

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 für die Anhörung am 07.06.2021 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum

- a. Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes
BT-Drucksachen 19/28674, 19/29635

- b. Antrag der Fraktion DIE LINKE
Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive
BT-Drucksache 19/19484

- c. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren
BT-Drucksache 19/19552

Aktenzeichen:

(bitte bei Antwort immer angeben)

Datum:

Berlin, 03.06.2021

I. Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/28874)

1. Zum Kontext des Gesetzentwurfs der Bundesregierung¹

Für Nachkommen ausgebürgerter NS-Verfolgter, die die deutsche Staatsangehörigkeit (wieder) erwerben wollen, haben sich aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Mai 2020 (2 BvR 2628/18) erhebliche Verbesserungen ergeben. Das BVerfG hat in diesem Beschluss klargestellt, dass eine einschränkende Auslegung des in Art. 116 Abs. 2 GG garantierten Anspruchs auf Wiedereinbürgerung dem Grundgesetz widerspricht. Laut dem BVerfG kön-

Geschäftskonto:

DE47 1007 0124 0093 4372 00
BIC: DEUTDEDB101

Fremdgeldkonto:

DE33 1007 0024 0971 6788 00
BIC: DEUTDEDBBER

Deutsche Bank AG, Berlin

UST-IdNr.: DE301318120

Registergericht:

Amtsgericht Berlin-Charlottenburg,
PR 1000 B

Hinweis gemäß § 33 BDSG:

Mandantendaten werden gespeichert.

¹ Zu den staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen der NS-Verbrechen und der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur Einbürgerung der Nachkommen von NS-Verfolgten vgl. die Stellungnahmen zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat zur „Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht“ am 21.10.2019 (insbesondere die Stellungnahme von Nicholas Courtman - Ausschussdrucksache 19(4)369 E).

nen „die Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland ... zwar die Tatsachen nicht ungeschehen machen, die durch die Unrechtsmaßnahmen der Nationalsozialisten geschaffen worden sind.“ Art. 116 Abs. 2 GG solle aber das Unrecht, das den ausgebürgerten Verfolgten angetan worden ist, im Rahmen des Möglichen ausgleichen (BVerfG aaO, Rn 52). Die aus der restriktiven Rechtsprechung des BVerwG resultierende Beschränkung des Rechts in Art. 116 Abs. 2 GG auf Abkömmlinge von NS-Verfolgten, die nach einer rein formal-juristischen Kausalitätsprüfung ohne die Ausbürgerung der aus Deutschland geflohenen Vorfahren die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten hätten, ist seit dem Beschluss des BVerfG obsolet.² Damit fand eine jahrzehntelange Verwaltungspraxis ein Ende, die im Ergebnis v.a. Nachkommen aus Deutschland geflohener jüdischer Frauen von dem Wiedereinbürgerungsanspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG ausschloss.³

Der Erlass des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom 30.08.2019 zur „Einbürgerung von Kindern deutscher und früherer deutscher Staatsangehöriger, die vom Geburtserwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen waren, und deren Abkömmlingen“ (Az. VII5 – 20102/62#3), mit dem die Folgen der restriktiven Rechtsprechung des BVerwG zu Art. 116 Abs. 2 GG und diskriminierender staatsangehörigkeitsrechtlicher Regelungen in der Vergangenheit abgemildert werden sollten, ist durch den Beschluss des BVerfG vom 20.05.2020 zu einem großen Teil gegenstandslos geworden. Der Erlass ist jedoch weiterhin relevant für Abkömmlinge von NS-Verfolgten, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Ausbürgerung, sondern (vor einer Ausbürgerung) durch Eheschließung oder Beantragung einer anderen Staatsangehörigkeit verloren haben. Gleiches gilt für den weiteren Erlass des BMI vom 30.08.2019 zur „Einbürgerung von Abkömmlingen früherer deutscher Staatsangehöriger, die im Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen eine fremde Staatsangehörigkeit erworben und die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben“ (Az. VII5 20102/62#7).

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält mit dem neuen § 15 StAG nun eine umfassende gesetzliche Regelung zur Einbürgerung der Nachkommen von NS-Verfolgten, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG fallen. Die Regelung in § 15 StAG-E knüpft an die Vorgaben in den oben genannten Erlassen des BMI vom 30.08.2019 an, geht jedoch darüber hinaus. Mit dem neuen § 15 StAG werden die Vorgaben in den Erlassen zur Ermessenseinbürgerung nicht nur in gesetzliche Anspruchsgrundlagen übergeleitet, sondern auch

² Vgl. hierzu den Beitrag von Prof. Dr. Tarik Tabbara vom 17.06.2020 und den Kommentar von Prof. Dr. Uwe Berlit zu diesem Beitrag auf <https://verfassungsblog.de/>.

³ Zur Korrektur der – verfassungswidrigen – negativen Entscheidungen in der Vergangenheit vgl. die Antwort des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 02.07.2020 auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Filiz Polat vom 22.06.2020.

