19. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll
der 143. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 7. Juni 2021, 12:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt	**Seite 6**
a) Gesetzentwurf der Bundesregierung **Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes** **BT-Drucksache 19/28674**	**Federführend:** Ausschuss für Inneres und Heimat **Mitberatend:** Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe **Gutachtlich:** Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung **Berichterstatter/in:** Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU] Abg. Helge Lindh [SPD] Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD] Abg. Linda Teuteberg [FDP] Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.] Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

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

Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive

BT-Drucksache 19/19484

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:
Abg. Michael Kuffer [CDU/CSU]
Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]
Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

c) Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren

BT-Drucksache 19/19552

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. Gottfried Curio [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I. Teilnehmerliste		4
II. Sachverständigenliste		5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung		6
IV. Anlagen		
Anlage A		
Stellungnahmen der Sachverständigen		
Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Julius-Maximilians-Universität Würzburg	19(4)860 A	34
Dr. Esther Weizsäcker, Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin	19(4)860 B	49
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau, Privatdozent	19(4)860 C neu	63
Dr. Nicholas Courtman, Berlin	19(4)860 D	70
Dr. Ferdinand Weber, Universität Göttingen	19(4)860 E	89
Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner, Universität Konstanz	19(4)860 F	106
Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M., Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	19(4)860 G	113

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Kuffer, Michael Lindholz, Andrea	
SPD	Lindh, Helge	
AfD	Curio, Dr. Gottfried	
FDP	Teuteberg, Linda	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Polat, Filiz	
fraktionslos		

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 7. Juni 2021, 12.00 bis 14.00 Uhr
„Staatsangehörigkeitsrecht“

Dr. Nicholas Courtman
Berlin

Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner
Universität Konstanz

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M.
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau
Privatdozent

Dr. Ferdinand Weber
Universität Göttingen

Dr. Esther Weizsäcker
Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin

Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

BT-Drucksache 19/28674

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

Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive

BT-Drucksache 19/19484

c) Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren

BT-Drucksache 19/19552

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie erst einmal alle ganz herzlich begrüßen zu unserer 143. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat, heute zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“. Ich freue mich erst einmal, dass sich die Präsenz im Raum wieder füllt. Das sage ich ganz ehrlich, denn die Videozuschaltungen sind zwar ganz nett, aber wenn die Menschen im Raum sind, ist es noch mal was anderes. Insofern freue ich mich auch über alle, die heute in Präsenz da sind.

Ich mache jetzt kurz die Abfrage, wer da oder zugeschaltet ist. Wir fangen mal mit der Zuschaltung an. Zugeschaltet ist uns Herr Kuffer, den ich auch schon sehe. Dann Frau Teuteberg – ist da in Präsenz. Dann müsste uns Herr Dr. Vosgerau zugeschaltet sein. Genau, den habe ich gesehen. Und Herr Professor Schwarz müsste noch zugeschaltet sein. Herr Professor Schwarz fehlt uns noch.

Im Raum: Erst mal begrüße ich vom BMI Herrn Professor Hofmann mit Begleitung. Dann darf ich ganz herzlich als Sachverständige begrüßen Frau Dr. Weizsäcker, Herrn Dr. Weber, Herrn Professor Tabbara, Herrn Professor Hailbronner und Herrn Dr. Courtman. Alle Fraktionen außer der Union sind in Präsenz vertreten. Frau Teuteberg ist da, Frau Jelpke, Frau Polat, Herr Lindh und Herr Dr. Curio.

Wir haben für die Anhörung ein Zeitfenster von ca. 12:00 bis 14:00 Uhr angesetzt. Die Anhörung wird wie üblich im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Wir fertigen ebenfalls wie üblich ein Wortprotokoll an, das Ihnen dann hinterher zugeht. Die Damen und Herren Sachverständigen bekommen dann bei der Zusendung mitgeteilt, wo Sie Einwendungen melden könnten. Am Schluss wird die Gesamtdrucksache zusammen mit dem Protokoll der Anhörung und den bereits eingegangenen Stellungnahmen veröffentlicht und auch die Aufzeichnung der Anhörung wird hinterher auf der Internetseite des Bundestages abrufbar sein.

Für die Anhörung selbst halten Sie in der alphabetischen Reihenfolge zunächst ein kurzes fünfminütiges Eingangsstatement. Dann werden die Fraktionen ihre Fragen anschließen, auf die Sie dann wieder die Möglichkeit haben, jeweils gesammelt, zu antworten. Für die erste Fragerunde halten wir es so, dass wir entweder zwei unterschiedliche Sachfragen an jeweils einen unterschiedlichen Sachverständigen richten oder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder dieselbe Frage an zwei Sachverständige. Das ist der Fragemodus für die erste Runde. Für die zweite Runde schauen wir dann, wie weit wir kommen und welchen Modus wir dann einhalten könnten.

Wenn ich nichts vergessen habe, würden wir jetzt mit den Sachverständigen beginnen und in dem Fall mit Herrn Dr. Courtman und seiner Einführung. Bitte schön.

SV **Dr. Nicholas Courtman** (Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende und sehr geehrte Damen und Herren! Ich muss mich bedanken für die Einladung und für die Möglichkeit, heute als Sachverständiger an dieser Anhörung teilnehmen zu dürfen.

Ich werde mich jetzt – wie in meiner schriftlichen Stellungnahme – nur zu den Aspekten des Gesetzentwurfes der Bundesregierung äußern, die die staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung der NS-Verfolgten und deren Nachfahren betreffen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist im Hinblick auf diese Frage ausdrücklich zu begrüßen. Er stellt einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten und deren Nachfahren dar. Wie allen in diesem Raum sicherlich bekannt ist, baut dieser Gesetzentwurf auf eine Erlassregelung des Bundesministeriums des Innern aus dem August 2019 auf. Nach der Verabschiedung jenes Erlasses fällte das Bundesverfassungsgericht im Mai 2020 ein wichtiges Urteil zu Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes. Der Klägerin in diesem Fall ist für ihr Durchhalten mit der Klage zu danken. Dieses Urteil zusammen mit der Arbeit von Betroffenengruppen haben bestimmt einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass wir diesen Gesetzentwurf heute vorliegen haben und besprechen können.

Der Gesetzentwurf überführt die durch die frühere Erlassregelung geschaffenen anspruchsähnlichen Einbürgerungsmöglichkeiten in gesetzliche Anspruchstatbestände. Das ist der Bedeutung dieser Angelegenheit angemessener als eine reine Erlassregelung. Damit haben die Betroffenen auch eine größere Rechtssicherheit, und für die Nachfahren im Inland ist dieser Schritt besonders günstig. Bisher wurden deren Einbürgerungsmöglichkeiten nur in den für die inländischen Behörden unverbindlichen vorläufigen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz geregelt. Gleichzeitig etabliert der Gesetzentwurf Einbürgerungsansprüche für Personengruppen, die bisher keinen Einbürgerungsanspruch genossen haben. Bei diesen Gruppen geht es primär um vor 1933 in Deutschland wohnhaften und oft in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Personen ohne die deutsche Staatsangehörigkeit, die wegen nationalsozialistischer Verfolgung Deutschland verlassen mussten. Seit den 1950er Jahren forderten jüdische Organisationen und Individuen immer wieder die Schaffung von Einbürgerungsansprüchen oder erleichterten Einbürgerungsmöglichkeiten für diese Personen, die ihren Wohnsitz in und ihre Bindung an Deutschland nur wegen des Nationalsozialismus verloren haben. Diese Forderungen, die niemals auf eine große öffentliche Resonanz gestoßen sind, wurden in den vergangenen Jahrzehnten von der Bundesregierung und von den Regierungen der Bundesländer immer wieder abgewiesen. Wie ich in meiner Stellungnahme ausgeführt habe, gibt es aus meiner Sicht einen kleinen Nachjustierungsbedarf in der Formulierung des Anspruchs für diese Personen im § 15 Nummer 3 des vorliegenden Gesetzentwurfes. Das ist aber eher eine Kleinigkeit, die nichts an der Tatsache ändert, dass die Einbeziehung dieser Personengruppe eine erfreuliche Entwicklung darstellt.

