein zuverlässiges Bild der realen Situation wieder. Somit eignet sich diese Zahl keineswegs als Argument gegen ein Regelungsbedürfnis für im Inland lebende Nachfahren.

2.3.2. Die aktuellen Regelungen der StAR-VwV und der VAH-StAG

Das Bundesministerium hat zusätzlich auf die allgemeinen Regelungen des VAH-StAG hingewiesen, die gewisse Reduzierungen für Einbürgerungsbewerber im Inland mit staatsangehörigkeitsrechtlichem Wiedergutmachungsgehalt (8.1.3.2) oder für Abkömmlinge ehemaliger deutscher Staatsangehöriger (8.1.3.3.) vorschreiben.

¹⁹ BMI V II 5 an die für das Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht zuständigen obersten Landesbehörden, 27.8.19, S. 4-5.

Diese Regelungen sind identisch mit den Punkten 8.1.3.2 und 8.1.3.3 der StAR-VwV. Punkt 8.1.3.2 gilt nur für Personen, die zur sog. 'Erlebnisgeneration' gehören und selbst nationalsozialistische Verfolgung erlebt haben. In beiden Fällen ist nur vorgeschrieben, dass die Mindestinlandsaufenthaltsdauer von 8 auf 4 Jahre reduziert werden kann. Erleichterungen bei anderen Aspekten des Einbürgerungsverfahrens – Deutschkenntnisse, Gebührenpflichtigkeit, Mehrstaatigkeit, usw. – sind nicht vorgeschrieben.

Dasselbe Privileg wird auch gemäß Punkt 8.1.3.4 der StAR-VwV und VAH-StAG allen Einbürgerungsbewerbern aus dem deutschsprachigen Ausland zuteil. Somit unterscheidet sich die nach diesen Vorschriften vorgeschriebene Behandlung des Einbürgerungsantrags eines Holocaustüberlebenden in keiner Weise von der vorgeschriebenen Behandlung des Einbürgerungsantrags eines Österreichers oder Liechtensteiners. Dies steht mit der besonderen historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland den Opfern nationalsozialistischer Verfolgung und deren Nachfahren gegenüber keineswegs in Einklang. Auf diese Regelungen hinzuweisen und zu suggerieren, dass damit schon ausreichende Erleichterungen für die Einbürgerung von im Inland wohnhaften Betroffenen bestehen und es keinen Anlass zu weiteren Regelungen gibt, grenzt an blanken Hohn.

2.4. Der mangelnde symbolische Wert einer Erlassregelung.

Viele der oben beschriebenen Probleme mit der Erlassregelung des BMI können durch eine Justierung der Erlasse gelöst werden mit der Ausnahme der Inlandsfälle, wo ein Erlass nichts zwingend bewirken kann. Abgesehen von den praktischen Defiziten der aktuellen Erlassregelung besteht ein weiterer Nachteil einer Erlassregelung in seinem geringen symbolischen Wert im Vergleich zu einer Gesetzesänderung. Wie ich in der angehängten Rekonstruktion der rechtspolitischen Entscheidungen und Entwicklungen im Gebiet der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung nach 1949 gezeigt habe, sind die Probleme, die in den letzten Jahren in den Fokus der Öffentlichkeit geraten sind, weder neu, noch sind sie in einem Vakuum entstanden.

Die Ausschlüsse, die man heute zu Recht aufhebt, sind vor allem das Ergebnis über Jahrzehnte hinweg getroffener rechtspolitischer Fehlentscheidungen, an welchen die Einbürgerungsversuche NS-Verfolgter und deren Kindern auch über Jahrzehnte hinweg gescheitert sind. Die dreimal in den 1980er Jahren getroffene Entscheidung der Staatsangehörigkeitsreferenten des Bundes und der Länder, kein öffentliches Interesse an der Einbürgerung der Kinder von NS-Verfolgten, die keinen Art. 116 abs. 2 GG Anspruch haben, anzuerkennen, ist ein schillerndes Beispiel einer solchen Fehlentscheidung. Auf diese Entscheidung sind die zahlreichen Briefe an die Kinder NS-Verfolgter, in welchen Sachbearbeiter_innen kalt mitteilen, dass deren Antrag abgelehnt wird, weil die Bundesrepublik Deutschland von deren Einbürgerung 'nicht profitieren' und daher kein öffentliches Interesse bejahen kann, zurückzuführen. Ein Beispiel eines solchen Ablehnungsbriefes ist angehängt als Anlage 2. Dass diese Ablehnungen vor dem Hintergrund des Wissens der Betroffenen ob der Erfahrungen von deren jeweiligen Eltern erfahren werden ist klar – es sollte auch klar sein, dass dies zu Frust und Verbitterung führen kann und bei vielen Menschen auch schon geführt hat. Im Vergleich zu einer Erlassregelung, die allein aus einem Bundesministerium kommt, wäre eine gesetzliche Regelung ein starkes Signal aus der Mitte des Bundestags, die dem Frust der Nachfahren abzuholen vermöchte.

3. Der ‘Generationenschnitt’ des §4 abs. 4 StAG und die rechtspolitische Frage der Befristung des ‘Weitervererbens’ des Einbürgerungsanspruchs nach Art. 116 abs. 2 GG.

In der Erlassregelung hat das BMI den vom §4 abs. 4 StAG gesetzten Generationenschnitt als Endpunkt für das ‘Vererben’ der Einbürgerungsmöglichkeit genommen. Nach §4 abs. 4 StAG erwerben die im Ausland geborenen Kinder von nach 1999 im Ausland geborenen deutschen Staatsangehörigen nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung. Stattdessen erwirbt das Kind die deutsche Staatsangehörigkeit nur dann, wenn seine Eltern die Geburt des Kindes innerhalb eines Jahres bei einer deutschen Auslandsvertretung registrieren. 2016 haben Prof. Dr. Andreas Zimmermann und Prof. Dr. Jelena Bäumler einen Aufsatz veröffentlicht, indem sie argumentieren, dass die Einführung des §4 abs. 4 StAG im Jahre 1999 unversehens ein Auslaufen des Vererbens des Art. 116 abs. 2 GG verursacht hat, da das Vererben des Einbürgerungsanspruchs nach Art. 116 abs. 2 GG höchststrichterlicher Sprechung zufolge vom einfachgesetzlichen Staatsangehörigkeitsrecht abhängig ist.²⁰ Da ich nicht qualifiziert bin, die Stichhaltigkeit dieser Argumentation aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive zu beurteilen, werde ich diese Aufgabe den anderen Sachverständigen überlassen. Wichtig aus meiner Perspektive ist die Art und Weise, auf welche das BMI diese Auffassung übernommen hat, und wie es diese umzusetzen versucht.

Der Art. 116 abs. 2 GG enthält an sich keine zeitliche Befristung des Vererbens des Einbürgerungsanspruchs der Abkömmlinge der Zwangsausgebürgerten. Ob man ab einer gewissen Generation den Nachfahren diesen bedingungslosen Einbürgerungsanspruch nicht mehr zugestehen möchte ist daher primär eine rechtspolitische Frage. Meines Erachtens wäre es an sich legitim, zu einem gewissen Zeitpunkt das Vererben eines bedingungslosen Einbürgerungsanspruches für Nachfahren von NS-Verfolgten aufzuheben, obwohl ich es für angebracht hielte, andere erleichterte (statt bedingungslose) Einbürgerungsmöglichkeiten für diese Personengruppe einzuführen. Angesichts der höchststrichterlichen Sprechung zu Art. 116 abs. 2 GG wäre dies durch eine einfachgesetzliche Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes machbar.

Das BMI vertritt die Position, dass dies schon erreicht worden sei, und zwar durch die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahre 1999, mit welcher der §4 abs. 4 StAG in dessen aktueller Fassung eingeführt wurde. Wie Zimmermann und Bäumler aber anmerken, war sich der Gesetzgeber im Jahre 1999 anscheinend dessen nicht bewusst, dass die Änderung des §4 abs. 4 StAG auch ein ‘Auslaufen’ des Art. 116 abs. 2 GG nach sich ziehen könnte bzw. würde.²¹ Dass eine verfassungsrechtliche Regelung, die der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts dient, unwissend durch eine einfachgesetzliche Änderung aufgehoben wurde, ist sowohl in rechtlicher als auch vergangenheitspolitischer Hinsicht problematisch, auch wenn man mit den daraus resultierenden Folgen zufrieden ist.

Man mag die vom §4 abs. 4 StAG gezogene Grenze für einen angemessenen Endpunkt des Weitervererbens des Einbürgerungsanspruchs nach Art. 116 abs. 2 GG halten. Wenn dem so ist, dann wäre der aufrichtige und angemessene nächste Schritt aber nicht so zu tun, als hätte der §4 abs. 4 StAG, dessen Auswirkungen mit Bezug auf Art. 116 abs. 2 GG zur Zeit seiner Einführung unbekannt waren, dies schon endgültig bewirkt. Angemessener wäre das Stellen eines gesonderten Antrags im Bundestag, damit die Gültigkeit dieser Befristung durch den heutigen Gesetzgeber bestätigt werden kann, und zwar in vollem Bewusstsein der Folgen dieser Entscheidung. Dies würde selbstverständlich erst als Ergebnis einer öffentlichen

²⁰ Jelena Bäumle und Andreas Zimmermann, ‘Art. 116 abs. 2 GG – Ein verfassungsrechtliches Auslaufsmodell?’, *DÖV* 2016, Heft 3, S. 97-104.

²¹ Ebd. S. 100.

Diskussion, in welche Vertreter der jüdischen Gemeinde in Deutschland einbezogen werden müssten, erfolgen dürfen.

Aus Unterlagen aus dem BMI, die ich diese Woche durch einen IFG-Antrag erhalten habe, geht sehr klar hervor, dass das BMI und die Innenpolitiker_innen der Union die von §4 abs. 4 StAG gezogene Grenze bei Art. 116 abs. 2 GG begrüßen. Auf einer Frage des Parlamentarischen Staatssekretärs Günter Krings vom 21.2.19, ob man die Wiedergutmachungsfälle des Art. 116 abs. 2 GG regelungstechnisch vom Generationenschnitt des §4 abs. 4 StAG ausnehmen könnte, antwortete das Referat für Staatsangehörigkeitsrecht des BMI dass dies zwar möglich, aber unerwünscht wäre (Anlage 3). Während eines jour fixe am 3.6.19 haben die Unionsinnenpolitiker_innen den Erlassregelungen des BMI deren Einverständnis gegeben, gleichzeitig aber alles, was über den Generationenschnitt hinausginge, abgelehnt (Anlage 4 und 5). In Vorbereitung dieses jour fixe hat der Referent für Staatsangehörigkeitsrecht im BMI ein Dokument erstellt, in dem er (1) die Problemlage um die Wiedergutmachungseinbürgerungsregelungen dargestellt hat, und (2) für eine Erlassregelung statt einer Gesetzesänderung geworben hat (Anlage 6, S. 3-4). Da die dort vorgebrachten Argumente sowohl für die Frage des Generationenschnitts als auch für die allgemeinere Frage der Vor- und Nachteile von Erlassregelungen im Vergleich zu einer Gesetzesänderung von Relevanz sind, werde ich jetzt vereinzelt auf die dort vorgebrachten Argumente eingehen:

1) *'Eine gesetzliche Regelung, wie von den Grünen 2015 vorgeschlagen, wäre nicht ausreichend, da diese nur den sog. verhinderten Abstammungserwerb in Bezug auf Art. 116 abs. 2 GG erfassen würde. Nicht erfasst würden Fälle [...] wegen des Verlustes der deutschen durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen. Auch diese Fälle bedürfen einer Lösung'*

Dass auch die zweitgenannten Fälle einer Lösung bedürfen, finde ich natürlich richtig. Es stimmt auch, dass die 2015 vorgeschlagene Gesetzesänderung der Grünen (BT-Drs. 18/5361) keine Lösung für diese Nachfahren enthielt. Dies hat aber nichts mit dem Ansatz einer gesetzlichen Regelung *an sich* zu tun, sondern war dem spezifischen Inhalt des 2015 gestellten Gesetzentwurfs geschuldet. Die heute zur Rede stehenden Gesetzentwürfe der Grünen, der Linken, und der FDP beinhalten alle Regelungen, die nicht nur diese Fälle, sondern noch andere, von den Erlassregelungen ausgeschlossene Fallkonstellationen abdecken.