Personengruppen einbezogen, die bislang nicht berücksichtigt waren. Im Unterschied zu den Erlassen vom 30.08.2019 enthält § 15 StAG-E zudem keine Beschränkung der Generationenfolge auf die Generation der Kinder nach 1999 im Ausland geborener Elternteile deutscher Herkunft („Generationenschnitt“); vielmehr soll die allgemeine Regelung in § 4 Abs. 4 StAG nach dem Gesetzentwurf auf Abkömmlinge von NS-Verfolgten keine Anwendung finden (vgl. Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs).

Daneben enthält der Gesetzentwurf mit der vorgesehenen Neufassung des § 5 StAG eine Regelung, die für Kinder (ehemals) deutscher Elternteile und deren Abkömmlinge - unabhängig von einer Verfolgung in der Zeit des Nationalsozialismus - einen Ausgleich für den Ausschluss vom Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt aufgrund geschlechterdiskriminierender Regelungen in der Vergangenheit schaffen soll. Auch diese Regelung knüpft an den o.g. Erlass des BMI vom 30.08.2019 (Az. VII 5 20102/62#3) an, beschränkt den Anwendungsbereich aber auf nach Inkrafttreten des Grundgesetzes geborene Kinder (ehemals) deutscher Staatsangehöriger und ihre Abkömmlinge. Als Rechtsfolge sieht die Neufassung des § 5 StAG im Unterschied zu § 15 StAG anstelle eines unbefristeten Einbürgerungsanspruchs ein auf 10 Jahre befristetes Erklärungsrecht vor.

2. Einbürgerungsanspruch für Nachkommen von NS-Verfolgten (§ 15 StAG-E)

a) Einbürgerungsberechtigte Personengruppen (§ 15 S. 1 StAG-E)

§ 15 StAG sieht im Grundsatz einen Einbürgerungsanspruch für Personen vor, die im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen in der NS-Zeit die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben und sie nicht erwerben konnten, und erstreckt diesen Anspruch auf die Abkömmlinge dieser Personen. Der Einbürgerungsanspruch ist dabei auf spezifische Konstellationen beschränkt, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG fallen; eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von zwei Jahren oder mehr oder die Anordnung der Sicherheitsverwahrung schließt den Einbürgerungsanspruch aus (vgl. § 15 S. 1 StAG-E).

Abkömmlinge sind laut Gesetzesbegründung alle direkten Nachkommen einschließlich Adoptivkinder. Im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 116 Abs. 2 GG kommt es dabei nicht darauf an, dass ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem zum Zeitpunkt der Geburt geltenden Recht durch Abstammung möglich eingetreten wäre. Aufgrund des Verweises auf den Beschluss des BVerfG vom 20.05.2020 (2 BvR 2628/18) und die entsprechenden Erläuterungen in der Gesetzesbegründung dürfte die Bedeutung des Begriffs Abkömmling hinreichend klar sein (vgl. BT-Drs. 19/28674, S. 21).

§ 15 S. 1 Nr. 1 StAG-E (Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit vor dem 26.02.1955 in Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen) übernimmt die Regelungen aus den oben genannten Erlassen des BMI vom 30.08.2019 sowie aus § 12 Abs. 1 StAngRegG a.F. und betrifft in erster Linie die Abkömmlinge aus Deutschland geflohener NS-Verfolgter, die (als Frau) durch Eheschließung mit einem Ausländer oder durch Beantragung einer anderen Staatsangehörigkeit die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben und mangels formaler Ausbürgerung nicht in den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG fallen (vgl. BT-Drs. 19/28674). Die außerordentlich enge Befristung des entsprechenden Anspruchs in § 12 StAngRegG a.F. und der in den Erlassen vom 30.08.2019 vorgesehene „Generationenschnitt“ entfallen; außerdem ist die in den Erlassen vom 30.08.2019 vorgesehene Prüfung einfacher Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland entbehrlich. Die Regelung stellt insoweit eine Weiterentwicklung und deutliche Verbesserung der bisherigen Rechtslage und Verwaltungspraxis dar.