Dieser Gesetzentwurf ist im Allgemeinen – finde ich – ein Anlass zur Freude. Ich habe mich wirklich sehr gefreut, als ich ihn zum ersten Mal gelesen habe – und zum zweiten, und zum dritten Mal. Ich musste ihn mehrmals lesen, weil ich wirklich nicht glauben konnte, dass das, was ich da las, auch da stand – nach alldem, was ich in den Jahren davor gelesen und gehört hatte. Und ich weiß, dass es auch vielen anderen so ergangen ist, vielen anderen Nachfahren von deutschen Juden und Jüdinnen, mit denen ich gesprochen habe. Also das war wirklich eine Quelle der Freude für viele, viele Menschen, die von diesen Regelungen betroffen sind.

Gleichzeitig haftet dem Gesetzentwurf und dem ganzen Prozess etwas Tragisches an, nämlich, dass es so lange gebraucht hat, bevor dieses Thema eine gerechte und sinnvolle gesetzliche Regelung erfahren hat, sodass die Menschen, die nationalsozialistische Verfolgung am eigenen Leibe erlebt haben und am stärksten unter ihren Folgen zu leiden hatten, heute meistens nicht mehr am Leben sind, um von diesem Gesetz zu profitieren. Tragisch und eigentlich verwerflich auch, dass die Bundesrepublik Deutschland zwischen 1955 und 2010 Waffen-SS-Mitgliedern einen Einbürgerungsanspruch zubilligte, während sie vielen in Deutschland geborenen Verfolgten des NS-Regimes einen solchen Anspruch verwehrte.

Vor diesem Hintergrund sind Behauptungen wie in der Begründung zum Gesetzesentwurf, dass die früheren Regelungen auf diesem Gebiet „ursprünglich als ausreichend angesehen wurden“ fehl am Platz. Angebracht ist eher eine kritische Prüfung früheren Regierungs- und behördlichen Handelns, in der man sich der Tatsache stellt, dass die Bundesregierung jahrzehntelang eine diskriminierende Rechtspraxis getragen und legitimiert hat.

Ich habe jetzt wahrscheinlich mehr als 5 Minuten gesprochen, also ich werde sehr, sehr schnell sein. Ungeachtet dessen ist dieser Gesetzentwurf ein wichtiger Gesetzentwurf. Und es ist auch wichtig,

dass man ihn so schnell wie möglich verabschiedet vor dem Ende dieser Legislaturperiode. Damit ist mein Statement geschlossen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Es sind ja nur noch zwei Sitzungswochen, also werden wir das schaffen. Dann Herr Professor Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, ich kann mich auch kurz fassen, nachdem wir in einer früheren Anhörung die Notwendigkeit einer Regelung dieses Problems eingehend diskutiert haben.

Die Bundesregierung hat sich jetzt für eine gesetzliche Regelung entschieden, die umfassend den Wiedergutmachungsgedanken für Verfolgte des NS-Regimes und deren Abkömmlinge Rechnung trägt. Mit § 15 des Entwurfs werden alle Fälle ausreichend erfasst, in denen der staatsangehörigkeitsrechtliche Verlust nicht in der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit besteht, sondern andere verfolgungsbedingte Ursachen maßgeblich sind. Verfassungsrechtlich bestehen gegen eine Erweiterung der verfolgungsbedingten Wiedergutmachungseinbürgerung keine Bedenken, da Artikel 116 Absatz 2 GG nicht als abschließende Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung zu verstehen ist. Unproblematisch scheint mir auch die Beschränkung der Regelung der Spätfolgen staatsangehörigkeitsrechtlichen Unrechts auf den Zusammenhang mit der NS-Herrschaft von 1933 bis 1945. Es wird ganz sicher auch Fälle des staatsangehörigkeitsrechtlichen Unrechts aus der Zeit vor 1933 geben. Im Hinblick auf die institutionalisierte, rassistisch motivierte Gesetzgebung und Rechtsanwendung darf sich aber der Gesetzgeber auf die Verfolgung während der NS-Herrschaft beschränken.

Die gesetzliche Neuregelung wird sicher nicht alle Probleme lösen. Anwendungs-, Abgrenzungs- und Auslegungsfragen bleiben und müssen in den Verwaltungsvorschriften in einer großzügigen Weise gelöst werden, die sicherstellt, dass die staatsangehörigkeitsrechtlichen Spätfolgen effektiv bereinigt werden und den Abkömmlingen keine unzumutbaren Anforderungen in Bezug auf den erforderlichen Zusammenhang mit NS-Verfolgungsmaßnahmen auferlegt werden.

Keine Bedenken ergeben sich auch gegen die Einbeziehung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen verfassungswidriger Ungleichbehandlung nach § 5 des Entwurfs. Der Ausschluss bei erheblicher Straffälligkeit rechtfertigt sich meines Erachtens durch die Berücksichtigung eines gewichtigen öffentlichen Interesses an der Vermeidung der Einbürgerung von Personen, die keine hinreichende Gewähr für die Integration in die deutschen Lebensverhältnisse bieten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Neuregelung eine frühere zeitlich und inhaltlich befristete Regelung erweitert und ergänzt, die vom Bundesverfassungsgericht in Bezug auf das Erklärungsrecht ehelicher Kinder als verfassungsgemäß gebilligt worden war. Daraus folgt, dass es keinen zeitlich und inhaltlich unbeschränkten Anspruch auf Wiedergutmachung staatsangehörigkeitsrechtlicher Spätfolgen gibt. Unter diesen Umständen erscheint mir die gefundene Lösung mit einer Erklärungsfrist von 10 Jahren und den moderaten Einbürgerungsforderungen ein gut vertretbarer Kompromiss zwischen legitimem Wiedergutmachungsanspruch und öffentlichen Interesse an der Integrationsfähigkeit von Einbürgerungswilligen.

Auch die Änderungen beim Einbürgerungsrecht, die zum Teil der Rechtsklarheit dienen, zum Teil divergierende Auslegungen der Gerichte klären, sind im Allgemeinen gut vertretbar. Eher redaktionelle Fragen stellen sich allerdings bei der Neuregelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen des Auslandsaufenthalts, wo meines Erachtens möglicherweise nicht alle Fallgruppen hinreichend bedacht worden sind.