2) *'Eine starre gesetzliche Regelung wäre [...] wenig geeignet, die Besonderheiten der zu erwartenden Einzelfälle zu berücksichtigen'*

Es ist durchaus möglich, ein Gesetz mit der notwendigen Flexibilität und Breite zu schaffen, das allen relevanten Fallkonstellationen gerecht würde. Das haben die vorgelegten Gesetzesentwürfe schon auf befriedigende Weise erreicht.

3) *'Im Vergleich zu einer Erlasslösung [würden wir] sehr lange brauchen, [...] diese in Kraft zu setzen. Das finde ich nicht angemessen. [...] Viele, vor allem jüdische Menschen, insbesondere in Großbritannien, warten auf eine angemessene Regelung'*

Es stimmt durchaus, dass ein Erlass schneller und leichter zu verabschieden ist als ein Gesetz. Es gibt aber Sachen, die ein Erlass schlichtweg nicht erreichen kann, wie z.B. die Etablierung einer einheitlichen Einbürgerungspraxis sowohl im In- als auch im Ausland. Es ist gut, dass der Erlass nun in Kraft ist und viele Nachfahren durch ihn jetzt eingebürgert werden (können). Dies ist aber kein Argument gegen das Verabschieden eines Gesetzes – am

besten ist ein gutes Argument dafür, eine Erlassregelung als Zwischenlösung zu verwenden, bis ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden und in Kraft treten kann.

4) ‘[Es] wäre ein falsches Signal, wenn eine neue gesetzliche Wiedergutmachungsregelung geschaffen würde, obwohl der mit Artikel 116 Absatz 2 GG geregelte Wiedergutmachungsanspruch mit dem Generationenschnitt nach §4 Absatz 4 StAG ausläuft’

Ob Art. 116 abs. 2 GG wegen §4 abs. 4 StAG auslaufen wird ist, wie oben ausgeführt, selbst unklar. Es wäre durchaus möglich, eine gesetzliche Wiedergutmachungsregelung zu schaffen, die alle in den neuen Erlassregelungen behandelten Nachfahren einschließt und gleichzeitig die Frage der Gültigkeit des §4 abs. 4 StAG bei Art. 116 abs. 2 GG und bei den vorher ausgeschlossenen Fällen aufklärt. Eine solche Regelung könnte dann die Gültigkeit des §4 abs. 4 bestätigen oder auch abstreiten – dem Gesetzgeber wäre es überlassen, sich zwischen diesen Möglichkeiten zu entscheiden, aber, wie schon gesagt, eine öffentliche Diskussion über diese verschiedenen Möglichkeiten und deren diverse Folgen wäre erforderlich.

5) ‘Für eine Erlassregelung sprechen auch taktische Gründe. Selbst mit dem Änderungsantrag der Regierungskoalition vom letzten Donnerstag können mit dem Dritten Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz nicht alle Ziele erreicht werden, die wir uns für das Staatsangehörigkeitsrecht vorgenommen haben. Eine Ergänzung des §4 StAG wäre ein guter Hebel, um auch alle vom BMI gewünschten fachlichen Änderungen im Rahmen eines 4. Staatsangehörigkeitsgesetzes einbringen zu können. Ziel der Ergänzung wäre es nun einen Gleichklang für die Wiedergutmachungseinbürgerungen nach Art. 116 Absatz 2 GG zu erreichen’

Wie oben ausgeführt, hielte ich es für an sich legitim, zu einem gewissen Zeitpunkt über eine einfachgesetzliche Befristung des Weitervererbens des Einbürgerungsanspruchs nach Art. 116 abs. 2 GG nachzudenken. Angesichts der besonderen historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für das nationalsozialistische Unrecht sowie angesichts der Bedeutung des Art. 116 abs. 2 GG als verfassungsrechtlicher Wiedergutmachungsbestimmung wäre es aber zuhöchst unangemessen, eine Regelung, welche die Gültigkeit des §4 abs. 4 StAG bestätigen würde, neben einer Reihe anderer, sachlich unverwandter Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts durchzupeitschen.

Der Referentenentwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Bearbeitungsstand Juli 2019, zeigt auch, dass das BMI begonnen hat, diese Überlegung in die Tat umzusetzen. Das ist an sich äußerst enttäuschend. Dass man aber die Möglichkeit eines solchen Manövers in Aussicht stellt als Argument gegen eine Gesetzesänderung, die zu Gunsten der Nachfahren der NS-Verfolgten ausfallen würde, obwohl eine Erlassregelung den Betroffenen weniger Rechtssicherheit garantiert und die im Inland wohnhaften Betroffenen geradezu im Stich lässt, ist inakzeptabel. Die Nachfahren von NS-Verfolgten sind keine Spielbälle, die man instrumentalisieren darf, um andere staatsangehörigkeitsrechtliche Ziele zu erreichen. Dass das BMI seine Position gegen eine Gesetzesänderung auch nur zum Teil auf solchen Erwägungen gefußt hat, ist ein Beispiel eines unwürdigen Umgangs mit der Thematik.

4. Bewertung der einzelnen Gesetzentwürfe.

4.1. Gesetzesentwurf der Grünen (BT-Drs. 19/12200).

Der durch den Gesetzentwurf der Grünen geschaffene neue §15 StAG würde einen Einbürgerungsanspruch für viele bisher ausgeschlossener Nachfahren einführen. Die folgenden Gruppen würden dadurch berücksichtigt:

- 1) Die Nachfahren von zwangsausgebürgerten, früheren deutschen Staatsangehörigen, die bisher auf Grund des verhinderten Abstammungserwerbs keinen Anspruch nach Art. 116 abs. 2 GG hatten (d.h. vor 1953 als eheliches Kind einer Zwangsausgebürgerten geboren, vor 1993 als nichteheliches Kind eines Zwangsausgebürgerten geboren, vor 1977 als von Zwangsausgebürgerten adoptiertes Kind).
- 2) Die Nachfahren früherer deutscher Staatsangehöriger, die ihre Staatsangehörigkeit zwar verfolgungsbedingt, aber nicht durch eine formaljuristische Entziehung verloren haben.
- 3) Die Nachfahren deutscher Volkszugehöriger aus den einverleibten Ostgebieten, die aus rassischen Gründen aus den nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen worden waren.
- 4) Die Nachfahren von Personen, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen, und die vor nationalsozialistischer Verfolgung ins Ausland fliehen mussten.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt alle relevanten Personengruppen, einschließlich einiger von der Erlassregelung ausgeschlossener Gruppen, wie z.B. vor 1977 adoptierte Kinder, oder die oben beschriebene Gruppe 4). Im Gegensatz zu der vom BMI gelieferten Darstellung einer gesetzlichen Regelung als zu starr und inflexibel, um die Problematik erfolgreich zu bewältigen, scheint der §15 abs. 3 allen verschiedenen Fallgruppen durchaus gerecht zu werden. Die vom Gesetzentwurf hergestellten Einbürgerungsmöglichkeiten lassen sich sowohl im Inland als auch im Ausland benutzen. Alle Einbürgerungen nach dem Paragrafen wären gebührenbefreit.

Der Gesetzentwurf sieht aber nicht vor, jeder Gruppe denselben Anspruch auf Einbürgerung zu verleihen. Stattdessen erhält nur Gruppe 1 einen unbedingten Einbürgerungsanspruch, während die drei anderen Gruppen einen sog. Regelanspruch erhalten, der vom Nachweis aktueller Bindungen an Deutschland abhängig wäre. Diesen Ansatz, von einigen Nachfahren mehr, von anderen weniger zu fordern, scheint mir ungerecht zu sein, und hat bei den anderen Mitgliedern der Article 116 Exclusions Group auf wenig Verständnis gestoßen.

Es ist wichtig anzumerken, dass der 3. Halbsatz des §15 abs. 1 die Gültigkeit des Generationenschnitts als Auslaufpunkt des Weitervererbens des Einbürgerungsanspruchs nach Art. 116 abs. 2 GG aufheben würde, indem es das Weitervererben des Einbürgerungsanspruchs von den sonstigen Bestimmungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes befreien würde. Es ist davon auszugehen, dass diese Tatsache für die Einstellung der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf von großer Relevanz ist.

4.2. Gesetzentwurf der Linken (BT-Drs 19/13505).

Ähnlich wie der Gesetzesentwurf der Grünen würde der Gesetzesentwurf der Linken einen neuen §15 StAG schaffen, der den Nachfahren von NS-Verfolgten einen Einbürgerungsanspruch einräumen würde. Alle im Gesetzesentwurf der Grünen berücksichtigten Personengruppen werden auch in diesem Gesetzesentwurf

berücksichtigt. Die verwendeten Formulierungen unterscheiden sich ein wenig von denen der Grünen, weisen aber auch ein ausreichendes Maß an Flexibilität und Breite auf, um allen Fallkonstellationen gerecht zu werden. Auch hier würde der §15 abs. 1 die Gültigkeit des Generationenschnitts des §4 abs. 4 StAG als Auslaufpunkt des Art. 116 abs. 2 GG aufheben.

Im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Grünen hat dieser aber den Vorteil, dass er allen Abkömmlingen einen unbedingten Einbürgerungsanspruch zugestehen würde.

4.3. Antrag der FDP (19/14063).

Der Antrag der FDP würde die Bundesregierung mit der Herausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beauftragen, der einen einfachgesetzlichen Einbürgerungsanspruch für die Nachfahren NS-Verfolgter etabliert. Die im Antrag angegebenen Eckpunkte für einen solchen Gesetzesentwurf sind fast deckungsgleich mit den Forderungen der Grünen und der Linken, obwohl der Antrag der FDP eine größere Ähnlichkeit mit dem Gesetzesentwurf der Linken aufweist in der Zusprechung eines unbedingten Einbürgerungsanspruchs an alle Nachfahren.

5. Fazit und Empfehlung

Die Erlassregelung des BMI stellt eine unleugbare Verbesserung der Sachlage dar, über welche viele Nachfahren von NS-Verfolgten sich gefreut haben und von welcher sehr viele sicherlich profitieren werden. Nichtsdestotrotz besteht immer noch Anlass zu einer gesetzlichen Regelung der Einbürgerungsansprüche der Nachfahren, zum Teil weil die Erlassregelung einige Personengruppen zu Unrecht ausschließt, aber auch weil eine Erlassregelung an sich keine bindenden Normen für die Behandlung der Einbürgerungsanträge von Nachfahren im Inland bewirken kann. Hinzu kommt auch der Aspekt des mangelnden symbolischen Gewichts einer internen Veraltungsvorschrift. Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts und das Aufräumen der Konsequenzen des unbefriedigenden Umgangs mit den Folgen dieses Unrechts in den frühen Jahren der Bundesrepublik erfordern ein starkes Signal aus der Mitte des Bundestags.

Die vorgelegten Gesetzentwürfe der Linken und der Grünen und der Antrag der FDP unterscheiden sich voneinander in deren Forderungen auf nur geringe Art und Weise. Meine Empfehlung wäre, durch einen Änderungsantrag einen gemeinsamen, überfraktionellen Gesetzesentwurf zu erstellen, der den Abkömmlingen aller Personengruppen einen unbedingten Einbürgerungsanspruch zuspricht.

Von: [REDACTED]
Gesendet: Donnerstag, 21. Februar 2019 12:48
An: [REDACTED]
Betreff: WG: 190215 V II 5_Büro PSt K_Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

z.Vg.

ANLAGE 3

Von: VII5_
Gesendet: Donnerstag, 21. Februar 2019 12:47
An: [REDACTED]
Cc: PStKlings_ ; ALV_ ; UALVII_ ; VII5_ [REDACTED]
Betreff: 190215 V II 5_Büro PSt K_Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

VII5-20102/48#2

Sehr geehrte Frau [REDACTED]

dies wäre regelungstechnisch möglich, wenn wir die Wiedergutmachungsfälle von § 4 Abs. 4 StAG ausnehmen (s. gelbe Markierung in unserer 1. Antwort).