§ 15 S. 1 Nr. 2 StAG-E (Ausschluss vom gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Eheschließung, Legitimation oder Sammeleinbürgerung deutscher Volkszugehöriger) setzt laut Gesetzesbegründung das Urteil des BVerwG zum Ausschluss von sogenannten Sammeleinbürgerungen in der NS-Zeit um (BVerwG, Urteil v. 02.05.2001 – 1 C 18/99). In diesem Urteil hatte das BVerwG dargelegt, dass der *„Nichterwerb der Staatsangehörigkeit aus rassistischen Gründen ... einer Entziehung der Staatsangehörigkeit aus solchen Gründen sehr nahe“* kommt und der in Art. 116 Abs. 2 GG *„zum Ausdruck kommende Grundsatz der Wiedergutmachung ... zugunsten der Abkömmlinge der von der Sammeleinbürgerung Ausgeschlossenen ebenfalls berücksichtigt werden“* muss. Die zwischen 1938 und 1945 erfolgten Sammeleinbürgerungen in von Deutschland besetzten Gebieten wurden durch § 1 Abs. 1 StAngRegG a.F. für rechtsgültig erklärt. Um eine Perpetuierung rassistischer Diskriminierung zu vermeiden, muss den hiervon Ausgeschlossenen und ihren Abkömmlingen zwingend ein Einbürgerungsanspruch gewährt werden.⁴ Es ist erfreulich, dass ein solcher Anspruch nun gesetzlich festgeschrieben wird – insbesondere, weil das Bundesverwaltungsamt (BVA) über Anträge auf Ermessenseinbürgerung in entsprechenden Fällen bis August 2019 außerordentlich restriktiv entschieden hat.⁵ Es erscheint außerdem folgerichtig, den Anspruch auf NS-Verfolgte und ihre Abkömmlinge auszudeh-

⁴ Die in der Gesetzesbegründung erwähnte Regelung in § 11 StAngReG a.F. dürfte wegen der sehr engen Voraussetzungen (Beschränkung auf die „Erlebengeneration“, Inlandwohnsitz, kein Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit) kaum zur Anwendung gekommen sein.

⁵ Vgl. hierzu Weizsäcker, Wiedereinbürgerungsansprüche und Perpetuierung von Diskriminierung, in: Bischoff/Rürup, Ausgeschlossenen, 2018, S. 154 f.

nen, die von einem gesetzlichen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Eheschließung oder Legitimation ausgeschlossen wurden (wie in § 15 S. 1 Nr. 2 StAG-E vorgesehen). Denn auch in diesen Fällen kommt der Unrechtsgehalt des Ausschlusses einer Ausbürgerung zumindest nahe.

§ 15 S. 1 Nr. 3 StAG-E betrifft Personen, deren Einbürgerungsantrag „im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen“ in der NS-Zeit“ abgelehnt wurde oder die von einer „sonst möglichen“ Einbürgerung allgemein ausgeschlossen waren (vgl. hierzu auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28674, S. 21). Der Nachweis dieser Voraussetzungen wird voraussichtlich schwierig sein, da Akten zu Einbürgerungsverfahren aus dieser Zeit nur schwer zu finden sind und aus diesen Akten meist nicht eindeutig hervorgeht, ob eine Ablehnung aus rassistischen Gründen oder sonstigen Gründen (z.B. mangels Vorliegen der wirtschaftlichen Voraussetzungen) erfolgte. Auch die Prüfung, ob die damaligen Einbürgerungsvoraussetzungen dem Grunde nach erfüllt waren (vgl. Gesetzesbegründung aaO) dürfte sich schwierig gestalten. Dennoch erscheint die Regelung in § 15 S. 1 Nr. 3 StAG-E notwendig und folgerichtig - in diesen Konstellationen wird besonders deutlich, dass ein Anknüpfen allein an die formale Ausbürgerung zur kurz greift, wenn es um den Ausgleich staatsangehörigkeitsrechtlicher Nachteile für die Nachkommen von NS-Verfolgten geht.

Wegen der beim Nachweis der Voraussetzungen des § 15 S. 1 Nr. 3 StAG-E zu erwartenden Schwierigkeiten ist es umso wichtiger, dass § 15 S. 1 Nr. 4 StAG-E auch Personen einbezieht, die bei Beginn der NS-Zeit ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatten und wegen NS-Verfolgungsmaßnahmen Deutschland verlassen mussten oder abgeschoben oder deportiert wurden. Sofern ein Nachweis der Voraussetzungen in § 15 S. 1 Nr. 3 StAG-E nicht möglich ist, dürfte für aus Deutschland geflohene NS-Verfolgte in der Regel ein Einbürgerungsanspruch nach § 15 S. 1 Nr. 4 StAG-E bestehen. In der Gesetzesbegründung wird erläutert, dass diese Regelung NS-Verfolgte ohne deutsche Staatsangehörigkeit betrifft, die oft über viele Jahre in Deutschland gelebt hatten oder schon in Deutschland geboren wurden. Außerdem wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass den Betroffenen durch die NS-Verfolgung die Möglichkeit genommen wurde, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung zu erlangen (BT-Drs. 19/28674, S. 21 f). Es ist sehr zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung damit einen umfassenden Ausgleich staatsangehörigkeitsrechtlicher Nachteile der NS-Verfolgung vorsieht und die –

zu Beginn der NS-Zeit häufig schon über mehrere Generationen in Deutschland lebenden – Einwandererfamilien der Kaiser- und Weimarer Zeit berücksichtigt.⁶