Ein Punkt größerer Bedeutung betrifft den Ausschluss des sogenannten Generationenschnitts in § 4 Absatz 5 des Entwurfs. Grundsätzlich erscheint es gerechtfertigt, bei allen Regeln über die Wiedergutmachung von NS-Unrecht einen großzügigen Maßstab anzulegen. Es geht allerdings offensichtlich über den in Artikel 116 Absatz 2 Grundgesetz zum Ausdruck kommenden Wiedergutmachungsgedanken hinaus, wenn eine Wiedergutmachungseinbürgerung von Eltern oder Großeltern, die durch Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit bereits erfolgt ist und damit die staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgewirkungen auch für die Abkömmlinge grundsätzlich beseitigt sind. Der im Ausland lebende, wiedereingebürgerte Deutsche kann seine Kinder im Geburtenregister eintragen lassen. Die unleugbare historische

Verantwortung für das NS-Unrecht trägt aber nicht weiter als die Beseitigung fortwirkender staatsangehörigkeitsrechtlicher Nachteile für die Abkömmlinge.

Gewisse Probleme sehe ich auch bei § 10a Absatz 3a des Entwurfs. Sinnvoll auch hier die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Auflage im Rahmen der Anspruchseinbürgerung nach § 10 Absatz 3a des Entwurfs. Ein Manko der Vorschrift ist aber meines Erachtens die fehlende Regelung der Konsequenzen einer Nichteinhaltung der Auflage. Für eine Verlustregelung gelten die strengen Voraussetzungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach ein lediglich implizierter Verlust nicht ausreicht, sondern eine ausdrückliche Regelung geboten ist, wie sie etwa in § 29 Absatz 3 für die Nichteinhaltung der Zwei-Jahres-Frist für Optionspflichtige vorgesehen ist.

Schließlich wirft auch die Änderung in § 27 des Entwurfs Fragen auf. Die Neuregelung schränkt die Verlustfolgen bei einer wirksamen Adoption eines minderjährigen Deutschen durch einen Ausländer, die zum Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit führt, ein, wenn der Angenommene und dessen Abkömmlinge in Deutschland bleiben oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Die Regelung spiegelt eine gewisse Widersprüchlichkeit des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in der Frage der Zulassung von Doppelstaatlichkeit wider. Einerseits erscheint es sinnvoll, einen minderjährigen ehemaligen Deutschen, der als Minderjähriger durch einen Ausländer adoptiert wird, die gleichen Rechte zu geben, wie in Deutschland geborenen Ius-soli-Deutschen, die in Deutschland aufgewachsen sind. Andererseits hat sich aber der Gesetzgeber für die Abschaffung der alten Inlandsklausel entschieden, und es ist kein wirklich überzeugender sachlicher Grund vorhanden, warum dies für Adoptivkinder eigentlich nicht gelten soll. Aber – und das ist meine letzte Bemerkung, ich bin auch glaube ich noch einigermaßen in der Zeit – die Vermeidung von Widersprüchlichkeit ist wohl in gewissem Umfang unvermeidlich, da das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – wie übrigens auch, wenn Sie mir die Bemerkung gestatten, das gesamte Ausländerrecht – schon seit langer Zeit nicht mehr als kohärentes Regelungssystem begriffen werden kann, sondern eben vielfach nur Antworten auf aktuelle Regelungsprobleme gibt – wenn es denn gut läuft, mit einer gewissen Dauerhaftigkeit. Ich danke Ihnen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann als nächstes Herr Professor Schwarz. Aber der ist immer noch nicht in der Leitung, hat irgendwie Probleme. Dann lassen wir ihn erst mal außen vor – Herr Professor Tabbara, bitte.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M.** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

Sehr geehrte Abgeordnete, auch ich finde, dass der Gesetzentwurf, insbesondere was die Wiedergutmachung des Naziunrechts im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts angeht, ausdrücklich zu begrüßen ist. Ich glaube auch, dass dieser Gesetzentwurf ein Stück Wiedergutmachung der mangelhaften bisherigen Wiedergutmachung ist. Ich glaube, es wäre sinnvoll gewesen, das auch ausdrücklich zu nennen, weil es ein bisschen eine Chance ist, zu sagen, es geht nicht nur um die Betroffenen, für die wieder ein besserer Rechtszustand hergestellt werden kann; es gibt viele, für die dieses Gesetz zu spät kommt. Es wäre hier auch ein Stück historische Aufarbeitung angezeigt gewesen, aber da gibt es ja vielleicht noch andere Orte und Gelegenheiten, das klarer zustellen.

Ich glaube auch, dass es sehr gut ist, dass dieser Gesetzentwurf mehr als nur das unbedingt Notwendige tut. Das ist was, was man oft erlebt hat, und wenn wir jetzt gerade das vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sehen, die ja hier auch schon erwähnt wurde, vom 20. Mai 2020, dann gab es hier doch einen ganz deutlichen Fingerzeig des Bundesverfassungsgerichts, dass materielle Gerechtigkeit bei Wiedergutmachung höher zu werten ist als Formalismus, der den weiteren Kontext ausblendet, wie das eben leider lange Zeit auch in der Rechtsprechung im Bereich der Wiedergutmachung der Fall war. Und es ist sehr erfreulich, dass man sich dazu durchgerungen hat, jetzt hier einen Gesetzentwurf zu machen. Vor zwei Jahren, als wir hier schon mal zusammensaßen in der Anhörung sah es glaube ich überhaupt nicht wirklich danach aus.

Jetzt komme ich natürlich zur Kritik. Das erste ist eigentlich eher eine Anregung. Es ist uns glaube ich allen klar, die sich schon länger damit beschäftigt haben: Das Leben ist sehr vielfältig, Herr Courtman hat in seiner Stellungnahme auch schon einige Punkte dazu genannt, Frau Weizsäcker auch, an

denen wir sehen können, dass trotz allem guten Willen, möglichst viele Fallgruppen zu erreichen, wir es hier nicht mit einer abschließenden Regelung in dem Sinne zu tun haben können, sodass alle anderen, die vielleicht auch ein Verfolgungsschicksal erlitten haben, was jetzt hier noch nicht erfasst ist, dann damit hinten runterfallen. Es wird zwar auf die Ermessensregelung § 8 ff. Staatsangehörigkeitsgesetz verwiesen. Das ist aber glaube ich etwas blass geblieben, und ich würde hier sehr anregen, dass im weiteren parlamentarischen Verfahren entweder durch den Ausschuss oder das Plenum noch mal bekräftigt wird, dass das eben keine Schlussstrich-Regelung ist.

Bei § 15 Absatz 1 Nummer 3 der Regelung zum Ausschluss von bestimmten Personen von Individualeinbürgerungen – auch da würde ich mich Herrn Courtman anschließen und noch mal sehr stark dafür plädieren, nicht zu versuchen, das Einbürgerungsrecht aus dieser Zeit – das eben von Nationalismus und Diskriminierung ohnehin geprägt war – den Einbürgerungsbehörden aufzubürden, das im Einzelnen nachzuvollziehen, das auch noch sehr divers in den Bundesländern war, oder nicht in den Bundesländern, aber in den verschiedenen Ländern, sondern das eher abstrakt zu halten und den Einschub in § 15 Absatz 1 Nummer 3, dass bei einer Antragstellung die Einbürgerung sonst möglich gewesen wäre, dass man das streicht als einfache Möglichkeit.