Mit freundlichen Grüßen

Von: [REDACTED]
Gesendet: Donnerstag, 21. Februar 2019 12:39
An: [REDACTED]
Cc: PStKlings_ ; ALV_ ; UALVII_ ; VII5_ [REDACTED]
Betreff: AW: 190215 V II 5_Büro PSt K_Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

Herr PSt Prof. Dr. Krings möchte noch wissen, ob es regelungstechnisch gehen würde und nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

Vielen Dank vorab und viele Grüße

BMI - Büro PSt Prof. Dr. Krings
Tel: +49 30 18 681 11 125

Von: VII5_
Gesendet: Dienstag, 19. Februar 2019 13:48
An: [REDACTED]
Cc: PStKlings_ ; ALV_ ; UALVII_

Betreff: WG: 190215 V II 5_Büro PSt K _Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

VII5-20102/48#2

Vermerk:

Zu Frage 1:

Bei „doppelter Geburt im Ausland“ handelt es sich um eine bereits seit den 1990er Jahren gebräuchliche Formulierung im Zusammenhang mit dem Generationenschnitt.

Zu Frage 2:

Es handelt sich bereits um eine sehr großzügige Regelung. Der im Rahmen des Artikels 116 Absatz 2 GG anzuwendende Generationenschnitt des § 4 Absatz 4 StAG betrifft erst die zweite nach 1999 im Ausland geborene Generation von Abkömmlingen von NS-Zwangsausgebürgerten. Die erste nach 1999 im Ausland geborene Generation behält lebenslänglich den voraussetzungslosen Wiedereinbürgerungsanspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG. Auch für die zweite nach 1999 im Ausland geborene Generation soll noch die Möglichkeit erhalten werden, den Anspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG innerhalb eines Jahres nach der Kindesgeburt geltend machen zu können.

Die nach 1999 geborenen Abkömmlinge gehören fast ausschließlich einer Generation jenseits der Enkelgeneration an. Es handelt sich also um Personen, die in dritter, vierter oder einer weiteren Generation mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Ausland leben und dort integriert sind, in der Regel keinen Bezug zum heutigen Deutschland haben, nicht nach Deutschland übersiedeln wollen und auch nicht über deutsche Sprachkenntnisse verfügen. Es dürfte daher nicht vermittelbar sein, darüber hinausgehend noch über weitere Generationen hinweg einen voraussetzungslosen Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach Artikel 116 Absatz 2 GG unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit ohne jegliche Integrationsvoraussetzung zu gewähren, während nach 1999 in zweiter Generation im Ausland geborene Kinder deutscher Staatsangehöriger nicht mehr ohne weiteres die deutsche Staatsangehörigkeit im Wege der Abstammung erwerben können.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag
gez. [REDACTED]

Referat V II 5 - Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten -
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Alt-Moabit 140, 10557 Berlin
Telefon: 030 18 681-10149
Fax: 030 18 681-510149
E-Mail: VII5@bmi.bund.de
Internet: www.bmi.bund.de

Von: [REDACTED]

Gesendet: Dienstag, 19. Februar 2019 09:03

An: ALV_

Cc: PStKlings_ ; UALVII_ ; VII5_

Betreff: WG: 190215 V II 5_Büro PSt K _Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

Sehr geehrter Herr Professor Hofmann,

Herr PSt Prof. Dr. Krings hat zwei Anmerkungen bezüglich der u.a. Antworten.
Für eine zeitnahe Rückmeldung bezüglich seiner Frage 2 wäre er dankbar.

Zu der Frage 1: „Was ist eine doppelte Geburt?“
„...dachte ich mir, wir sollten dazu aber weniger missverständliche Formulierungen finden.“

Zu der Frage 2: „Könnte man die Art. 116 II Fälle nicht auch ausnehmen vom Generationenschnitt?“
„...was hindert den Gesetzgeber daran, in diesen Fällen großzügiger zu sein?“

Vielen Dank vorab und viele Grüße
[REDACTED]

BMI - Büro PSt Prof. Dr. Krings
Tel: +49 30 18 681 11 125

Von: VII5
Gesendet: Freitag, 15. Februar 2019 18:00
An: [REDACTED]
Cc: PStKrings_, ALV_, UALVII_, VII5
Betreff: 190215 V II 5_Büro PSt K_Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

VII5-20102/48#2

Vermerk:

Zu der Frage: „Was ist eine doppelte Geburt?“

Mit dem Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 15. Juli 1999 ist mit Wirkung vom 1. Januar 2000 ein neuer Absatz 4 in den § 4 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) eingefügt worden, der eine Einschränkung des Abstammungserwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit für im Ausland geborene Kinder deutscher Eltern / eines deutschen Elternteils mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland vorsieht. Hier gilt zunächst die Regelung für den Abstammungserwerb nach § 4 Absatz 1 StAG: Das im Ausland geborene Kind erwirbt allerdings grundsätzlich nicht die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung, wenn bereits der für die Ableitung der deutschen Staatsangehörigkeit maßgebliche Elternteil nach Inkrafttreten des Gesetzes, also nach dem 31. Dezember 1999, im Ausland geboren ist, sofern nicht das Kind andernfalls staatenlos würde oder binnen Jahresfrist nach der Kindesgeburt ein Antrag nach § 36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im (deutschen) Geburtenregister bei der zuständigen Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland gestellt wird (also deutsche Eltern / deutscher Elternteil und Kind nach 1999 im Ausland geboren = doppelte Geburt im Ausland). Sind beide Eltern deutsche Staatsangehörige, so kommt es für die Einschränkung des Abstammungserwerbs darauf an, dass beide im Ausland geboren sind. Diese Einschränkung des Abstammungserwerbs bei fehlendem Bezug zum Staatsgebiet wurde bereits im Asylkompromiss der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD vom 6. Dezember 1992 grundsätzlich vereinbart.

Zu der Frage: „Könnte man die Art. 116 II Fälle nicht auch ausnehmen vom Generationenschnitt?“

Bei Anwendung des Artikels 116 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) auf Abkömmlinge eines früheren deutschen Staatsangehörigen, dem die deutsche Staatsangehörigkeit durch eine NS-Zwangsausbürgerung entzogen worden ist, ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung Voraussetzung für deren Wiedereinbürgerung, dass diese aufgrund der Ausbürgerung ihrer Vorfahren die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erhalten bzw. verloren haben (vgl. BVerwGE 68, 220, 232 ff.; BVerwGE 85, 108, 112 ff.). Dies entspricht sowohl dem Wiedergutmachungszweck der Vorschrift als auch dem Wortlaut, da nur dann von einer „Wiedereinbürgerung“ gesprochen werden könne, wenn an die infolge der Ausbürgerung vorenthaltene Staatsangehörigkeit angeknüpft werde. Bei der Prüfung des Anspruchs eines Abkömmlings ist dementsprechend die hypothetische Prüfung vorzunehmen, ob der Abkömmling ohne die

Ausbürgerung seines Vorfahren die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätte. Dazu muss der Abkömmling zum Ausgebürgerten in einem Verhältnis stehen, „an welches das Staatsangehörigkeitsrecht den gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit knüpft“ (vgl. BVerwGE 68, 220, 234). Die Prüfung muss hierbei nach den Erwerbsregeln erfolgen, die zum Zeitpunkt der Ausbürgerung galten, jedoch vorbehaltlich späterer Gesetzesänderungen bis zur Antragsstellung. Der in § 4 Absatz 4 StAG vorgesehene Generationenschnitt schließt bei „doppelter Geburt im Ausland“ den gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Abstammung von einem deutschen Elternteil nach § 4 Absatz 1 StAG grundsätzlich aus und ist daher bei der Prüfung, ob ein Anspruch eines Abkömlings auf Wiedereinbürgerung nach Artikel 116 Absatz 2 GG besteht, zu beachten.

Zwar wäre es möglich, für den Wiedereinbürgerungsanspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG die Anwendung des § 4 Absatz 4 StAG durch eine gesetzliche Regelung auszuschließen. Die damit verbundene fortdauernde Privilegierung von Abkömmlingen früherer deutscher Staatsangehöriger im Sinne des Artikels 116 Absatz 2 GG würde aber zu Wertungswidersprüchen im Verhältnis zu Abkömmlingen anderer deutscher und ehemaliger deutscher Staatsangehöriger führen. So gilt für im Ausland geborene Kinder deutscher Staatsangehöriger, die bereits selbst nach 1999 im Ausland geboren sind, eben die Beschränkung des § 4 Absatz 4 StAG. Auch ist eine Einbürgerung von im Ausland lebenden Abkömmlingen ehemaliger deutscher Staatsangehöriger nach § 13 StAG auf deren minderjährige Kinder beschränkt. Deshalb ist vorgeschlagen worden, in § 4 Absatz 4 StAG eine ergänzende Regelung zu der in Satz 2 geregelten Ausnahme aufzunehmen, nach der für das im Ausland geborene Kind eines nach Artikel 116 Absatz 2 GG letztmalig selbst anspruchsberechtigten Abkömlings ein auf die Zeitdauer eines Jahres nach der Kindesgeburt befristeter Anspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG eingeräumt wird (Gleichklang mit der Erwerbsregelung für Kinder deutscher Staatsangehöriger nach § 4 Absatz 4 Satz 2 StAG). Bei Artikel 116 Absatz 2 GG handelt es sich um eine Übergangs- und Schlussvorschrift des Grundgesetzes; mit der im Hinblick auf den Wiedergutmachungszweck keine institutionelle Garantie für einen zeitlich unbeschränkten, generationenüberschreitenden Einbürgerungsanspruch verbunden ist:

Mit freundlichen Grüßen

Von: [REDACTED]
Gesendet: Freitag, 15. Februar 2019 10:05
An: ALV_
Cc: PStKlings_ ; UALVII_ ; VII5_
Betreff: Bitte um Beantwortung der Fragen zum Abdruck Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

Sehr geehrter Herr Professor Hofmann,

Herr PSt Prof. Dr. Krings bittet zu anliegendem Abdruck um Beantwortung der Frage „Was ist eine doppelte Geburt?“ und zu 4. „Könnte man die Art. 116 II Fälle nicht auch ausnehmen vom Generationenschnitt?“ Über eine zeitnahe Rückmeldung direkt per Mail würde er sich freuen.

Vielen Dank vorab und viele Grüße

BMI - Büro PSt Prof. Dr. Krings
Tel: +49 30 18 681 11 125

< Datei: 190206-VII5_Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten.pdf >

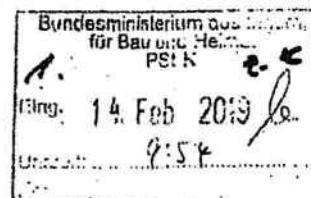
Referat V II 5

VII5-20102/48#2

RefL: MinR Dr. Gnatzy

Berlin, den 6. Feb. 2019

Hausruf: 10152



Herrn Minister

Über:

Herrn St Teichmann

Herrn BA Klein

Herrn AL V *IV* ✓/✓

Herrn UAL VII ✓/✓

Abdruck:

Herrn PSt Dr. Krings

Herrn PSt Mayer

Herrn St Engelke

Herrn St Dr. Kerber

AL G

Presse

Betr.:

Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

hier: Auswirkungen des in § 4 Abs. 4 StAG verankerten Generationenschnitts auf den Wiedergutmachungsanspruch in Art. 116 Abs. 2 GG (NS-bedingter Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit)

1. Votum

Es wird vorgeschlagen, in den Entwurf für ein 3. StAA und C (gegenwärtig in der Rechtsabstimmung) eine Ergänzung des § 4 Abs. 4 StAG (Generationenschnitt für im Ausland geborene Deutsche) einzufügen, durch die der Anspruch nach Art. 116 Abs. 2 GG für eine weitere Generation erhalten werden kann („weiches“ Auslaufen). *✓*

2. Sachverhalt

Nach Art. 116 Abs. 2 GG sind frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30.1.1933 und dem 8.5.1945 durch NS-Verfolgungsmaßnahmen die Staatsangehörigkeit entzogen wurde, auf Antrag wieder einzubürgern. Dies gilt auch für Abkömmlinge der Ausgebürgerten, und zwar für sämtliche Nachkommen absteigender Linie (Kinder, Enkel und weitere Nachkommen) ohne zeitliche Beschränkung. Aus Sinn und Zweck des Art. 116 Abs. 2 GG (staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung) ergibt sich aber einschränkend, dass (nur) der staatsangehörigkeitsrechtliche Zustand wiederherzustellen ist, wie er ohne Ausbürgerung bestanden hätte. Es

ist daher eine hypothetische Prüfung erforderlich, ob der Abkömmling ohne die Ausbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätte (BVerwGE 85, 108; 95, 36). Diese tatbestandsbeschränkende Kausalität ist auch in Bezug auf den zum 1.1.2000 in § 4 Abs. 4 StAG eingeführten Generationenschnitt von Bedeutung, durch den der ~~Abstammungserwerb für im Ausland geborene Kinder eingeschränkt wird.~~ Danach erwerben Kinder vom ~~1.1.2000~~ nach dem 31.12.1999 bereits selbst im Ausland geborenen Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit grundsätzlich nicht, es sei denn, dass innerhalb eines Jahres nach ihrer Geburt ein Antrag auf Beurkundung im Geburtenregister gestellt wird. Dies bedeutet, dass bei doppelter Geburt im Ausland nach dem 31.12.1999 grundsätzlich ein normaler Abstammungserwerb nach § 4 Abs. 1 StAG nicht mehr stattfindet. Dies schlägt infolge der hypothetischen Kausalitätsprüfung auch auf Art. 116 Abs. 2 GG durch, da die Zuerkennung der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 116 Abs. 2 GG (nur) nach Maßgabe der allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Erwerbsgründe erfolgt.