Hinsichtlich des Ausschlusses wegen einer strafrechtlichen Verurteilung zu einer Freiheits- und Jugendstrafe von zwei oder mehr Jahren (oder der Anordnung einer Sicherheitsverwahrung) in § 15 S. 1 StAG-E stellt sich die Frage, ob ein solcher Ausschluss mit der Zielrichtung des Gesetzentwurfs vereinbar ist. Wenn die Regelung in § 15 StAG neu die staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen der Verbrechen in der NS-Zeit ausgleichen soll, kann ein späteres Fehlverhalten der Betroffenen nicht erheblich sein. Außerdem ist unklar, warum die Grenze gerade bei zwei Jahren Freiheits- oder Jugendstrafe liegt – die Gesetzesbegründung enthält hierzu keinerlei Erläuterung. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei um einen politischen Kompromiss handelt, der einerseits eine Ausnahme von den allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen vorsieht (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 5 u. § 12a StAG), andererseits aber heutigen sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen den Vorrang vor dem Ausgleich der Folgen der NS-Verbrechen gibt.⁷

c) Ausschluss bereits (wieder) eingebürgerter NS-Verfolgter und ihrer Abkömmlinge (§ 15 S. 2-3 StAG-E)

Grundsätzlich ausgeschlossen von dem Einbürgerungsanspruch sind nach § 15 S. 2 StAG-E außerdem Personen, die nach dem 8. Mai 1945 die deutsche Staatsangehörigkeit erworben, aber wieder aufgegeben oder verloren haben oder nach dem (erneuten) Verlust geboren oder adoptiert wurden. Laut Gesetzesbegründung fehlt es in den entsprechenden Fällen am Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen. Eine Rückausnahme gilt nach § 15 S. 3 StAG-E für Personen, die nach einer Wiedereinbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund gleichheitswidriger - wegen der Fortgeltungsregelung in Art. 117 Abs. 1 GG aber erst am 31.03.1953 außer Kraft getretener - Regelungen verloren haben (vgl. BT-Drs. 19/28674, S. 22).

Dieser Ausschluss trifft in erster Linie Familien, die relativ bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der NS-Zeit die deutsche Staatsangehörigkeit wieder beantragt haben, etwa weil sie im Zufluchtsland einen unsicheren Status hatten oder trotz des Holocaust Verbindungen nach Deutschland bewahrt haben. Eine Rückkehr nach Deutschland schied wegen der NS-Verfolgung und

⁶ Für Beispiele vgl. meine Stellungnahme in der Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat zur „Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht“ am 21.10.2019 (Ausschussdrucksache 19(4)369 D), S. 11 f.

⁷ Ein entsprechender Ausschluss war in Art. 3 RuStAGÄndG von 1974 (bis Ende 1977 befristeter Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erklärung für vor 1975 geborene Kinder deutscher Mütter) nicht enthalten.

Vernichtung der Existenzgrundlagen für die allermeisten geflohenen Familien aus. In vielen Fällen sind NS-Verfolgte aus dem Land der ersten Zuflucht nach 1945 in ein anderes Land emigriert (z.B. aus Afrika nach Australien oder Südamerika nach Nordamerika) – eine Wahl des Exillands war bei der Flucht vor NS-Verfolgung ja nicht oder nur in wenigen Fällen möglich. Bei Beantragung und Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit nach der Wiedereinbürgerung ging die deutsche Staatsangehörigkeit nach § 25 S. 1 RuStAG verloren. Die Möglichkeit, eine Beibehaltungsgenehmigung nach § 25 S. 2 RuStAG zu beantragen, dürfte de facto nicht bestanden haben. Hinzukommt, dass gemeinsam mit den Eltern wieder eingebürgerten Kindern häufig nicht bewusst war, dass sie die deutsche Staatsangehörigkeit wieder erlangt hatten.

Es erscheint einerseits nachvollziehbar, dass auf NS-Verfolgte und ihre Abkömmlinge nach einer Wiedereinbürgerung die allgemeinen Regelungen zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit angewendet werden. Andererseits ist es aus den oben genannten Gründen nicht zutreffend, dass in entsprechenden Fällen keinerlei Zusammenhang zwischen dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit (wegen des Erwerbs einer anderen Staatsangehörigkeit) und den nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen besteht. Der Ausschluss in § 15 S. 2 StAG-E führt außerdem hinsichtlich der Hinnahme der Mehrstaatigkeit zu einer Benachteiligung von Personen bzw. Familien, die bereits früh eine Wiedereinbürgerung beantragt haben. Darüber hinaus stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis § 15 S. 2 StAG-E zu § 15 S. 1 Nr. 1 StAG-E und der dort normierten zeitlichen Grenze bis zum 26.02.1955 steht.