Ich komme zur Regelung der Wiedergutmachung wegen geschlechterdiskriminierender Regelungen im Staatsangehörigkeitsgesetz. Da hatte man vorher eine sogenannte Minimallösung gewählt. Ich glaube, es gab mal, es gibt jedenfalls dieses Gerücht, dass es im Bundesministerium des Innern damals einen Vermerk, einen Leitungsvermerk gab – nach der Entscheidung –, der hieß: „Zur Umsetzung der verfassungswidrigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts“. Ich habe es nie gesehen, weiß es nicht genau, aber jedenfalls die Regelung war wirklich sehr engherzig. Und ich würde sehr dafür plädieren, sich zu überlegen, dass man nicht die Fehler der Vergangenheit wiederholt. Die große Problematik damals war, wenn man das auf drei Jahre verkürzt, die Menschen lebten weit verstreut, ich damals im Libanon unter anderem. Also insofern, ich kann das verstehen, dass man einfach im Moment nicht weiß, was da auf einen zukommt. Das sagt der Gesetzentwurf auch. Es gibt eine große Unsicherheit, was die Zahlen angeht. Man rechnet mit zwei Szenarien, die sich um den Faktor 3 unterscheiden. Insofern würde ich anregen, eine Evaluierungsklausel hier aufzunehmen, dass man sagt, wir gucken nach 10 Jahren, was wir mit der Regelung machen, aber kein automatisches Auslaufen. Das ist glaube ich wirklich nicht angemessen und nicht notwendig. Zumal der Bundesverfassungsgerichtsbeschluss von 1999, was sozusagen die Frage angeht, ob das nun wirklich ganz zeitnah geregelt werden muss, nur sagt, da gebe es ein Spannungsverhältnis. Der Gesetzgeber hat das damals mit drei Jahren gelöst. Das war in Ordnung. Das würde glaube ich zumindest die Kammer, die entschieden hat, jetzt in dem Fall im letzten Jahr, deutlich anders sehen. Die Frage der – sagen wir – Rechtssicherheit in dem Zusammenhang oder der Abgeschlossenheit hat die Kammer da nicht einmal erwähnt.

Ich komme zu einem vielleicht eher etwas technischen Punkt in Bezug auf die Wiedergutmachung bei der Erklärungslösung, wo ich Bedenken habe, ob das eine rechtssichere Ausgestaltung erfahren hat. Und zwar, wenn man das vergleicht mit der Regelung, die in der Minimallösung des Reichs- und Staatsangehörigkeitsänderungsgesetzes von 1974 war. Auch da gab es eine Erklärungslösung. Die hat aber vorgesehen, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit mit Erklärung wirksam wird durch Entgegennahme der schriftlichen Erklärung durch die Einbürgerungsbehörde. Eine solche Regelung finden wir heute in dem § 5 nicht. Die Wirksamkeit des Staatsangehörigkeitserwerbs erfolgt eigentlich aufgrund der Erklärung. Ich habe dann aber, und da ist die Regelung einfach deutlich komplizierter, das ist hier auch schon angesprochen worden, dass wir Ausschlussgründe haben. Ausschlussgründe wegen Straftaten, Ausschlussgründe auch wegen extremistischer Gefährdungen, für die es zumindest tatsächliche Anhaltspunkte gibt. Diese Ausschlussgründe müssen nicht gesondert festgestellt werden, sondern die treten kraft Gesetzes ein. Das heißt, es gibt eine große Unklarheit, glaube ich, in dieser Regelung, wann eigentlich dieser Erklärungserwerb stattgefunden hat und ob er tatsächlich stattgefunden hat, zumal diese Ausschlussgründe eben nicht nur per Gesetz feststehen, sondern auch ausgesprochen kompliziert sind. Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat mal gesagt, da gibt es 17 Varianten und das sei an der Grenze dessen, was

noch irgendwie normenklar und normenbestimmt ist. Das Wirksamwerden der Staatsangehörigkeit davon abhängig zu machen von einer so schwer zu handhabenden Regelung, ohne dass ich eine Gewissheit über den Erwerb habe…Denn ich habe zwar in Absatz 4 von § 5 eine Regelung darüber, dass ich eine Urkunde bekomme, diese Urkunde hat aber anders als zum Beispiel die Einbürgerungsurkunde, die Regelung nach § 16 Staatsangehörigkeitsgesetz, keine konstitutive Wirkung. Das heißt, mit der Aushändigung der Urkunde beim Einbürgerungsrecht steht im Gesetz drin: Damit wird die Einbürgerung wirksam. Das ist hier bei dieser Urkunde nicht vorgesehen. Also ich glaube, da ist das einfach nicht gut ausgestaltet.

Ein Punkt, wenn ich noch darf, den ich noch aufgreifen wollte, der hier mit zum Gegenstand der Anhörung gemacht wurde neben dem Gesetzentwurf: die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung und dort die Regelung zur Auslandsadoption, § 6. Hier ist eine Verschärfung geplant, angeregt vom Bundesrat, und die Bundesregierung hat gesagt, sie würde dem entgegentreten. Es reagiert auf eine Rechtsprechungsänderung beim Bundesverwaltungsgericht, die wohl schwierig – so sagt es die Praxis – schwierig zu handhaben ist. Und dann ist es wie immer, wenn es Schwierigkeiten gibt: Man kann sich überlegen, löst man das auf der restriktiven Schiene oder löst man das eher in einer großzügigen Lösung. Der Begründung zum Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, warum man sich hier für eine strenge Linie entscheidet und sagt, es gibt im Grunde genommen nur noch Volladoption nach deutschem Recht. Es gibt einfach in der Welt unterschiedliche Adoptionswirkungen. Und der Europarat hat in einer Empfehlung aus dem Jahr 2009 zur Staatsangehörigkeit von Kindern erst mal den Grundsatz gesagt: Eigentlich sollen alle Kinder, die adoptiert werden, die Staatsangehörigkeit der Eltern, der Adoptierenden erhalten. Es ist zwar auch eine Ausnahme möglich bei sogenannten schwachen Adoptionen, aber einmal ist das als Ausnahme vorgesehen. Und das andere ist, dass diese Empfehlung des Europarates dann auch noch mal weiter ausführt – da wird dann deutlich, wo die Mehrheit eigentlich hintendiert hat –, dass Kinder auch bei einer sogenannten schwachen Adoption – also die jetzt hier ausgeschlossen werden soll…– es sollen auch bestimmte Kinder bei starken Adoptionen ausgeschlossen werden, das ist eben diese Korrektur, die man machen möchte. Aber selbst bei Kindern, die schwach adoptiert sind, die werden in die Familie ihrer Adoptiveltern integriert. So sagt es eben die Empfehlung, deswegen sei der Erwerb der Staatsangehörigkeit der Eltern gerechtfertigt. Und ich finde die Ausführungen da überzeugend. Danke schön.

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

SV **Dr. Ferdinand Weber** (Universität Göttingen): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete.