Was ist
eine
doppelte
Geburt?

Da in § 4 Abs. 4 StAG keine Ausnahme in Bezug auf Art. 116 Abs. 2 GG vorgesehen wurde, hat der Gesetzgeber der Weitervererbung des Anspruchs aus Art. 116 Abs. 2 GG eine zeitliche Grenze gezogen und sein schrittweises Auslaufen bewirkt.

Eine entgegenstehende institutionelle Garantie ist Art. 116 Abs. 2 GG, zumal er lediglich als Übergangsvorschrift konzipiert ist, nicht zu entnehmen. Es war nicht die Intention des Verfassungsgebers, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes bestehenden Erwerbsvoraussetzungen in Bezug auf die aus Art. 116 Abs. 2 GG Berechtigten zu perpetuieren; vielmehr sollten Abkömmlinge nur so gestellt werden, wie sie staatsangehörigkeitsrechtlich bei normalen Verlauf ohne die Ausbürgerung ihres Vorfahren gestanden hätten. Es ist dementsprechend auch Sinn der hypothetischen Prüfung, eine überobligatorische Privilegierung auszuschließen.

Die Folge ist, dass jetzt im Ausland geborene Abkömmlinge der vierten oder fünften Generation, deren maßgeblicher Elternteil nach dem 31.12.1999 ebenfalls im Ausland geboren wurde, keinen Anspruch nach Art. 116 Abs. 2 GG mehr haben. Da nach diesem Datum Geborene bereits das gebärfähige Alter erreicht haben, kann dies in einzelnen Fällen schon jetzt tatsächlich zum Tragen kommen.

3. Stellungnahme

Da die erheblichen Auswirkungen des Generationenschnitts auf den Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG in der Öffentlichkeit bisher nicht bekannt sind, ist zu überlegen,

ob diese unmittelbaren Folgen nicht abgedeckt werden sollten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Zusammenhang mit dem Brexit gegenwärtig die unzureichende Reichweite der Wiedergutmachungsregelungen diskutiert wird (vgl. parallele Ministervorlage v. 6. Feb. 2019).

Anknüpfungspunkt dafür wäre, dass in Bezug auf den Generationenschnitt nach § 4 Abs. 4 StAG die deutsche Staatsangehörigkeit ausnahmsweise doch erworben wird, wenn innerhalb eines Jahres ein Antrag auf Beurkundung der Geburt des Kindes nach § 36 Personenstandsgesetz (PStG) gestellt wird. In der Fallkonstellation des Art. 116 Abs. 2 besteht jedoch keine Möglichkeit, einen entsprechenden Antrag zu stellen, weil § 36 PStG hierfür eine Auslandsgeburt als Deutscher voraussetzt. Die Konsequenz wäre, dass unter Geltung des § 4 Abs. 4 StAG mangels einer Möglichkeit zur Geburtsanzeige ein hypothetischer Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Abkömmlinge nicht mehr möglich wäre. Damit könnten die Abkömmlinge Art. 116 Abs. 2 GG nicht mehr in Anspruch nehmen, obwohl bei normalem staatsangehörigkeitsrechtlichem Verlauf, der nur aufgrund der Ausbürgerung des von NS-Unrecht betroffenen Vorfahren nicht eintreten kann, ein abstammungsrechtlicher Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch einfachen Antrag auf Beurkundung im Geburtenregister binnen Jahresfrist erfolgt wäre. Dies steht in Konflikt mit der in Art. 116 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankerten Verpflichtung zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung.

§ 4 Abs. 4 StAG sollte deshalb dahingehend ergänzt werden, dass die in Satz 2 geregelte Ausnahme (kein Ausschluss vom Abstammungserwerb) auch gilt, wenn innerhalb eines Jahres nach der Geburt eines anspruchsberechtigten Abkömmlings der Antrag nach Art. 116 Abs. 2 GG gestellt wird. Dadurch ist wie bei den Auslandsdeutschen durch die Eltern binnen Jahresfrist zu entscheiden, ob ihr Kind die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben soll oder nicht. Im Fall der Antragstellung wird gleichermaßen die Hinwendung zum deutschen Staatsverband i.S. des § 4 Abs. 4 StAG dokumentiert. Mit dieser Rechtsänderung würde eine zeitliche Ausdehnung um eine Generation erfolgen („weicher Schnitt“).

Sobald ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Art. 116 Abs. 2 GG erfolgt ist, gelten für die dann deutschen Abkömmlinge nachfolgender Generationen die allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen (Abstammungserwerb nach § 4 Abs. 1 bzw. Abs. 4 bei fortbestehendem Auslandsaufenthalt), so dass Art. 116 Abs. 2 GG nicht mehr zur Anwendung kommt und auch nicht mehr benötigt wird.

Abkömmlinge, bei denen der Fall des § 4 Abs. 4 StAG bereits eingetreten und die Jahresfrist verstrichen ist, sollten bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Änderung über Ermessen eingebürgert werden.

4. Kommunikation

Die Auswirkungen des Generationenschnitts auf den Anspruch nach Art. 116 Abs. 2 GG sind in der Öffentlichkeit nicht bekannt und müssen daher mit der vorgesehenen gesetzlichen Ergänzung des § 4 Abs. 4 StAG umfassend (insbesondere auch über die Auslandsvertretungen) publik gemacht werden.

Dr. Gnatzy

Womit kann die
Art. 116 E - Fällen
auch ausreichend
vor Gerichten schützen?

Von: [REDACTED]
Gesendet: Mittwoch, 5. Juni 2019 14:26
An: RegVII5
Betreff: Ergebnisvermerk_Unions Jour Fixe am 3. Juni 2019

z.Vg. VII5-20102/62#3 u. 7

Von: Griesbeck, Michael, Dr.
Gesendet: Mittwoch, 5. Juni 2019 10:40
An: VII5_ ; VII1_
Betreff: WG: Unions Jour Fixe am 3. Juni 2019
z.K.
Mit freundlichen Grüßen
Dr. Michael Griesbeck
Leiter der Unterabteilung V II (Verwaltungsrecht)

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 18 681 10186
PC-Fax: +49 (0) 30 18 681 510186
E-Mail: Michael.Griesbeck@bmi.bund.de

Von: [REDACTED]
Gesendet: Mittwoch, 5. Juni 2019 10:30
An: PStKrings_ ; PStMayer_ ; PStWanderwitz_ ; StBohle_ ; StEngelke_ ; StKerber_ ; StTeichmann_ ; StVitt_ ; ALB_ ; ALBW_ ; ALCI_ ; ALD_ ; ALDG_ ; ALG_ ; ALH_ ; ALKM_ ; ALM_ ; ALOeS_ ; ALSP_ ; ALSW_ ; ALV_ ; ALZ_ ; StabEU_ ; Göbel, Ralf; GI1_ ; Vogel, Michael, Dr.; GI3
Cc: Hübner, Christoph, Dr.; [REDACTED]

Betreff: Unions Jour Fixe am 3. Juni 2019
Sehr geehrte Damen und Herren,
anbei auch das schriftliche Protokoll zum Unions Jourfix vom 3. Juni :

ANLAGE 4

- Wiedergutmachungseinbürgerung: MdB [REDACTED] tritt für eine pragmatische Lösung ein; alles, was über den von BMI geplanten Generationenschnitt hinausgeht, lehnt er ab.

ANLAGE 5

Referat V II 5

VII5-20102/62#3 #7

RefL: MinR Dr. Gnatzy



Berlin, den 15. Juli 2019

Hausruf: 10152

✓ 22.7.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat SIT 314-13	
Eing.	18. JULI 2019
Uhrzeit:	13:50
Nr.:	241

Herrn Minister

Über:

Eugenie i.U.
Herrn St Reichmann

Herrn AL V 14/17.7.

Herrn UAL VII 16/7

8/17

LMB PSTK

Abdruck:

Herrn PSt Dr. Krings

1. 2. k.

Herrn PSt Mayer

Eing. 23. Juli, 2019

Herrn St Dr. Kerber

Uhrzeit: 15.14.19
Nr.: 320/19

AL G

Referate G13, G12, 2. Rs. inkl. 100/19

✓ 2. Abt. 12.2.19
Herrn PSTK mit der B. W. v. v. g. f. r. e. s. l. u. n. d. der V. e. n. d. u. n. g. als St. S. c. n. i. g.

Betr.:

Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten

hier: Erlass-Entwürfe zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsfällen (insbes. auch mit NS-Verfolgungshintergrund)

Bezug: Ministervorlage vom 6. Februar 2019; Rücksprache vom 19. März 2019

Anlage: 2

✓ 1. 2. k.

1. Votum

Billigung und Zeichnung des als Entwurf beigefügten Schreibens an die stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Frau MdB Dr. Högl.

2. Sachverhalt

Im Nachgang zur Rücksprache vom 19. März 2019, in der Sie wegen der Reichweite und Bedeutung der geplanten Erlass-Regelungen gebeten hatten, zunächst das Einvernehmen mit den Innenpolitikern der Koalitionsfraktionen herzustellen, hat am 9. April 2019 ein durch Herrn St T moderierter erster Meinungsaustausch mit Innenpolitikern der Unionsfraktion stattgefunden. Dabei bestand das grundsätzliche Verständnis, zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Rechtslage zu kommen. Zugleich wurde aber die Befürchtung geäußert, dass die angedachten Regelungen zu weitgehend sein könnten. Zudem bestand wegen des signifikant erhöhten Aufkommens an Einbürgerungsanträgen im Zusammenhang mit dem Brexit Skepsis, ob diese nicht eher durch das Bestreben, den nachteiligen Folgen des Brexit zu entgehen, veranlasst sein könnten, als

durch nachwirkende Folgen eines NS-Verfolgungsschicksals in der Familie. Es wurde daher gebeten, weitergehendes Hintergrundmaterial zur Verfügung zu stellen, in dem insbesondere dargelegt ist, was die Ausdehnung der bestehenden Erlassregelung bis zum Generationenschnitt bedeutet und Fallbeispiele gegeben werden. Die Materialien sind am 7. Mai 2019 zugeleitet worden.

Im Jour Fixe am 3. Juni 2019 hat sich Fraktionsvize Frei für eine pragmatische Lösung ausgesprochen. Alles, was über die vom BMI geplanten Regelungen bis hin zum Generationenschnitt hinausgehe, werde abgelehnt. Damit besteht auf Unionsseite Einverständnis mit den geplanten Erlassregelungen.

Ursprünglich hatten Sie angedacht, im Anschluss ein Gespräch mit Frau Dr. Högl zu führen. Frau Dr. Högl hatte mit Schreiben vom 22. Februar 2019 an Herrn PSt K die Problematik bereits selbst angesprochen und Handlungsbedarf gesehen. Mit Antwortschreiben vom 3. April 2019 hat Herr PSt K mitgeteilt, dass im BMI schon geprüft werde, ob erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten geschaffen werden können und er unaufgefordert auf sie zukommen würde, sobald diese Prüfung abgeschlossen ist.