Den aus § 15 S. 2 StAG-E resultierenden Ungleichbehandlungen muss in jedem Fall durch Berücksichtigung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen der NS-Verbrechen bei Ermessenseinbürgerungen nach den §§ 13, 14 StAG sowie § 8 StAG begegnet werden. Die relevanten Verwaltungsvorschriften oder Anwendungshinweise müssen klarstellen, dass eine Einbürgerung in entsprechenden Fällen regelmäßig zu gewähren ist (unter Hinnahme der Mehrstaatigkeit). Bei der Erteilung von Beibehaltungsgenehmigungen nach § 25 Abs. 2 StAG für im Ausland lebende bereits eingebürgerte Nachkommen von NS-Verfolgten muss zudem berücksichtigt werden, dass Bindungen an Deutschland in vielen Fällen gerade wegen der NS-Verfolgung nicht mehr (oder in einem geringeren Maß) bestehen.

3. Zu den in der Neufassung des § 5 StAG vorgesehenen Regelungen

Die Neufassung des § 5 StAG ist darauf gerichtet, einen Ausgleich für staatsangehörigkeitsrechtliche geschlechtsspezifische Diskriminierung in der Vergangenheit zu schaffen. Die Ausschlussstatbestände in § 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 Nr. 1 StAG-E (insbesondere Straffälligkeit und zwischenzeitlicher Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit) sind mit den Ausschlussstatbeständen in § 15

StAG-E weitgehend deckungsgleich. In der Gesetzesbegründung wird nicht erläutert, warum die Neufassung des § 5 StAG im Unterschied zu § 15 StAG-E anstelle eines unbefristeten Einbürgerungsanspruchs ein auf 10 Jahre befristetes Erklärungsrecht vorsieht. Aufgrund des Ausmaßes der NS-Verbrechen und der weitreichenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen erscheint diese Unterscheidung jedoch gerechtfertigt. Gleichzeitig ist es zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung (wie schon die Erlasse des BMI vom August 2019) neben den Folgen der NS-Verbrechen auch die staatsangehörigkeitsrechtliche Diskriminierung von Frauen in den Blick nimmt und einer Perpetuierung dieser Diskriminierung entgegenwirken soll. Die Neufassung des § 5 StAG betrifft insbesondere auch im Ausland lebende Nachkommen bereits wieder eingebürgerter NS-Verfolgter, die wegen gleichheitswidriger Regelungen die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt erworben haben, und stellt insoweit eine Ergänzung der Regelung in § 15 StAG-E dar.

4. NS-Verfolgung und Diskriminierung in der Vergangenheit müssen auch im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen berücksichtigt werden

Bei dem im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen § 15 StAG handelt es sich um eine umfassende Regelung zum Ausgleich staatsangehörigkeitsrechtlicher Folgen der NS-Verbrechen. Dennoch wird es Fälle geben, die nicht unter diese Regelung fallen, obwohl NS-Verfolgung zu einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Benachteiligung der Betroffenen und deren Nachkommen geführt hat.

§ 15 S. 1 StAG-E setzt einen Zusammenhang des Verlusts bzw. der Verhinderung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit mit „Verfolgungsmaßnahmen ... in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945“ voraus. Antisemitische Übergriffe und Diskriminierung haben jedoch nicht erst mit dem 30.01.1933 begonnen, sondern bereits vor diesem Datum in Deutschland lebende Juden in die Emigration getrieben. Der Großvater eines Mandanten ist Anfang Januar 1933 aus Leipzig nach Palästina emigriert, da er wegen der Wirtschaftskrise, aber auch wegen des immer stärkeren Antisemitismus keine Arbeit finden konnte und keine Perspektive mehr in Deutschland sah. Die Familie hatte die polnische Staatsangehörigkeit oder war staatenlos. Die Eltern und der Bruder des Großvaters wurden deportiert und ermordet. Bei der Entscheidung über einen Einbürgerungsantrag unseres Mandanten muss seine Familiengeschichte aus meiner Sicht in jedem Fall berücksichtigt werden. Ob ein Antrag nach § 15 S. 1 StAG-E Erfolg hätte, erscheint jedoch fraglich.

Der Vater einer weiteren Mandantin kam im Jahr 1919 als siebenjähriges Kind mit seinen Eltern aus Lodz nach Berlin. Im Jahr 1932 ging er nach Danzig, um dort im Seifen- und Parfümerie-Geschäft seiner Schwester zu arbeiten. Die Familie war deutschsprachig, hatte aber die polnische Staatsangehörigkeit. Der

Vater der Mandantin bemühte sich vergeblich um die Staatsangehörigkeit der Freien Stadt Danzig und emigrierte wegen antisemitischer Übergriffe im Jahr 1938 nach Palästina, zahlreiche in Europa gebliebene Familienangehörige wurden in der NS-Zeit ermordet. Ob dieser Fall die Voraussetzungen nach § 15 S. 1 Nr. 2 StAG-E erfüllt, ist zumindest unklar. Unter § 15 S. 1 Nr. 4 StAG lässt sich der Fall nicht fassen. Auch hier muss die Familiengeschichte bei der Entscheidung über Einbürgerung unserer Mandantin aus meiner Sicht jedoch berücksichtigt werden.