Ich würde auch noch mal auf den allgemeineren Rahmen eingehen, da zu den Einzelpunkten besonders im Wiedergutmachungsrecht schon viel gesagt wurde. Dem Gesetzgeber kommt bei der Ausgestaltung von Erwerbstatbeständen ein weiter Ausgestaltungsspielraum zu, sowohl staats- wie auch völkerrechtlich. Die europäischen und der internationale Gerichtshof liegen da auf einer Linie, dass sie sagen, dass schon davon auszugehen ist und ausgegangen werden muss, dass der Staatsangehörigkeitsverleihung irgendwie eine tatsächliche Bindung und ein Ausdruck echter Zugehörigkeit zugrunde liegt. Das bestätigen auch Europäischer Gerichtshof, Europäischer Menschenrechtsgerichtshof. Insofern hat die Wiedergutmachungsgesetzgebung einen besonderen Anknüpfungspunkt. Der besondere sachliche Anknüpfungspunkt liegt gerade nicht im Inlandsaufenthalt, im Unterworfensein unter die Staatsgewalt, sondern in der einseitigen Lösung des staatsangehörigkeitsrechtlichen Bandes. Das ist der Fall des Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 und der Flucht und in unseren Fällen im § 15, den Fällen, wo eben Individuen und Betroffene quasi den Maßnahmen der NS-Herrschaft zuvorgekommen sind. Das heißt, wir haben einen besonderen sachlichen Anknüpfungspunkt, der die Wiedergutmachungsgesetzgebung rechtfertigt.

Wenn wir rechtsvergleichend gucken, sehen wir, dass Spanien für sephardische Juden, die im 15. Jahrhundert vertrieben wurden, Wiedergutmachungsvorschriften hat, bei denen Sprachkenntnisse und Verbindungen zu Spanien dafür verlangt werden, weil man eben weit in der Zeit zurückgeht. Das kann jeder Staat auch für sich selbst entscheiden. Der Kammerbeschluss aus Mai 2020 hat dann für den Artikel 116 Absatz 2 eine wichtige Klärung

gebracht mit seiner Aussage, dass das Unrecht, das den ausgebürgerten Verfolgten angetan worden ist, im Rahmen des Möglichen auszugleichen ist. Ich meine, diese Aussage lässt sich auf Auslegungsprobleme, die zu § 15 aufgeworfen wurden, übertragen. Denn wenn das für den Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 gilt, die hypothetische Kausalitätsprüfung in genauer Anwendung des alten Rechts nicht vornehmen zu können, muss es ja auch für § 15, der eine einfach-rechtliche Ergänzung im Anwendungsbereich des Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 ist, gelten. Ich hätte deswegen weniger Probleme, beispielsweise mit § 15 Satz 1 Nummer 3, also der Einbürgerungsausschluss oder die Nichtbearbeitung des Antrags, obwohl das sonst möglich gewesen wäre. Wenn man die Begründung hinzuzieht, die ja davon spricht, dass die damaligen Einbürgerungsvoraussetzungen dem Grunde nach hätten erfüllt sein müssen – das kann natürlich dann nicht bedeuten unter der Berücksichtigung der Rechtsprechung, zu dem alten § 8 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes den „unbescholtenen Lebenswandel“ so auszulegen, dass zum Beispiel ein Ehestörungsverhalten oder andere Unsittlichkeiten, die damals diskriminierend, meist gegen Frauen, zum Einbürgerungsausschluss geführt hätten, anzuwenden. Man macht es eben wie es das Bundesverfassungsgericht im Kammerbeschluss selbst gemacht hat, unter den jetzt geltenden Wertungen, die sich aus Artikel 6 Absatz 5 und Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes ergeben. Also hätte ich im § 15 weniger Probleme in der Anwendung, die ich sehen würde, wenn man das auch über Verwaltungsvorschriften noch mal konkretisiert und richtigstellt.

Dann folgt aus dem Kammerbeschluss auch keine Pflicht zum Erlass völlig unbedingter Wiedergutmachungsansprüche, und es kann schon auf strafrechtlichen Verurteilungsvorbehalt oder auch den § 11 abgestellt werden. Da würde ich darauf hinweisen, dass der Gesetzesentwurf schon eine Privilegierung vorsieht. Es sollen erst Verurteilungen ab zwei Jahren Freiheitsstrafe entgegenstehen. Für die anderen Einbürgerungsbewerber gilt über § 12a des Staatsangehörigkeitsgesetzes, dass das schon bei Freiheitsstrafen ab drei Monaten beachtlich ist und entgegenstehen kann. Also ist da eine Privilegierung. Bei § 11 mag es Anwendungsprobleme geben, aber so wie ich die Rechtsprechung – nicht des VG Stuttgart, aber des Bundesverwaltungsgerichts – kenne, ist die sehr differenziert. Und selbst wenn Personen in einer Organisation sind, die solchen Bestrebungen verdächtigt ist, schaut das Bundesverwaltungsgericht genau hin und schaut, ob die auch flügelintern differenziert ist und wo diese Person mitwirkt, beispielsweise in einem tatsächlich karitativen Bereich einer solchen Organisation oder in einem anderen Flügel, der sich eben im Sinne von § 11 betätigt. Also sind auch diese Anwendungsprobleme lösbar, die § 11 mitbringt.

Zu § 5 möchte ich sagen, dass ich auch die Geburtsanknüpfung an das Inkrafttreten des Grundgesetzes für sachgerecht halte, denn wir hatten vorher keine verfassungsrechtsähnlichen Bindungen in der Weimarer Reichsverfassung, die Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 5 entsprechen. Es stellt sich immer die Frage nach dem richtigen Rückanknüpfungszeitpunkt – was noch ausgeglichen werden soll. Ich meine, der Artikel 116 trifft ja schon so etwas wie eine Entscheidung, indem er sagt, 1933 bis 1945. Wenn man weiter zurückgeht, stößt man auf ganz andere verfassungsrechtspolitische Hintergründe und kommt im Kaiserreich beispielsweise zu der Erkenntnis, dass preußische Behörden sich auch bemüht haben, Sozialdemokraten und Gewerkschaftsmitglieder nicht einzubürgern, damit ihnen das Wahlrecht nicht zukommt. Sie hatten also Befürchtungen vor anderen parlamentarischen Mehrheiten. Katholische Geistliche wurden ausgebürgert, wenn sie ihr Amt politisch genutzt haben im Kulturkampf, da gab es ein Spezialgesetz. Aber aus Westeuropa einwandernde Juden konnten eingebürgert werden, während es aus Osteuropa fast immer ausgeschlossen war, weil man die kulturell nicht für „wertvoll“ in einem bestimmten Sinne hielt. Also da stellen sich noch mal völlig andere Fragen im Nachvollzug und in der Aufarbeitung und die praktische Frage – die Verwaltungen waren monarchisch besetzt, genauso wie der Bundesrat –, was denn überhaupt noch erhalten ist. Die Einbürgerungsrichtlinien der regierenden Häuser damals waren geheim. Die wurden dem Reichstag nicht mal mitgeteilt. Das Parlament hatte also nicht mal Gelegenheit, davon Kenntnis zu nehmen, zu dieser Zeit.