3. Stellungnahme

Um die Angelegenheit mit Blick auf die parlamentarische Sommerpause zu beschleunigen, wird vorgeschlagen, den bereits erfolgten Schriftwechsel durch Ministerschreiben aufzugreifen, Frau Dr. Högl darin die Eckpunkte der angedachten Erlasslösung darzulegen und ihr Einverständnis mit diesem Vorgehen zu erbitten. Ein Entwurf ist als Anlage beigefügt.

Es wird vorgeschlagen, dass Herr PSt K am Rande der am 24. Juli 2019 stattfindenden BT-Sondersitzung zur Vereidigung der neuen Verteidigungsministerin auf Frau Dr. Högl zugeht, um für die vorgeschlagene Lösung zu werben und ggfs. noch offene Fragen zu klären.

4. Kommunikation

Kommunikation erst nach abschließender Entscheidung über die Erlasse und damit über die Reichweite und den Adressatenkreis der künftigen Regelung.

Dr. Gnatzy

ANLAGE 6

Referat V II 5

29. Mai 2019

Unions Jour Fixe

am 3. Juni 2019

TOP

Wiedergutmachungseinbürgerung

angemeldet von: Referat V II 5

Sachverhalt

Mit Ministervorlage vom 6. Februar 2019 ist vorgeschlagen worden, eine Erlassregelung aus dem Jahr 2012 zu erweitern.

Im **Erlass 2012** wurden lediglich die Fälle des „verhinderten Abstammungserwerbs“ geregelt. Diese betraf im Ausland lebende eheliche Kinder zwangsausgebürgter aber auch nichtverfolgter deutscher Mütter und ausländischer Väter, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes und vor dem 1. April 1953 geboren sind und seinerzeit nicht durch Abstammung die deutsche Staatsangehörigkeit hätten erwerben können bzw. erwerben konnten.

Der Erlass 2012 wurde später erweitert auf die Fälle der vor dem 1. Juli 1993 geborenen nichtehelichen Kinder zwangsausgebürgter und nichtverfolgter deutscher Väter und ausländischer Mütter.

Mit der geplanten **Erlassregelung** soll die erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit auf alle im Ausland lebenden Nachkommen deutscher NS-Verfolgter ausgedehnt werden. Die beabsichtigte Erlassregelung sieht nicht nur die Einbeziehung der vom „verhinderten Abstammungserwerb“ betroffenen Kinder zwangsausgebürgter und nichtverfolgter deutscher Elternteile, die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes geboren sind, sondern auch von Kindern früherer deutscher Staatsangehöriger, denen die deutsche Staatsangehörigkeit zwar nicht durch eine NS-Zwangsausbürgerung entzogen worden ist, die diese aber im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen verloren haben, und ihrer jeweiligen Nachkommen vor.

Herr Minister hat Herrn St T beauftragt, vor einer abschließenden Entscheidung zunächst mit Innenpolitikern der Unionsfraktion über die angedachte Erlassregelung zu sprechen. Nach einem am 9. April 2019 erfolgten ersten Meinungsaustausch soll im anstehenden Jour fixe das Thema abschließend besprochen werden. Im Anschluss

daran möchte Herr Minister ein Gespräch mit Innenpolitikern der SPD-Fraktion führen und für die mit der Unionsfraktion gefundene Lösung zu werben.

Problem

Die Gesamtheit der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsregelungen ist außerordentlich komplex und heterogen ausgestaltet. Während einerseits mit Artikel 116 Absatz 2 GG bereits ein sehr weitgehender Wiedergutmachungsanspruch eingeräumt wurde, waren für einige Fallgruppen nur befristete Wiedergutmachungsregelungen in Geltung. Dies resultierte daraus, dass bei den verschiedenen Fallkonstellationen ein unterschiedlicher Wiedergutmachungsgehalt zu Grunde gelegt wurde. Hinzu traten mit Artikel 3 Absatz 2 GG nicht im Einklang stehende Bestimmungen über den Abstammungserwerb, für die lediglich kurzzeitige Regelungen auf nachträglichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bestanden. Diesbezüglich bestand die Auffassung, dass der Zeitraum für die Betroffenen ausreichend sei, um die ihnen zustehende Rechtsposition zu erlangen, und wegen der Fortgeltungsanordnung des Artikels 117 Absatz 1 GG hinzunehmen sei, dass ein Teil der Betroffenen nicht erfasst wurde.

Das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben aus diesem Verständnis heraus judiziert, dass der Gesetzgeber die aus der seinerzeit verfassungswidrigen Regelung des Abstammungserwerbs resultierenden Folgen aus verfassungsrechtlicher Sicht ausreichend beseitigt habe (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. November 1989 - 1 C 5/89; BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2001 - 2 BvR 1362/99).

Aus Sicht der heute Betroffenen ist, auch wegen des Fortwirkens auf nachfolgende Generationen, diese rein juristische Argumentation jedoch kaum zu vermitteln. Vor diesem Hintergrund ist es primär eine rechtspolitische Frage, der auch (in den Fällen mit NS-Verfolgungshintergrund) eine starke außenpolitische Dimension zukommt, ob die gegenwärtigen Fragen zur Wiedergutmachung mit einem weitgehenden Lösungsansatz befriedet werden sollen, damit dann aber auch gleichzeitig für Wiedergutmachungseinbürgerungen einen Schlusspunkt zu setzen.

Insbesondere auch wegen des sprunghaften Anstiegs der Zahl von (Wieder-) Einbürgerungsanträgen von Abkömmlingen deutscher NS-Verfolgter aus Großbritannien

im Zusammenhang mit dem Brexit ist ein erheblicher politischer Handlungsdruck entstanden, der eine umfassende und schnell wirkende Lösung dringlich macht:

- Nach einem Bericht der Botschaft London v. 30.10.2017 hat eine breite Berichterstattung in der britischen Presse über die durch das Grundgesetz 1949 geschaffene Einbürgerungsmöglichkeit insbesondere die zweite und dritte Generation darauf aufmerksam gemacht, dass im Fall NS-verfolgter Vorfahren Ansprüche auf den deutschen Pass bestehen können.
- Der britische Rechtsanwalt Couchman, der Betroffenengruppen organisiert, argumentiert, dass die Ablehnung von Wiedereinbürgerungsbegehren im Zusammenhang mit NS-Verfolgungshintergrund moralisch falsch und unethisch sei. Er stehe mit Experten des deutschen Verfassungsrechts in Verbindung und bereite eine Klage vor dem BVerfG vor.
- Ferner ist es, auch infolge der Kontaktaufnahme des britischen Rechtsanwalts zu Abgeordneten, inzwischen zu parlamentarischen Anfragen (MdB Kuhle v. 25.10.2018; MdB Jelpke v. 9.1. sowie insbesondere Kleine Anfrage v. 9.4.2019), Presseanfragen und Presseartikeln in den deutschen Medien gekommen (Die Welt v. 7.1. und v. 16.1.2019, taz v. 14.1.2019).
- Zudem sehen nach Presseberichten die Grünen, die Linkspartei und die FDP akuten Handlungsbedarf und plädieren für eine gesetzliche Neuregelung der Wiedergutmachungseinbürgerung. Die Grünen verweisen auf einen von ihnen eingebrochenen Gesetzentwurf aus dem Jahr 2015, in dem sie u.a. vorgeschlagen hatten, durch Ergänzung des § 13 StAG eine gesetzliche Anspruchsgrundlage zu schaffen. Zur Frage einer gesetzlichen Neuregelung ist aus dem Abgeordnetenbereich heraus eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des BT beauftragt worden (WD 3 - 3000 - 277/18).

Gesprächsführungsvorschlag

- Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich für die von meinem Haus favorisierte Erlassregelung in Bezug auf die Wiedergutmachungseinbürgerung werben.
- Warum werbe ich für eine Erlassregelung und nicht für eine gesetzliche Regelung, wie sie z.B. von den Grünen im Jahr 2015 vorgeschlagen wurde?
- Eine gesetzliche Regelung, wie von den Grünen 2015 vorgeschlagen, wäre nicht ausreichend, da diese nur den sog. verhinderten Abstammungserwerb in Bezug auf Artikel 116 Absatz 2 GG erfassen würde.

- Nicht erfasst würden Fälle des verhinderten Abstammungserwerbs ohne Verfolgungsschicksal oder wegen des Verlustes der deutschen durch Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen. Auch diese Fälle bedürfen einer Lösung.
- Es müsste eine sehr komplexe, detailreiche gesetzliche Regelung für lange zurückliegende Sachverhalte geschaffen werden, die allen Fallkonstellationen Rechnung trägt. Eine starre gesetzliche Regelung wäre jedoch wenig geeignet, die Besonderheiten der zu erwartenden Einzelfälle zu berücksichtigen.
- Zudem wäre es ein falsches Signal, wenn eine neue gesetzliche Wiedergutmachungsregelung geschaffen würde, obwohl der mit Artikel 116 Absatz 2 GG geregelte Wiedergutmachungsanspruch mit dem Generationenschnitt nach § 4 Absatz 4 StAG ausläuft.
- Für eine Erlassregelung sprechen auch taktische Gründe. Selbst mit dem Änderungsantrag der Regierungskoalition vom letzten Donnerstag können mit dem Dritten Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz nicht alle Ziele erreicht werden, die wir uns für das Staatsangehörigkeitsrecht vorgenommen haben. Eine Ergänzung des § 4 StAG wäre ein guter Hebel, um auch alle vom BMI gewünschten fachlichen Änderungen im Rahmen eines 4. Staatsangehörigkeitsänderungsgesetzes einbringen zu können. Ziel der Ergänzung des § 4 Absatz 4 StAG wäre es nun einen Gleichklang für die Wiedergutmachungseinbürgerungen nach Art. 116 Absatz 2 GG zu erreichen.
- Ich möchte auch deshalb von einer gesetzlichen Lösung abraten, da wir im Vergleich zu einer Erlasslösung sehr lange brauchen würden, diese in Kraft zu setzen. Das finde ich nicht angemessen. Die Diskussion zur Wiedergutmachungseinbürgerung läuft schon sehr lange. Viele, vor allem jüdische Menschen, insbesondere in Großbritannien, warten auf eine angemessene Regelung. Wie ich hörte, haben diese bereits einen britischen Rechtsanwalt mit der gemeinsamen Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt.
- Ich möchte außerdem betonen, dass wir mit einer Erlasslösung für die Wiedergutmachungseinbürgerungen nicht in einem „rechtsfreien“ Raum agieren. Die Rechtsgrundlage für eine Erlassungregelung wäre - wie schon bei dem ersten Erlass zu diesem Thema aus dem Jahr 2012 - der § 14 StAG, der die Ermessenseinbürgerung im Ausland regelt. Mir ist es wichtig, dem Bundesverwaltungsamt

schnell eine wirksame Handreichung zu geben, um vorhandene und neu eingehende Anträge sofort bearbeiten zu können.

- Mit der Erlassregelung auf der Grundlage des § 14 StAG bewahren wir uns außerdem eine große Flexibilität, die jederzeit - auch bei den Einbürgerungsvoraussetzungen - eine Nachsteuerung ermöglicht.
- Was möchte ich inhaltlich mit der Erlassregelung erreichen?
- Es geht darum, die bereits 2012 auf der Grundlage des § 14 StAG in Fällen des „verhinderten“ Abstammungserwerbs durch Erlass geregelte erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit auf alle bisher noch nicht einbezogenen Nachkommen deutscher NS-Verfolgter, die keinen Wiedereinbürgerungsanspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG haben, auszudehnen. Ebenso sollen auch alle Nachkommen von Nichtverfolgten in Fällen des „verhinderten“ Abstammungserwerbs mit einbezogen werden.
- MdB Michael Brand (CDU), Vorsitzender der Arbeitsgruppe Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, und der niedersächsische Ministerpräsident Weil (SPD) haben sich bereits unabhängig voneinander für eine solche kurzfristig umzusetzende Erlassregelung ausgesprochen.