Ein weiteres Beispiel ist der Fall einer in den 1980er-Jahren geborenen Mandantin, die in den USA de facto mit zwei Müttern aufgewachsen ist. Die Lebenspartnerin der leiblichen Mutter (und de facto die zweite Mutter der Mandantin) war Tochter eines aus Deutschland geflohenen Juden mit deutscher Staatsangehörigkeit, der in der NS-Zeit ausgebürgert wurde. Die Möglichkeit einer Eheschließung und Adoption hatten die beiden Mütter in den 1980er und 1990er-Jahren nicht – die Verrechtlichung familiärer Beziehungen in sogenannten Regebogen-Familien und Gleichberechtigung solcher Familien ist sowohl in den USA als auch in Deutschland eine neue und noch lange nicht abgeschlossene Entwicklung. Für unsere Mandantin war die familiäre Bindung zur (zweiten) Mutter und dem aus Deutschland geflohenen Großvater mindestens genauso wichtig wie die Bindung an die leibliche Mutter ohne deutsche Wurzeln. Sofern sie – im Unterschied zu anderen Kindern und Enkeln deutscher Emigrant*innen in ihrem Freundeskreis – die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erhalten kann, möchte sie zumindest eine tragfähige Begründung für diese Benachteiligung erhalten.

Schließlich sind vom Anwendungsbereich des § 15 StAG-E die NS-Verfolgten ausgeschlossen, die nach 1945 bereits wieder eingebürgert wurden und die deutsche Staatsangehörigkeit danach durch Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit verloren haben; gleiches gilt für ihre Nachkommen. Wie oben (auf S. 7) dargelegt, sind die hieraus resultierenden Ungleichbehandlungen problematisch. Auch in diesen Fällen müssen die Folgen der NS-Zeit bei einem erneuten Antrag auf Einbürgerung im Rahmen der Ausübung des Ermessens berücksichtigt werden.

Es ist daher wichtig, dass in der Gesetzesbegründung ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die „... *allgemeinen Einbürgerungsvorschriften (§§ 8 ff.) ... unberührt*“ bleiben (BR-Drs. 249/21, S.19). Nachkommen von NS-Verfolgten, die nicht in den Anwendungsbereich der §§ 5 und 15 StAG-E fallen, müssen grundsätzlich die Möglichkeit einer Ermessenseinbürgerung auf der Grundlage des § 8 StAG (im Inland) oder der §§ 13, 14 StAG (im Ausland) haben, und bei der Entscheidung über solche Anträge müssen NS-Verfolgung und Diskriminierung in der Vergangenheit angemessen berücksichtigt werden. Eine noch deutlichere Klarstellung hierzu in der Gesetzesbegründung wäre wünschenswert gewesen.

II. Zur Stellungnahme des Bundesrats (BT-Drs. 19/29635)

Die in der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagenen und von der Bundesregierung befürworteten Ergänzungen des Gesetzentwurfs enthalten im Wesentlichen Klarstellungen und erscheinen insoweit unproblematisch. Nach Einschätzung von Kolleginnen und Kollegen aus der Anwaltschaft, die mit entsprechenden Fällen befasst sind, ergibt sich jedoch bei der in der Stellungnahme des Bundesrats vorgeschlagenen Ergänzung des § 6 StAG (Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Annahme als Kind) folgendes Problem: Wenn ein im Ausland adoptiertes Kind während eines Verfahrens zur Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit volljährig wird und der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit mangels Gleichwertigkeit der ausländischen Adoption verneint wird, besteht nach der vorgeschlagenen Ergänzung des § 6 StAG keine Möglichkeit mehr, durch einen Umwandlungsantrag nach § 3 AdWirkG die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen (vgl. BT-Drs. 19/29635, S. 3). Es ist zu erwarten ist, dass die Staatsangehörigkeitsbehörden regelmäßig erst in einer ablehnenden Entscheidung auf die Möglichkeit der Umwandlung in eine inländische Adoption nach dem AdWirkG hinweisen; gleichzeitig sind entsprechende Verfahren häufig sehr langwierig. Um zu vermeiden, dass die betroffenen Kinder (und Adoptiveltern) damit unverschuldet die Möglichkeit verlieren, die deutsche Staatsangehörigkeit aufgrund der Adoption zu erhalten, sollten eine Pflicht der Staatsangehörigkeitsbehörden zu einem Hinweis auf die Möglichkeit eines Umwandlungsantrags (ggf. parallel zum Feststellungsverfahren) und die Folgen einer Verletzung dieser Pflicht durch die Staatsangehörigkeitsbehörden normiert werden.

III. Zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/19484 und BT-Drs. 19/19552)

1. Doppelte Staatsangehörigkeit

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN beinhalten beide die Forderung, eine doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit generell zu akzeptieren und die Verpflichtung zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit bei Beantragung der Einbürgerung in Deutschland generell aufzuheben (vgl. BT-Drs. 19/19484, S. 3 und BT-Drs. 19/19552). Diese Forderung ist auch im Wahlprogramm der SPD und – mit Einschränkungen – im Wahlprogramm der FDP enthalten.