Bei den Änderungen beim Generationenschnitt würde ich zustimmen, dass die Ergänzung des § 4 Absatz 4 sachgerecht ist, da sie Artikel 116 Absatz 2 und den § 15 auf eine Stufe stellt und das

ausschließt. Bei § 4 Absatz 5 halte ich das auch für problematisch. Der Sachverständigenrat der Stiftung Deutscher Migration und Integration tritt ja dafür ein und empfiehlt – und die Bundesregierung setzt sich auch eigentlich dafür ein –, im Rahmen des Europarats so eine Konvention abzuschließen, nach dem ab der dritten Einwanderergeneration der Generationenschnitt ausgeschlossen ist. Hier hat die Wiedergutmachung wie gesagt auch schon stattgefunden. Es ist gar kein Plädoyer, alles auszuschließen, sondern nur wieder an die allgemeinen Vorschriften überzuleiten, eben auf § 4 Absatz 4 Satz 2, also die Möglichkeit, einen Antrag im Geburtenregister zu stellen, da die Wiedergutmachungsfunktion sich in dem Fall erfüllt hat.

Es gibt noch einige andere Sachen. Ich würde Sie aber gern noch auf etwas anderes aufmerksam machen; § 27 Satz 4 neu, der auf § 25 Absatz 1 Satz 2 verweist und ein Problem erhöht oder erweitert, das meist übersehen wird, weil es zwischen den Ebenen hängt: Die Vermehrung innereuropäischer Mehrstaatigkeit. Man könnte intuitiv der Ansicht sein, dass es eigentlich nichts Besseres und der Integration Dienlicheres gibt, als das zu tun. Aber aus der Perspektive der Kommission ist es so, dass die Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der diesen verlässt, um in einem anderen sich niederzulassen, die Gestattung der Ausübung seines Auslandswahlrechts zuhause ermöglichen sollen. Dahinter steht die Binnenmarktlogik. Der Grenzübertritt, die Grenzüberschreitung in einen anderen Mitgliedstaat soll nicht zu einem Rechtsnachteil führen. Wenn Sie jetzt die innereuropäische Mehrstaatigkeit unreguliert zulassen, führt das aber dazu, dass die Binnenmarktlogik weiterträgt und Personen sowohl zuhause das nationale Parlament wählen als auch hier beispielsweise in Deutschland. Das könnte mit Drittstaaten gar kein Problem sein, aber wir teilen ja über die Europäische Union gemeinsame Institutionen. Das führt also zu der Möglichkeit, dass wenige Personen Mehrfacheinfluss – politisch-demokratischen – durch zwei Wahlakte auf die Zusammensetzung letztlich des Europäischen Rates und den Rat bekommen. Und dabei ist noch gar nicht davon gesprochen, die Geschichte kennen Sie alle, mehrfache Stimmabgabe zum Europäischen Parlament. Das sollten die Mitgliedstaaten unterbinden, die Verwaltungszusammenarbeit funktioniert aber schlecht. Alle kennen den Fall eines bekannten Journalisten, der mal auch gesagt hat: „Ich bin so europäisch, ich habe in Italien und Deutschland fürs EP gewählt und meine Stimme abgegeben.“ Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es innerstaatlich sozusagen völlig inakzeptabel wäre, wenn wir Personen haben, die zweimal eine Stimme abgeben können. Dieser gute Wille, die innereuropäische Mehrstaatigkeit zu befördern, führt gerade in Europa paradoxerweise zu Problemen, die wir mit sonstigen Drittstaaten nicht haben. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann hat sich Herr Dr. Vosgerau wahrscheinlich gewundert, warum ich ihn im Alphabet nach hinten gesetzt habe. Ich dachte den Zetteln nach, irgendwas stimmt nicht, aber es hat eine Sekunde gedauert, bis auch mir klar war, dass das Alphabet nicht stimmt. Jetzt sind Sie erst mal dran, Herr Dr. Vosgerau, bevor ich dann Frau Dr. Weizsäcker drannehme.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Dabei bin ich normalerweise schon immer ganz hinten, aber ich sammele dann eben alles ein – das hat auch Vorteile.

Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren, zunächst einmal zum Beschlussentwurf von DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Da kann ich mich kurz halten, aus zwei Gründen: Erstens wird ja hier ein Thema variiert, mit dem wir eigentlich schon vertraut sind diskursiv. Deswegen habe ich es in meinem Gutachten nur relativ kurz und unter rechtstheoretischen Aspekten behandelt.

Rechtsdogmatisch ausgeführt hat es nichtsdestotrotz der Kollege Schwarz, der hier bisher nicht reden konnte aus technischen Gründen. Ich weiß auch welcher Art diese technischen Gründe sind. Es führt zu weit, wenn ich das hier erklären wollte, aber ich hatte sie auch. Der hat das ausgeführt. Ich kann mich seinem Gutachten, das allen schriftlich vorliegt, daher im Wesentlichen anschließen und möchte eines ergänzen, das der Kollege Schwarz in seinem lesenswerten Gutachten zu dieser Frage nicht geschrieben hat, nämlich zum Gedanken der Angleichung der Bevölkerung an das Staatsvolk –, dass also nach Möglichkeit die vorhandene Bevölkerung mit dem Elektorat identisch sein sollte, aus demokratischen Gründen. Er weist das ja dogmatisch zurück, lässt ein Argument weg,

das mir aber in diesem Zusammenhang immer als allererstes einfällt, und das ist das: Wenn man wirklich im Sinne der Befürworter dieser großen staatspolitischen Lösung, wie sie die Grünen und die Linken hier nochmals anmahnen, dass Wahlrecht nicht aus der Zugehörigkeit zu einem konkreten Staatsvolk abgeleitet wissen will, sondern vielmehr aus der Menschenwürde – was ja erst mal sehr bombastisch klingt, sodass man sich gar nicht mehr traut, dem überhaupt zu widersprechen – dann würde dies ja zur Konsequenz führen – und ich wundere mich immer, dass die Befürworter dieses Modells, wie Frau Wallrabenstein, die Herr Schwarz zitiert, oder auch Arnim von Bogdandy hat das mal propagiert, dass die nicht auf die einfache Konsequenz kommen: Wenn das Wahlrecht wirklich aus der Menschenwürde hergeleitet würde, dann müsste wirklich jeder wahlberechtigt sein, das heißt, unabhängig von der Legalität des Aufenthaltes hier, denn die Menschenwürde ist ja unabhängig von der Frage, ob ich mich legal in einem anderen Staat aufhalte. Die Befürworter dieses Modells kommen dann in ihren Werken immer irgendwie zu der Lösung, dass jemand der sich schon drei Monate oder so hier aufhält, automatisch wählen können muss, aber das kann man überhaupt nicht begründen. Da die Menschenwürde jeder hat, müsste jeder, auch wenn er sich eine Minute in Deutschland aufhält, auch wenn er vielleicht gesucht wird wegen schlimmster Straftaten, im Untergrund lebt, der müsste dann trotzdem ins Wahllokal gehen und wählen können – wenn es tatsächlich von der Menschenwürde kommt. Das ist aber auch nicht richtig.