Hintergrundinformationen

Die beigefügten Dokumente wurden bereits zur Vorbereitung des letzten Unions Jour Fix eingereicht und werden erneut vorgelegt:

- Hintergrundpapier zur Problemlage und den beabsichtigten Erlassregelungen
- Übersicht der wesentlichsten Fallgruppen
- Antwort der BReg auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Einbürgerung von Nachfahren während der NS-Zeit ausgebürgter deutscher Staatsangehöriger

Deutscher Bundestag
- Innenausschuss -
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)369 F

Halle, den 18. Oktober 2019

**Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 21.10.2019 zum**

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

BT-Drucksache 19/13505

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

BT-Drucksache 19/12200

c) Antrag der Fraktion der FDP

Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren Nachfahren umfassend und klar gesetzlich regeln

BT-Drucksache 19/..

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 Gesetzgebungsvorschläge

Der Brexit beschäftigt nicht nur die Europäische Union und führt zu Neuregelungen im Bereich des Ausländerrechts (§ 101a AufenthG), sondern zeitigt auch im Bereich des Staatsangehörigkeitsrecht Wirkung. Im einer Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP wird dazu zutreffend ausgeführt:

„Durch den geplanten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU droht vielen britischen EU-Bürgern der Verlust ihrer EU-Bürgerschaft. Es werden deshalb vermehrt Anträge auf (Wieder-)Einbürgerung gestellt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Regelung des Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG), nach der frühere deutsche Staatsangehörige, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, und ihre Abkömmlinge auf Antrag wieder einzubürgern sind, ausreichend ist, die Verluste an Staatsangehörigkeiten, die sich aus dem nationalsozialistischen Unrechtsregime ergeben haben, auszugleichen. Insbesondere ist fraglich, ob bestimmte Änderungen bzw. Anpassungen des Staatsangehörigkeitsrechts an das Grundgesetz nicht vom Gesetzgeber auch bei (Wieder-)Einbürgerung von Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund des nationalsozialistischen Unrechtsregimes verloren haben, und deren Nachfahren, angemessen berücksichtigt werden müssten (vgl. Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung „Ein schmerzhafter Weg“ vom 20. Juli 2019).“¹

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort vom 03.09.2019 dazu ausgeführt:

„Der Bundesregierung war und ist es ein wichtiges Anliegen, nachwirkende Folgen des NS-Unrechts im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts zu beheben. So hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, ungeachtet der durch die verfassungs- und staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachungsgesetzgebung und die höchstrichterliche Rechtsprechung geschaffenen unterschiedlichen Ausgangslagen, schon mit Erlass an das Bundesverwaltungsamt vom 28. März 2012 für im Ausland lebende Kinder deutscher Staatsangehöriger, die nach § 4 Absatz 1 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) a. F. nicht durch Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben konnten, sowie für Kinder zwangsausgebürgter deutscher Staatsangehöriger, die deswegen keinen Anspruch nach Artikel 116 Absatz 2 GG haben, eine erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit über § 14 StAG eröffnet.“²

¹ BT-Drucks. 19/12435.

² BT-Drucks. 19/12966 S. 2.

Daran wird – in aller Kürze – deutlich, dass einerseits mit Blick auf die inhaltliche Zielsetzung kaum Divergenzen bestehen, andererseits aber unterschiedliche Einschätzungen bestehen, ob notwendigerweise eine gesetzliche Regelung der Fragen sinnvoll und geboten erscheint.

Die Stellungnahme geht vor diesem Hintergrund zunächst auf die Frage der Erforderlichkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung der durch Art. 116 Abs. 2 GG nicht erfassten Fallgruppen aus und widmet sich anschließend einzelnen Fragen, die durch die drei Anträge darüber hinaus aufgeworfen werden.

II. Erforderlichkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung

1. Beurteilungsmaßstab

Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung kann aus zwei Blickwinkel thematisiert werden: Erstens aus der verfassungsrechtlichen Perspektive eines Parlamentsvorberhalts und damit eine zwingenden Zuständigkeit des Parlaments für die zu treffende Regelung und zweitens – soweit eine solche zwingenden Zuständigkeit nicht besteht – aus dem Blickwinkel der Gebotenheit und Angemessenheit einer gesetzlichen Regelung aus dem Blickwinkel der Gesetzgebungslehre, die nur den Erlass solcher Gesetze bejaht, für die einer Erforderlichkeit aus anderen Gründen besteht, etwas mit Blick auf die zu erzielenden Steuerungswirkungen. Im zweiten Fall sind deshalb auch die alternativen Steuerungsinstrumente mit in die Betrachtung einzubeziehen, etwa die Entscheidungssteuerung durch Innenrecht, etwa Erlasse.

Aus Art. 116 Abs. 2 GG folgt keine explizite verfassungsrechtliche Vorgabe, die verlangt, dass über den dort erfassten Regelungsbereich hinausgehende Einbürgerungen und insbesondere Anspruchseinbürgerungen explizit durch ein Gesetz geregelt werden müssen.

Allerdings sprechen, da es sich um grundlegende Statusfragen handelt, gute Gründe dafür, diese gesetzlich zu regeln. Insoweit hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass der Gesetzgeber weitere Tatbestände für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus dem Motiv der Wiedergutmachung regeln darf.³ Damit ist letztlich geklärt, dass Art. 116 Abs. 2 GG insoweit keine abschließende Regelung getroffen hat. Zudem folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die in Art. 116 Abs. 2 GG normierten Vorgaben im Lichte der Wertungen des Grundgesetzes, insbesondere der Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sowie Art. 6 Abs. 5 GG gesetzlich

³ Siehe BVerwGE 68, 220 (232); 85 108 (112).

konkretisiert werden müssen.⁴ Zudem hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass im Bereich der Wiedergutmachung (u.a. nationalsozialistischen Unrechts) dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zusteht, der nur durch einer verfassungsgerichtlichen Willkürkontrolle unterliegt.⁵ Damit ist zugleich klargestellt, dass das Verfassungsrecht keine formale Gleichbehandlung aller Fallkonstellationen verlangt, in denen irgendein Nachteil mit Auswirkungen auf die Staatsangehörigkeit entstanden ist.

Im vorliegenden Zusammenhang ist die entscheidende Frage indes nicht, ob es überhaupt einer gesetzlichen Regelung bedarf, sondern wie genau und explizit diese formuliert sein muss.

2. Bestehende gesetzliche Regelungen und frühere Änderungsvorschläge

Im thematischen Wirkungsfeld des durch Art. 116 Abs. 2 GG einerseits allgemein adressierten und andererseits partiell konkret normierten Bereichs der Wiedergutmachung im Zusammenhang mit dem Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit finden sich im Staatsangehörigkeitsgesetz – über den Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG in seiner Interpretation durch die Rechtsprechung⁶ hinausgehend – derzeit die folgenden Regelungen:

An erster Stelle ist die Regelung des § 13 StAG zu nennen, deren sachliche Reichweite auf minderjährige Kinder begrenzt wurde:

§ 13 [Einbürgerung eines ehemaligen Deutschen]

Ein ehemaliger Deutscher und seine minderjährigen Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, können auf Antrag eingebürgert werden, wenn ihre Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind und sie die Voraussetzungen des § 8 Absatz 1 Nummer 1 und 2 erfüllen.

Zu dieser Regelung hatte ein Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen aus dem Jahr 2015⁷ eine Ergänzung um einen Satz 2 vorgesehen, der folgenden Wortlaut haben sollte:

„Abkömmlinge deutscher Staatsangehöriger, denen zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 die Staatsangehörigkeit aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen entzogen worden ist, sind auf Antrag wieder einzubürgern, auch wenn sie nach dem zu dem Zeitpunkt ihrer Geburt geltenden Recht die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Abstammung erworben hätten.“

⁴ BVerfGE 37, 217 (239, 262 ff.).

⁵ BVerfGE 102, 254 (299).

⁶ Dazu Hailbronner, in: ders./Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, GG Art. 116 Rn. 90 ff.

⁷ BT-Drucks. 18/5631. Der Entwurf ist nicht beschlossen worden.

Hinzu kommt die weitere allgemeine Regelung des § 14 StAG:

§ 14 [Einbürgerung eines nicht im Inland niedergelassenen Ausländers]

Ein Ausländer, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, kann unter den sonstigen Voraussetzungen der §§ 8 und 9 eingebürgert werden, wenn Bindungen an Deutschland bestehen, die eine Einbürgerung rechtfertigen.

Relevanz für die Thematik besitzt überdies der sog. Generationenschnitt des § 4 Abs. 4 StAG:

„(4) 1Die deutsche Staatsangehörigkeit wird nicht nach Absatz 1 erworben bei Geburt im Ausland, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, das Kind würde sonst staatenlos. 2Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes ein Antrag nach § 36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird; zur Fristwahrung genügt es auch, wenn der Antrag in dieser Frist bei der zuständigen Auslandsvertretung eingeht. Sind beide Elternteile deutsche Staatsangehörige, so tritt die Rechtsfolge des Satzes 1 nur ein, wenn beide die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.“

Auf den verfassungsrechtlichen Streit über diese Regelung sei an dieser Stelle nur hingewiesen.⁸

3. Steuerung der Verwaltungspraxis durch Erlasse des Bundesministeriums des Innern

Auf der Grundlage des § 14 StAG hat das Bundesverwaltungsamt über die von Art. 116 Abs. 2 GG nicht erfassten Fallkonstellationen entschieden, bei denen nach allgemeiner Ansicht ebenfalls ein Anlass zur Wiedergutmachung besteht. Diese Entscheidungspraxis wurde und wird durch einen Erlass vom 25. Juni 2001 (Az. V6 – 124 460/1) gesteuert, der durch Erlasse vom 28. März 2012 (Az. V II 5 – 124 460/1) und vom 30.08.2019 (Az. V II 5 – 20102/62#3) geändert und ergänzt worden ist. Da die Erlasse als bekannt vorausgesetzt werden können, sei nur auf die Geltungserweiterung hingewiesen, die durch die letzte Änderung bewirkt wurde.

Der Änderungserlass bezieht

- alle vor Inkrafttreten des Grundgesetzes am 24. Mai 1949 geborenen ehelichen Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter sowie nichtehelichen Kinder deutscher Väter und ausländischer Mütter ein
- sowie eheliche Kinder, deren deutsche Mütter bzw. nichteheliche Kinder, deren deutsche Väter im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen eine fremde Staatsangehörigkeit erworben und die deutsche verloren haben.

⁸ Dazu etwa Zimmermann/Bäumler, DÖV 2016, 97 ff. einerseits und Hailbronner, in: ders./Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, GG Art. 116 Rn. 99 ff. andererseits.

In diesen weiteren Fällen wird durch den Erlass unter den weiteren Voraussetzungen des § 14 StAG eine Einbürgerung ermöglicht, wobei die allgemeine Grenze des § 4 Abs. 4 StAG zu beachten ist.

4. *Kritik an dieser Praxis*

Die beiden Gesetzesentwürfe und der Antrag der FDP Fraktion kritisieren die bisherige Praxis unter mit Blick auf die unzureichende Rechtssicherheit bei den Normadressaten und teilweise auch hinsichtlich der sachlichen Reichweite der Gewährung eines Einbürgerungsanspruchs zum Zweck der Wiedergutmachung.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst auf die Frage der hinreichenden Rechtsklarheit und Rechtssicherheit einzugehen und sodann auf die Frage der inhaltlichen Reichweite der eingeräumten Anspruchseinbürgerungen.

a) Rechtssicherheit und Rechtsklarheit

Auf Grund der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Gesetzesbindung (auch) der öffentlichen Verwaltung wird durch eine gesetzliche Regelung zweifelsohne ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Das bedeutet aber nicht, dass es im Falle einer Konkretisierung einer allgemeinen gesetzlichen Regelung (hier § 14 StAG) durch Verwaltungsvorschriften an Rechtssicherheit fehlt.

Verwaltungsvorschriften steuern intern die Ermessensausübung und garantieren damit zugleich die einheitliche Rechtsanwendung.⁹ Durch die nach außen wirkenden Entscheidungen wird eine sog. Selbstbindung der Verwaltung erzeugt, die aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitet auch justizierbar ist.¹⁰ Änderungen der Verwaltungspraxis sind dadurch nicht ausgeschlossen, aber Rechtfertigungsbedürftig.¹¹ Der Gleichheitssatz kann durch die Verwaltungsgerichte auch insoweit als Kontrollmaßstab herangezogen werden. Es besteht deshalb ein durchaus vergleichbares Maß an Rechtssicherheit.