Im Kontext des vorliegenden Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist anzumerken, dass sich die oben (vgl. S. 7) thematisierten, aus der Regelung in § 15 S. 2 StAG-E resultierenden Ungleichbehandlungen bereit eingebürgerter NS-Verfolgter und ihrer Abkömmlinge bei einer generellen Akzeptanz der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit (einschließlich der Aufhebung des § 25

Abs. 1 StAG) für die Zukunft erledigen würden. Für den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Beantragung einer weiteren Staatsangehörigkeit in der Vergangenheit könnte durch großzügige Regelungen zur erneuten Einbürgerung (bei Berücksichtigung der spezifischen Situation der Abkömmlinge von NS-Verfolgten) ein Ausgleich geschaffen werden.

Auch für sonstige Einbürgerungswillige (also Antragstellende, die keine Nachkommen von NS-Verfolgten sind) führt die grundsätzliche Pflicht zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zur erheblichen Ungleichbehandlungen, da vom Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit zahlreiche Ausnahmen bestehen (u.a. für Einbürgerungsbewerber aus Staaten, in denen ein Verzicht auf die Staatsangehörigkeit nicht möglich ist, oder in Deutschland geborene Kinder, die unter die sogenannte Optionsregelung fallen oder für Kinder binationaler Paare). Nach der am 26.05.2021 veröffentlichten Einbürgerungsstatistik für 2020 lag der Anteil der Doppelstaatler unter den 2020 Eingebürgerten bei 66,3 %.⁸ Nach den geltenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen hängt es weitgehend vom „Zufall der Herkunft“ ab, ob eine mehrfache Staatsangehörigkeit möglich ist oder nicht. Im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz erscheint dies zumindest problematisch.

Die grundsätzliche Pflicht zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit führt darüber hinaus dazu, dass in Deutschland viele Einwander*innen leben, die hier seit langem arbeiten und aufgrund eines unbefristeten Aufenthaltstitels deutschen Staatsangehörigen im Hinblick auf soziale Rechte weitgehend gleichgestellt sind, aber keine deutschen Staatsbürger sind, weil sie aus persönlichen Gründen die bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben können oder wollen (z.B. wegen einer möglichen Rückkehr in den Herkunftsstaat aus beruflichen Gründen oder um die Eltern im hohen Alter zu unterstützen). Die staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen laden insoweit nicht zu einer aktiven Teilhabe am politischen Geschehen in Deutschland ein, sondern haben gegenteiligen Effekt. Die Einbürgerungspolitik sollte jedoch langfristig in Deutschland lebende Einwander*innen zur politischen Teilhabe und Verantwortung motivieren, auch wenn sie ihre Zukunft nicht ausschließlich in Deutschland sehen. Es ist daher zu hoffen, dass sich die Forderung nach einer generellen Akzeptanz der doppelten oder mehrfachen Staatsangehörigkeit bei weiteren Reformen des staatsangehörigkeitsrechts durchsetzt.

2. Defizite bei der Umsetzung der Einbürgerungsregelungen durch die zuständigen Behörden

⁸ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/05/PD21_248_125.html und dort Fachserie 1 Reihe 2.1 („Einbürgerungen“) des Statistischen Bundesamts, Tabelle 11.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE enthält zudem die Forderung nach *„einer ausreichenden personellen Ausstattung der Einbürgerungsbehörden, damit Einbürgerungsanträge schnell bearbeitet und entschieden werden können ...“* (BT-Drs. 19/19484, S. 3). Im Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN finden sich u.a. die folgenden Forderungen: *„Die Staatsangehörigkeitsabteilung des Bundesverwaltungsamts wird so personell ausgestaltet, dass sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Einbürgerungen in der Regel auf sechs Monate beschränkt.“* und *„Es wird eine qualifizierte Studie durchgeführt, welche die auch im europäischen Vergleich niedrige Einbürgerungsquote Deutschlands hinsichtlich der zugrunde liegenden Ursachen, Zusammenhänge und Begleitumstände untersucht.“* (BT-Drs. 19/19552, S. 2).

Es ist wichtig und erfreulich, dass mit diesen Forderungen auch die Einbürgerungsbehörden in den Blick genommen werden. Die Einbürgerungsbehörden erfüllen eine außerordentlich wichtige Aufgabe, die mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist. Viele Mitarbeiter*innen in Einbürgerungsbehörden (und in den bei Einbürgerungen aus dem Ausland beteiligten Auslandsvertretungen) leisten eine sehr gute Arbeit. Als Rechtsanwält*innen sind wir jedoch auch mit erheblichen Defiziten bei der Umsetzung der Einbürgerungsregelungen durch die zuständigen Behörden konfrontiert (z.B. extrem lange Verfahrensdauer, Anforderung unnötiger Dokumente, unzureichende oder widersprüchliche Auskünfte an die Antragstellenden). Bei Einbürgerungsverfahren für Nachkommen von NS-Verfolgten wird teilweise deutlich, dass manchen Bearbeiter*innen in den Einbürgerungsbehörden grundlegende Kenntnisse zur Zeit des Nationalsozialismus in Deutschland fehlen.