Außerdem ist der Vorschlag der Linken und der Grünen deswegen schwer nachvollziehbar, weil wir in Deutschland ohnehin ein enorm liberales Einbürgerungsrecht haben. Und liberal meine ich hier im Sinne dessen, dass man subjektiv einen Anspruch geltend machen und auch einklagen könnte, § 10 des StAG. Das ist übrigens für wirkliche und funktionierende Einwanderungsstaaten ganz, ganz untypisch. Wirklich funktionierende Einwanderungsstaaten behalten sich immer die Letztentscheidung vor und räumen keinen klagbaren Anspruch ein. In Großbritannien gibt es den bekannten Fall von Mohamed Al-Fayed, der sicherlich einer der größten Taxpayer des ganzen Landes ist, aber dem sie auch nach 40 Jahren noch sagen: „You're are not one of us." – das behalten die sich eben vor und das wäre vernünftiger. Wir Deutschen versuchen eben in diesem § 10 ein Einwanderungsrecht nach dem Vorbild des Baugesetzbuches zu machen, wo jeder, der bestimmte Tatbestandsmerkmale erfüllt, die Einbürgerung letztlich verlangen kann. Das ist eigentlich generell unklug.

Zum Entwurf der Bundesregierung, dessen Herzstück ja der § 15 neue Fassung ist und über den wir hier am 7. Juni 2020 ja schon beraten hatten. Wir waren uns ja alle in der Sache eigentlich völlig einig gewesen, dass das gut und sinnvoll ist. Wir hatten es alle nachhaltig befürwortet – die Modernisierung und Anpassung des Artikel 116 Absatz 2. Ich hatte dann in meinem Gutachten vor gewissen Übertreibungen im Einzelfall im ursprünglichen Entwurf – oder in den ursprünglichen Entwürfen – gewarnt, die dann das Gleichheitsgebot verletzt hätten in bestimmten Einzelfällen. Dem trägt der neue Entwurf im ganz Wesentlichen Rechnung, was ich anerkenne und begrüße. Ich möchte eine Ausnahme machen, nämlich § 15 Nummer 4 neue Fassung. Nummer 4 ist wiederum so eine Übertreibung, weil in der Nummer 4 der gewöhnliche Aufenthalt mit dem Staatsbürgerschaftsrecht gleichgesetzt und gleichgestellt wird. Das ist nicht richtig, kann meines Erachtens nicht sein, denn das Innehaben des Staatsbürgerschaftsrechts ist eine enorm privilegierte Position im Sinne der politischen Teilhabe, die zudem ja nicht entzogen werden kann. Das ist ja noch mal die Sonderregel im Grundgesetz. Und deswegen besteht hier notwendig ein Abstandsgebot. Es ist nicht dasselbe, ob man Staatsbürger gewesen ist oder man eben nur mal seinen gewöhnlichen Aufenthalt früher in Deutschland gehabt hat. Ansonsten würde ich den § 15, das große Herzstück dieser Reform, nachhaltig begrüßen.

Was außerdem aber auch festzustellen und auch zum Teil zu monieren ist am Gesetzentwurf der Bundesregierung ist, dass die notwendige und richtige Anpassung der Wiedergutmachung des NS-Unrechts, wie sie in Artikel 116 Absatz 2 des Grundgesetzes vorgesehen ist, aber ursprünglich ein bisschen eng formuliert war, dass die hier verquickt wird mit ganz anderen Reformideen, die mit der Wiedergutmachung des NS-Unrechts nichts zu tun haben und die ja teilweise regelrecht versteckt werden. Ein Beispiel dafür ist die Neufassung des § 5, wo eben in der neuen Fassung ganz allgemein der Umstand ausgeglichen und

kompensiert werden soll, dass in früheren Zeiten bei ehelichen Kindern die Staatsbürgerschaft nur durch den Vater vererbt wurde und bei unehelichen nur durch die Mutter. Das könnte man heute so nicht mehr als Rechtslage neu beschließen, das ist völlig klar. Aber dennoch geht es im § 5 nicht um den Ausgleich von NS-Unrecht, es geht um den Ausgleich von seinerzeitigem Recht. Und der Unterschied ist eben, dass zum Beispiel die willkürliche Ausbürgerung von Juden oder Dissidenten schon in der damaligen Zeit ja sofort als Unrecht galt – im Inland wie im Ausland ist so begriffen worden –, wohingegen aber in früheren Zeiten die Ungleichbehandlung etwa von ehelichen und unehelichen Kindern als völlig normal und rechtmäßig galt. Ich halte es nicht für richtig und angezeigt, auch früheres Recht im Sinne heutiger späterer Vorstellung wieder aufdröseln zu müssen, zumal ja die alte Situation auch vor den Gerichten diskutiert und seinerzeit anerkannt worden ist. Also NS-Unrecht muss kompensiert werden, und zwar nach heutigen Maßstäben, aber früheres Recht, das sich vom heutigen Recht unterscheidet, sollte meines Erachtens nicht wieder neu aufgemacht und zur Disposition gestellt werden.

Im Übrigen – ich komme zum Schluss – § 6 in der Fassung des Bundesrats möchte ich wiederum stark befürworten. Es geht einfach darum, dass ein Staat selber entscheiden kann, wer sein Staatsbürger ist oder werden können soll. Das ist Kernbereich der staatlichen Souveränität. Und hier gilt eben, dass nicht alles, was im Ausland als Adoption verschiedener Art gefasst wird, auch eine Annahme an Kindes Statt nach deutschen Maßstäben ist. Und selbstverständlich müssen im Rahmen des § 6 die deutschen Maßstäbe gelten. Und das wird durch die Korrektur, die der Bundesrat im Vorschlag bringt, eben auch verwirklicht. Und dem würde ich zustimmen. Danke schön.

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

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, ich bedanke mich sehr herzlich für die Einladung zu der heutigen Anhörung.

Ich bin nicht sicher, ob alle die Zeit hatten, alle schriftlichen Stellungnahmen zu lesen. Ich möchte aber zur Stellungnahme von Herrn Dr. Vosgerau doch einen Satz sagen. Ich stelle mir hier die Frage, ob eine solche Stellungnahme mit eindeutig rassistischen Inhalten am Ende als Ausschussdrucksache des Bundestages veröffentlicht werden muss und darf, und wäre dankbar, wenn Sie das prüfen könnten im Innenausschuss.

Wie meine Vorredner möchte ich gern die große Bedeutung der Regelung der Einbürgerung der Nachkommen von NS-Verfolgten in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung unterstreichen. Die britische Initiative „Article 116 Exclusions Group“ hat heute ein Statement veröffentlicht, in dem es u.a. heißt: „Dass Vertreter des deutschen Staates uns zugehört haben und nun diesen Gesetzentwurf eingebracht haben, hat vielen Menschen weltweit geholfen und Licht in eine sehr dunkle Vergangenheit gebracht. Dass es zu dieser bedeutenden Entwicklung gekommen ist, zeugt von der Absicht der deutschen Regierung, Unrecht zu korrigieren.“ Ich kann hier auch nur Nicholas Courtman beipflichten: Es ist aus meiner Sicht wichtig, dass diese Regelungen noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden, damit NS-Verfolgte, die als kleine Kinder aus Deutschland geflohen sind, diese gesetzgeberischen Korrekturen des deutschen Parlaments noch erleben und damit ihre Nachkommen nicht erneut vertröstet werden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wirft auch einige Fragen auf, mit denen sich, sofern sie jetzt nicht mehr kurzfristig gelöst werden können, der Bundesgesetzgeber in den kommenden Legislaturperioden auseinandersetzen muss. Es ist daher sehr wichtig – und das hat Herr Tabbara betont –, dass die neuen Regelungen im § 15 Staatsangehörigkeitsgesetz nicht als abschließende Regelungen verstanden werden, sondern NS-Verfolgung und Diskriminierung in der Vergangenheit auch im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen nach § 8 und den §§ 13, 14 Staatsangehörigkeitsgesetz angemessen berücksichtigt werden. Es wäre gut, das im parlamentarischen Verfahren noch mal zu bekräftigen.