Hinzu kommt, dass ein allgemeines Gesetz in der Regel nur dann angemessen ist, wenn es auch eine entsprechende hohe Zahl von Anwendungsfällen gibt, was in mehreren der diskutierten Fallgruppen nicht bzw. u.a. wegen des Generationenschnitts mit deutlich abnehmender Tendenz der Fall ist.

⁹ Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 24, Rn. 26.

¹⁰ BVerwGE 70, 127 (136); 104, 220 (223).

¹¹ BVerwGE 34, 278 ff.;

b) Inhaltliche Reichweite des Einbürgerungsanspruchs

Der Unterschied in der sachlichen Reichweite der beiden Gesetzesentwürfe und der Erlass bzw. Verwaltungspraxis bezieht sich insbes. auf die folgenden Fallkonstellationen:

- Adoptivkinder, die von den Erlassen nicht erfasst werden
- Sonstige Personen und deren Abkömmlinge, die auf Grund einer Flucht vor nationalsozialistischer Verfolgung noch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hatten, diese aber erworben hätten.
- Abkömmlinge, die dem Generationenschnitt nach § 4 Abs. 4 StAG unterfallen, die von der GE abweichend teilweise einbezogen werden sollen.

Insoweit stellt sich die Frage, ob eine Gleichbehandlung geboten ist oder – mit Blick auf die dritte Konstellation – eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen Fällen gerechtfertigt werden kann.

Auch hier ist zu betonen, dass die offene Regelung des § 14 StAG im Einzelfall eine Entscheidungsmöglichkeit eröffnet und unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände im Rahmen der Vergleichbarkeit mit geregelten Fällen eine Entscheidung getroffen werden kann.

Anzumerken ist auch, dass eine Durchbrechung des Generationenschnitts für einzelne Fallgruppen gleichheitsrechtlich bedenklich ist, weil es auch wegen der großen zeitlichen Abstands kein zwingender Grund für eine Ungleichbehandlung ersichtlich ist.

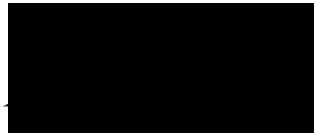
5. *Nachteile einer gesetzlichen Regelung*

Damit sind zugleich die Nachteile einer sehr detaillierten gesetzlichen Regelung angeprochen. Sie würde den abschließenden Charakter verfestigen und es würde sich zudem die Frage stellen, ob es für die Regelungen noch Anwendungsfälle gibt oder die Regelungen nur noch symbolischen Charakter besitzt.

III. Schlussfolgerungen

Insgesamt besteht deshalb aus meiner Sicht aus dem Blickwinkel des angemessenen Regelung und Steuerung der Wiedergutmachung im Bereich des Entzugs bzw. Verlustes bzw. Nichterwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit verfolgenden und diskriminierenden Maßnahmen des Nationalsozialismus kein Bedarf für eine weitergehende parlamentsgesetzliche Regelung. Durch die bisher praktizierte Er-

lassregelung wird in hinreichend rechtssicherer und rechtsklarer Art und Weise das Wiedergutmachungsinteresse umgesetzt und überdies die Möglichkeit der Entscheidung über weitere besondere Fallkonstellationen eröffnet.



Prof. Dr. Winfried Kluth

Nicholas Courtman

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 21.10

Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht

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

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

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

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

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

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

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

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

² Ebd. S. 5.

meine Rekonstruktion mit dem Ende der 1980er Jahre aufhören.

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

2.1. Art. 116 abs. 2 GG.

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

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

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

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

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

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

- 1) Frühere deutsche Staatsangehörige, die im Zusammenhang mit nationalsozialistischer Verfolgung die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß der normalen Verlustbestimmungen des RuStAG verloren haben, bevor ihnen die Staatsangehörigkeit entzogen worden ist (z.B. eine geflohene deutsche Jüdin, die im September 1941 einen ausländischen Mann geheiratet hat, obwohl sie zwei Monate später von der 11. VO zum Reichsbürgergesetz sonst ausgebürgert worden wäre).
- 2) Die deutschen Volkszugehörigen in den von den Nationalsozialisten einverleibten Ostgebieten, die auf Grund ihrer 'Rasse' von den Sammeleinbürgerungen der dortigen

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

⁴ RGBI. S. 40.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ BT-Drs. 2/3290.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Niederschrift über die Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferenten, 5.10.1954, BArch, B 106/72359;

“‘Abkömmling’ eines Ausgebürgerten im Sinne von Art. 116 II GG kann – worüber keine Meinungsverschiedenheit zu bestehen scheint – nur sein, wer erst nach der Ausbürgerung seines Vaters oder seiner Mutter geboren ist und die deutsche Staatsangehörigkeit durch Abstammung erworben hätte, wenn der eheliche

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ Ebd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ BVerwGE 68 200, S. 235.

⁴² Ebd., S. 234-35.

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

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

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

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

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



Dr. Dani Kranz
DAAD Langzeitdozentin
Department of Sociology and Anthropology
Centre for Austrian and German Studies
Ben Gurion University of the Negev
Beer Sheva
Israel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)371

- Email: dkranz@post.bgu.ac.il -

**Unaufgeforderte Stellungnahme zur Thematik der deutschen Staatsangehörigkeit in der
69. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat**
**Montag, dem 21. Oktober 2019, 14:00 Uhr, Paul-Löbe-Haus, Raum E 600, Konrad-Adenauer-
Str. 1, 10557 Berlin,**
BT-Drucksache 19/13505
BT-Drucksache 19/12200
BT-Drucksache 19/...

- per Email innenausschuss@bundestag.de -

Die spezifische Thematik, die sich in den Vorschlägen für die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) wiederfindet, bezieht sich direkt auf die Spätfolgen des NS Regimes und immer noch existenten Problematiken, die sich im Bereich der deutschen Staatsangehörigkeit ergeben. Die gegenwärtige Problematik ist nicht nur eine rechtliche, sondern eine mehrdimensionale, sie ist ethisch und politisch, da der Zugang zur Staatsangehörigkeit intersektional von Ungleichheit (Crenshaw 1991) geprägt bleibt. In diesem Sinne geht es beim Topos deutsche Staatsangehörigkeit nicht nur um Recht im formalrechtlichen, juristisch-prozesshaften Sinne, sondern vielmehr um Gerechtigkeit und wie diese über Rechtsmittel definiert und erlangt werden kann.

Ich forsche seit 2002 als Anthropologin in den Bereichen jüdisches Leben in Deutschland nach 1945, Nachfahren – ehemals – deutscher bzw. lingo-kulturell deutscher Juden in Europa und in Israel sowie in den Bereichen Migration, Ethnizität, Recht, Staat und Staatlichkeit, Politik sowie Tradierung und interethnische Beziehungen mit dem Schwerpunkt Antisemitismus. Durch meine Forschung habe ich Einsichten in die Perspektiven des Staates (Legislative, Exekutive, Judikative), Aushandlungsprozesse verschiedener Akteure ebenso wie die Sicht der Betroffenen. Neben meiner akademischen Tätigkeit arbeite ich als angewandte Anthropologin beratend. Entsprechend ist diese – kurze – unaufgeforderte Stellungnahme in der Rechtsanthropologie verortet und wird die rechtshistorischen Analyse von Herrn Nicholas Robin Courtman und die juristischen Stellungnahmen ergänzen.

Aus der geschichtswissenschaftlicher Forschung ist bekannt, dass der Erwerb, ebenso wie der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit den jeweiligen rechtlichen Bedingungen der BRD sowie ihrer Vorläufer unterlag (Gosewinkel 2016). Die Ausstellung *Menschenschicksale* des



Bundesamtes für Verwaltung (BVA) stellt dar, wie stark Ermessen und somit Praktiken von Sachbearbeitern sich auf das (Staatsangehörigkeits)schicksal Einzelner auswirkten.

Aus der rechtshistorischen Forschung ist bekannt, dass die Ministerien der BRD, inklusive der Entscheiderebenen, mitunter signifikanten Anteilen von nazibelasteten Akteuren enthielten. *Die Akte Rosenburg* (2016), die das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz untersuchte, sowie der Sammelband *Die Nürnberger Gesetze - 80 Jahre danach. Vorgeschichte, Entstehung, Auswirkungen* (2017), die das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat thematisiert, stellen dieses dar. Zudem wurde Anhand von Fallbeispielen wie etwa den Ghettorentenverfahren (Platt 2012) aber auch anhand von zeithistorischen Quellen (Geis 1996) dargestellt, dass Wiedergutmachung heftig erkämpft werden musste – und dass dieses mitunter bis in die Gegenwart so ist.

Aus soziologischer, anthropologischer und psychologischer Forschung lässt sich feststellen, dass Einstellungen und kulturelle Praxen – aber auch Trauma – intergenerativ tradiert werden (Grünberg 2007; Inowlocki 2002; Kranz 2015).¹ Im Bezug auf den Topos der deutschen Staatsangehörigkeit sei erwähnt, dass die Tradierung von Deutschsein mitunter non-verbal stattfand (Gerson 2001), zumal die deutsche Sprache unter Verfolgten, sowie der Nachfahren, in den Ländern in denen sie nach ihrer Flucht lebten, tabuisiert war oder so traumabelastet, dass sie nicht mehr aktiv gesprochen wurde und die Tradierung der Sprache somit unterbrochen wurde, das eigene Deutschsein aber affektiv, kognitiv und performativ bei der Erlebens- wie den Nachfahrenenerationen erhalten blieb (Kranz 2016).

Die Folgen des Naziregimes sind vielschichtig und dauern bis in die Gegenwart an, die Folgen sind zudem transregional und erstrecken sich global, wie man an den veränderten Bevölkerungszusammensetzungen in Europa, im Nahen Osten, aber auch in Nordafrika positivistisch darstellen kann (Boum & Stein 2018). Juden und andere Verfolgten flohen aus dem Gebiet des deutschen Reiches aber auch aus den deutsch besetzten Gebieten. Die absolute Mehrheit aller ehemals im Reichsgebiet lebenden Juden leb(t)en als Überlebende oder deren Nachfahren nach 1945 außerhalb von BRD/DDR oder dem nun wiedervereinigten Deutschland.

Mitunter wurde so die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsprinzip unterbrochen (verhinderter Abstammungserwerb). Matrilineare Deutsche sind bis heute patrilinearen nicht gleichgestellt (Merkblatt zur Einbürgerung gemäß § 14 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) für Personen, deren Vorfahren im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben - für Personen, die im Ausland leben - September 2019)², obschon eine weitere Auslegung

¹ Grünbergs Studie bezieht sich auf die Tradierung zwischen erster Generation (Erlebensgeneration) und zweiter Generation, Inowlockis Studie bezieht sich auf Tradierungen zwischen Frauen der ersten, zweiten und dritten Generation, während Kranz Konzeptualisierungen von Heimat und Heimatlosigkeit der dritten Generation untersucht.

² Das aktuelle Merkblatt vom September 2019 stellt eine Verbesserung im Sinne der Nachfahren zu vorherigen Merkblättern dar, die Ungleichstellung patrilinearer, ehelicher Deutscher und andere Nachfahren bleibt allerdings erhalten. Das aktuelle Merkblatt hat zu einer konkreten Verunsicherung unter den Nachfahren geführt, da es keine Rechtssicherheit bietet: die Entscheidungshilfen sind intern, der Prozess ist für Nachfahren und ihre RAe nicht transparent, so dass an dieser Stelle Unsicherheiten, Konflikte, aber auch (intergenerative) Trauma aufbrechen.



von Artikel 116 des Grundgesetzes möglich wäre, zumal diese nicht den höchstrichterlichen Entscheidungen widerspräche (WD 3 - 3000 - 277/18; WD 3 - 3000 - 093/19). Würde GG § 116 konsequent im Sinne der Gleichstellung von Mann und Frau (GG § 3) angewendet, die zudem seit 1957 auf Basis des Gleichberechtigungsgesetzes fundiert wurde, könnte der Unmut der betroffenen Nachfahren von (ehemaligen) weiblichen, deutschen Staatsangehörigen zumindest rechtlich im Bezug auf ihren Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit geheilt werden.