Die in der Begründung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/19552, S. 3) erläuterte niedrige Einbürgerungsquote in Deutschland wurde in jüngster Vergangenheit immer wieder thematisiert. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration hat in seinem am 04.05.2021 veröffentlichten Jahresgutachten u.a. Informationskampagnen empfohlen, um Einbürgerungsberechtigte besser über die bestehenden Möglichkeiten zu informieren und zur Einbürgerung zu ermuntern.⁹ Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier hat in einer Rede bei einer Einbürgerungsfeier im Schloss Bellevue am 21.01.2021 in Deutschland lebende Einwander*innen dazu aufgerufen, von ihrem Recht auf Einbürgerung Gebrauch zu machen.¹⁰ Auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE enthält die Forderung, *„mit Kampagnen offensiv für Einbürgerungen zu werben“* (BT-Drs. 19/19484, S. 3).

⁹ Vgl. <https://www.svr-migration.de/veranstaltungen/veranstaltungen-svr/politische-teilhabe-von-zugewanderten-wege-zu-einer-besseren-beteiligung/> .

¹⁰ Vgl. <https://www.dw.com/de/bundespräsident-ermuntert-zur-einbürgerung/a-57621915> .

Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte

Einer unserer Mandanten hat spontan die folgende E-Mail an das Bundespräsidialamt gesandt, nachdem er einen Bericht über die Rede von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier gelesen hatte:

„Sehr geehrter Herr Bundespräsident Steinmeier!

Ich habe mich sehr gefreut, als Sie am Freitag, den 21. Mai, Ihre Rede über Integration und Einbürgerung gehalten haben, in der Sie folgendes äußerten:

"Wenn die Voraussetzungen für eine Einbürgerung gegeben sind, sollten in Deutschland lebende Ausländer ihr Recht darauf auch nutzen. Nur dann haben sie wirklich gleiche Rechte, nur dann können sie wirklich teilhaben."

Leider muss ich Ihnen mitteilen, dass dies, wie in meinem Fall, in einigen Einbürgerungszentren vor Ort nicht praktisch umgesetzt wird.

Ich bin ... aus Syrien und arbeite seit drei Jahren als Apotheker in der ... Apotheke mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag. Nachdem wir im März 2020 die Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt hatten, mussten meine Familie und ich 6 Monate auf einen Termin zur Antragsabgabe warten. Heute, weitere 10 Monate später, ist das Verfahren immer noch nicht abgeschlossen, da die zuständige Sachbearbeiterin die syrische Geburtsurkunde meines Sohnes nicht anerkennt. Ich musste nun eine Rechtsanwältin einschalten und hoffe, dass sie mir helfen kann, aber ich bin ziemlich verzweifelt, weil ich etwas ganz anderes erwartet habe.

Als die Corona-Pandemie begann, war es eine schwierige Zeit für alle, aber ich habe Tag und Nacht (wie alle Ärzte, Krankenschwestern und Politiker ...) hart gearbeitet, um die Menschen in Deutschland mit den richtigen Medikamenten, Masken und Impfstoffen zu versorgen. An Wochenenden melde ich mich zusätzlich freiwillig im Impfzentrum, wenn ich gebraucht werde.

Meine Kinder sind teilweise in Deutschland geboren, gehen hier zur Schule, sind integriert und sehen Deutschland als ihre Heimat. Ich werde weiterhin hart für die Menschen und meine neue Heimat Deutschland arbeiten, weil mein Herz auch für Deutschland schlägt.

Mit freundlichen Grüßen

...“

Diese E-Mail steht für die Erfahrung vieler Einbürgerungswilliger und zeigt, dass staatsangehörigkeitsrechtliche Reformen mit einer gezielten Personalentwicklung und einer Verbesserung des Know-Hows, der Kommunikation und der personellen Ausstattung in den zuständigen Einbürgerungsbehörden einhergehen müssen. Auch wenn die Zuständigkeit für die Umsetzung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen – mit Ausnahme der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsamts für Anträge aus dem Ausland – bei den Ländern liegt, sollte

Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte

die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber alle bestehenden Möglichkeiten nutzen, auf eine Verbesserung des Verwaltungsvollzugs in diesem Bereich hinzuwirken. Ohne eine Verbesserung der Umsetzung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen durch die zuständigen Behörden besteht die Gefahr, dass gesetzliche Einbürgerungserleichterungen oder an Einbürgerungsberechtigte gerichtete Informations- oder Werbekampagnen wenig bewirken und zu Enttäuschungen bei den Betroffenen führen.

Dr. Esther Weizsäcker
Rechtsanwältin