Zudem würde bei einer solchen konsequenteren Auslegung dem Wiedergutmachungsgedanken in Praxis Folge geleistet. Auch wäre diese Auslegung logisch, zumal die Biographien der Vorfahren der Nachfahren maximal durch ihre Flucht aus Deutschland beeinflusst wurden: so lässt sich feststellen, dass vor Beginn der Naziherrschaft ein sehr signifikanter Anteil der jüdischen Bevölkerung mit deutschen Nichtjuden verheiratet war (Meiering 1998; Meyer 2002). Eine derartige Heirat und Familiengründung wurde von den Nazis unmöglich gemacht und zudem die Flucht von Juden forciert. Somit ergibt sich die Konsequenz, dass die Verfolgten andere, nichtdeutsche, jüdische oder nichtjüdische, ausländische Partner heirateten und andere Kinder hatten, als sie sie ohne Naziunrecht gehabt hätten.³ Policy und deren Auswirkungen kann im Sinne einer *biographical policy evaluation* (Apitzsch et. al. 2008) sichtbar gemacht werden und ebenso die Langzeitfolgen von policy, die nie bei der Erlebensgeneration enden.

Somit sollte der Generationenschnitt (Mehrfachgeburt im Ausland u. ä.) bei dieser Gruppe keine Anwendung finden, es handelt sich hier um Flüchtlinge und deren Nachfahren und nicht um freiwillige Emigranten. Besonders weibliche, (ehemalige) deutsche Staatsangehörige sind intersektional (Crenshaw 1991) mehrfach betroffen, da sie als Frauen Männern auch in ihrem Verfolgtenschicksal (rechtlich) ungleich gestellt waren und blieben, obwohl die BRD die Gleichstellung von Mann und Frau mehrfach rechtlich verankert hat.⁴

Neben einer weiteren Auslegung von GG § 116 könnte allerdings auch über das dem GG nachgelagerte StAG geheilt werden, so dass die mitunter heterogene Nachfahrenenschaft die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen kann, egal ob sie im Ausland, oder im Inland lebt. Hier wäre es sinnvoll, gerade die Heterogenität der Nachfahren einzufangen, zu Mal nicht nur die Nachfahren von (ehemals) deutschen Staatsangehörige betroffen sind, sondern auch die, die auf Grund von Antisemitismus nicht deutsche Staatsangehörige sein, werden oder bleiben durften, die die Ausstellung *Menschenschicksale* abbildet, oder auch *AUSGEWIESEN! Berlin, 28.10.1938 Die Geschichte der „Polenaktion“* (08.07.2018 bis 28.02.2019, Centrum Judaicum, Berlin). So wurden schon eingebürgerte Juden wieder ausgebürgert oder nie eingebürgerte Juden musste im Rahmen der Polenaktion das deutsche Reich verlassen, eine Einbürgerung konnten sie trotz lingo-kultureller Kenntnisse – gelebtem Deutschsein - nie realisieren, einzig und allein weil sie Juden waren. Hier kann argumentiert werden, dass die faktische Einbürgerung ohne Naziunrecht stattgefunden hätte, so dass de facto ein Anknüpfungspunkt an die staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung besteht.

³ Channa Trzerbiner (2013) stellt dieses Anhand ihrer Familiengeschichte dar. Die ersten Ehepartner der Eltern ihrer Mutter, sowie deren Kinder, wurden im Holocaust ermordet und sie beschreibt, wie ihre Großeltern in jeweils zweiter Ehe heirateten. Sie selbst trägt den Vornamen der ebenfalls ermordeten Schwester ihrer matrilinearen Großmutter.

⁴ Die Rechtswissenschaftlerin Kimberle Crenshaw (1991) hatte dieses Phänomen in ihrer empirischen Forschung festgestellt und u. a. auf Gender als Ungleichheitsfaktor im Rechtssystem hingewiesen.



Weiterhin wurden sogenannte Volksdeutsche in den deutsch besetzten Gebieten sammeleingebürgert.⁵ Juden, aber auch Sinti und Roma, die mitunter lingo-kulturell deutsch waren, waren qua ihrer ‚Rasse‘ hiervon ausgeschlossen (Panagiotidis 2012). Ihnen, ebenso wie ihren Nachfahren, ist der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit über GG § 116 verwehrt, der eben nur Deutsche – in einer engen Auslegung – erfasst. Somit wäre es wünschenswert, wenn diese und andere Gruppen von Verfolgten und ihren Nachfahren wie in BT-Drucksache 19/13505, BT-Drucksache 19/12200, BT-Drucksache 19/... in verschiedenen Nuancen vorgeschlagen, und von Herrn Nicholas Robin Courtman dargestellt, qua Anspruch in der Bundesrepublik eingebürgert werden würden. Mit einem derartigen Verfahren würde das erst durch ‚Nazirecht‘ rassifizierte Binär Deutsche vs. Juden (Gosewinkel 2016) in der Gegenwart wünschenswerterweise aufgehoben.

Der Bundesrepublik entstünde durch die Gesetzesänderungen, - erweiterungen, oder auch durch eine Entscheidungshilfe zum existenten Merkblatt des BMI, Stand September 2019, dass den Ermessensspielraum auf null im Sinne der Nachfahren reduziert, kein Schaden, ganz im Gegenteil, dieses Signal würde unter Betroffenen im Ausland, aber auch im Ausland generell, als sehr positiv aufgenommen und als Zeichen, dass Wiedergutmachung ehrlich gemeint und nicht nur symbolisch ist und widerwillig erfolgt, wie ich aus meiner Forschung in Israel, aber auch in Großbritannien erkennen kann. Dieses Verfahren sollte auch für diejenigen, die mittlerweile in der BRD leben, einschließen. Entsprechend wäre es auch wünschenswert, wenn relativ knapp bemessenen Fristen entfielen, zumal bei den Nachfahren trotz einem empfundenen Deutschsein nicht zwingend davon ausgegangen werden kann, dass sie deutsche Verwaltungs- und Rechtsstrukturen verstehen wie inländische, nie vertriebene Deutsche und deren Nachfahren.

Es wäre wünschenswert, wenn hier im Großen gedacht und agiert würde und eben eine große, inklusive, Lösung für die heterogenen Nachfahrenschaft und die multiplexen Probleme der Nazihinterlassenschaften gefunden werden könnte um zu heilen. Dieses wäre gesamtgesellschaftlich wünschenswert, zumal im Bereich der Wiedergutmachung – und damit verbunden der Erinnerungspolitiken – eine empathische Annäherung zielführend wäre da weiterhin mitunter signifikante Differenzen bestehen (Bodemann 1996; Brumlik & Kunik 1988; Czollek 2018; Kranz 2018).

Eine große Lösung würde es den Verfolgten- und Familiengeschichten, aber auch den Identitäten der Betroffenen (Erlebensgeneration) und deren Nachfahren gerecht werden, die sich durchaus als deutsch empfinden. So ließe sich ein Kreislauf unterbrechen, der bis auf Weiteres zu Missstimmungen und Anspannungen führt und langjährigen Rechtsstreitigkeiten ließen sich verhindern, die zu unnötiger Verbitterung führen würden.



Dr. Dani Kranz
Department of Sociology and Anthropology,
Ben Gurion University, Beer Sheva, Israel

⁵ Die Sammeleingebürgten konnten die deutsche Staatsangehörigkeit auf Wunsch nach 1945 wieder ablegen.

P.O.B. 653 Beer-Sheva 84105, Israel | ת.ד. 653 נַעֲרָה-שְׁבֵעַ 84105

טלפון: www.bgu.ac.il | Fax: 08-6472088 | Tel: 08-6472042



Bibliographie

- Apitzsch, Ursula; Inowlocki, Lena & Kontos, Maria. 2008. "The method of biographical policy evaluation." In *Self-Employment Activities of Women and Minorities Their Success or Failure in Relation to Social Citizenship Policies*, (Hrsg.) Ursula Apitzsch & Maria Kontos, 12-18. Wiesbaden: VS Verlag für Wissenschaften.
- Bodemann, Y. Michal. 1996. *Gedächtnistheater: Die jüdische Gemeinschaft und ihre Deutsche Erfindung*. Hamburg: Rotbuch Verlag.
- Boum, Aomar & Stein, Sarah Abrevaya 2018 (Hrsg.) *The Holocaust in North Africa*. Stanford: Stanford University Press.
- Brumlik, Micha & Kunik, Petra 1988 (Hrsg). *Reichsprogrammacht: Vergangenheitsbewältigung aus jüdischer Sicht*. Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.
- Crenshaw, Kimberle. 1991. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color." *Stanford Law Review*, 43 (6): 1241-1299.
- Czollek, Max. 2018. *Desintegriert Euch!* München: Carl Hanser.
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat 2019. Merkblatt zur Einbürgerung gemäß § 14 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) für Personen, deren Vorfahren im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben - für Personen, die im Ausland leben – Stand: September 2019.
- Deutscher Bundestag 2019. WD 3 - 3000 - 093/19. Ausarbeitung: Einzelfragen zur Einbürgerung von Abkömmlingen (ehemals) deutscher Staatsangehöriger. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages.
- Deutscher Bundestag 2018. WD 3 - 3000 - 277/18. Ausarbeitung: Einbürgerung von Abkömmlingen während des Nationalsozialismus zwangsausgebürgerter deutscher Staatsangehöriger Rechtslage und verfassungsrechtliche Aspekte einer Neuregelung. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages.
- Geis, Jael 1996. „Gehen oder Bleiben? Der Mythos von der “Liquidationsgemeinde”“. In *Gedächtnistheater: Die jüdische Gemeinschaft und ihre Deutsche Erfindung* (Hrg.) Y. M. Bodemann, 56-79. Hamburg: Rotbuch Verlag.
- Gerson, Judith 2001. "In Between States: National Identity Practices Among German Jewish Immigrants." *Political Psychology*, 22 (1): 179-198.
- Gosewinkel, Dieter. 2016. *Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert*. Berlin: Suhrkamp.
- Grünberg, Kurt 2007. "Contaminated Generativity. Holocaust Survivors and their Children in Germany." *The American Journal of Psychoanalysis* 67, pp. 82-97.
- Inowlocki, Lena 2002. *Traditionalität als reflexiver Prozeß. Großmütter, Mütter und Töchter in jüdischen Displaced-Persons-Familien. Eine biographieanalytische und wissenssoziologische Untersuchung*. Berlin: Philo-Verlag.
- Kranz, Dani. 2015. "Where to Stay and Where to Go? Ideas of Home and Homelessness amongst Third Generation Jews who Grew up in Germany." In *In the Shadows of the Shadows of the Holocaust. Narratives of the Third Generation* (Hrsg.) Esther Jilovsky, Jordy Silverstein and David Slucki, 179–208. London: Vallentine Mitchell.
- Kranz, Dani. 2016. "Changing Definitions of Germanness across Three Generations of Yekkes in Palestine/Israel." *German Studies Review*, 39 (1): 99-120.



- Kranz, Dani. 2018. „Ein Plädoyer für den Alloismus: Historische Kontinuitäten, Zeitgeist und transkultureller Antisemitismus.“ In *Flucht ins Autoritäre – Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft* (Hrsg.) Oliver Decker & Elmar Brähler, 177–192. Leipzig: Universität Leipzig.
- Meiering, Kerstin. 1998. Die christlich-jüdische Mischehe in Deutschland, 1840–1933, Hamburg: Dölling und Galitz Verlag.
- Meyer, Beate. 2002. „Jüdische Mischlinge“ Rassenpolitik und Verfolgungserfahrung, Hamburg: Dölling und Galitz Verlag.
- Panagiotidis, Jannis. 2012. „*The Oberkreisdirektor Decides Who Is a German: Jewish Immigration, German Bureaucracy, and the Negotiation of National Belonging, 1953–1990.*“ *Geschichte und Gesellschaft*, 38: 503–533.
- Platt, Kristin. 2012. *Bezweifelte Erinnerung, verweigerte Glaubhaftigkeit. Überlebende des Holocaust in den Ghettorenten-Verfahren.* München: Wilhelm Fink.
- Trzebiner, Channa 2013. *Die Enkelin.* Frankfurt: Weissbooks.