Es wurden in den schriftlichen Stellungnahmen und auch heute hier vor Ort teilweise Zweifel an dem Ausschluss des sogenannten Generationenschnitts, also der Pflicht zur Registrierung der Kinder nach 1999 im Ausland geborener deutscher Staatsangehöriger für bereits wieder eingebürgerte Nachkommen von NS-Verfolgten, geäußert. Aus meiner Sicht lässt sich dieser Ausschluss aufgrund

des Ausmaßes der NS-Verbrechen und ihrer weitreichenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen rechtfertigen. Auf längere Sicht sollten die Regelungen zum Generationenschnitt bzw. der Registrierungspflicht aus meiner Sicht allerdings insgesamt überprüft werden. Wenn eine unbeschränkte Weitergabe der Staatsangehörigkeit qua Abstammung durch im Ausland lebende Staatsangehörige über viele Generationen hinweg ein Problem für demokratisch verfasste Staaten darstellt – und so verstehe ich diese Regelung, dass das der Grund für sie ist –, dann kann dieses Problem nicht durch eine bloße administrative Hürde gelöst werden.

Es geht heute ja nicht nur um den Gesetzentwurf der Bundesregierung, sondern auch um die Anträge der Faktionen DIE LINKE. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Dazu möchte ich gern sagen, dass ich nicht nachvollziehen kann, warum die in den Anträgen und ja auch im Wahlprogramm der SPD geforderte generelle Akzeptanz der doppelten und mehrfachen Staatsangehörigkeit demokratische Grundprinzipien in Frage stellen soll. Das Festhalten am Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatlichkeit führt zu erheblichen Ungleichbehandlungen, die sich kaum rechtfertigen lassen. Wegen der zahlreichen und zwingend gebotenen Ausnahmen kann von einem Prinzip auch keine Rede mehr sein. Nach der Einbürgerungsstatistik für 2020 waren mehr als 66 Prozent der in diesem Jahr Eingebürgerten Doppelstaater. Es ist aus meiner Sicht kontraproduktiv und bedauerlich, dass Einwander*innen, die sich in Deutschland auch zuhause fühlen, aber eine Rückkehr in ihren Herkunftsstaat aus familiären oder beruflichen Gründen nicht ausschließen können, wegen der Pflicht zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit an politischer Teilhabe und auch an der Übernahme politischer Verantwortung in Deutschland gehindert werden.

Ich habe mich natürlich gefreut, dass der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Richard von Weizsäcker als Fürsprecher der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts zitiert. Ich möchte gern noch ein Zitat hinzufügen, und zwar aus den 1997 erschienen Erinnerungen. Dort schreibt er bezogen auf in Berlin lebende türkische Staatsangehörige: „Bietet eine doppelte Staatsangehörigkeit wirklich die Gefahr unklarer Identitäten? Wachsen wir nicht ohnehin in einer Art Pyramide von Identitäten hinein, eine kommunale, eine nationale und eine europäische? Und ist dies nicht weit besser, als mit Hilfe des Staatsangehörigkeitsrechts den Drang zu messerscharfen nationalen Abgrenzungen aufrechtzuerhalten, den uns das 19. Jahrhundert beschert hat?“ Ich denke, dass die letzten beiden Fragen heute – fast 25 Jahre später – weiterhin mit „Ja“ beantwortet werden können.

Abschließend möchte ich noch einmal darauf hinweisen, wie wichtig die Umsetzung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen durch die Einbürgerungsbehörden ist, auch wenn der Bundestag für den Verwaltungsvollzug durch die Länder natürlich nicht zuständig ist. Die Mitarbeiter*innen in den Einbürgerungsbehörden erfüllen eine sehr wichtige und anspruchsvolle Aufgabe, mit der sie nicht allein gelassen werden dürfen. Wie ich in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt habe, sind wir als Rechtsanwält*innen immer wieder mit erheblichen Defiziten bei der Umsetzung, das heißt überlangen Verfahrensdauern, Kommunikationsproblemen, überforderten und überlasteten Mitarbeiter*innen, konfrontiert – trotz vieler positiver Gegenbeispiele. Kompetente und freundliche Mitarbeiter*innen in Einbürgerungsbehörden und Auslandsvertretungen sind für Einbürgerungswillige genauso wichtig wie staatsangehörigkeitsrechtliche Reformen. Das wollte ich als einzige anwesende Rechtsanwältin noch mal betonen - und bedanke mich noch mal für die Einladung.

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

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Frau Vorsitzende, Kollegin Weizsäcker hat sich unsäglicherweise…

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Vosgerau, lassen Sie mich erst mal noch die Stellungnahme selbst lesen. Ich habe sie noch nicht gelesen, ich lasse sie mir jetzt gerade holen. Sie befindet sich aktuell auch nicht in meiner Mappe.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Ja dann sollte sie vielleicht bis dahin ihre Äußerung zurückziehen. Sie kann doch nicht irgendwas in den Raum stellen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Wir werden das noch klären. Es bringt mir jetzt bloß nichts, wenn wir es hier debattieren. Ich lasse das nicht so durchlaufen. Wir haben noch eine Stunde. Ich würde mir nur gern selber erst mal den Text holen

und dann greifen wir das Thema wieder auf.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Ich denke, Sie sollten zur Ordnung rufen!

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich habe gerade gesagt, ich lasse mir jetzt den Text bringen, dann kann ich mich mit Frau Dr. Weizsäcker darüber unterhalten, welcher Passus gemeint ist, dann können wir uns über alles Weitere unterhalten. Aber ich fabuliere jetzt nicht rum, wenn ich den Text nicht vor Augen habe. Und ich glaube, so viel Geduld können wir jetzt noch aufbringen, um den Punkt dann zu klären. Deswegen würde ich jetzt gerne Herrn Professor Schwarz drannehmen, der in der Zwischenzeit zugeschaltet ist, war – wo ist er? Herr Professor Schwarz ist wieder abhandengekommen. Was ist denn hier heute los? Die Pfingstferien sind irgendwie ja kontraproduktiv gewesen, habe ich den Eindruck.

Dann fangen wir jetzt mit der Fragerunde an. Wenn Herr Professor Schwarz eingeschaltet wird, unterbrechen wir die Fragerunde und lassen ihn dann seine Stellungnahme abgeben. Wir beginnen mit der Union, mit Herrn Kuffer.

Abg. **Michael Kuffer** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich hätte eine Frage an Herrn Professor Hailbronner sowie an Herrn Dr. Weber. Uns treibt ja aktuell – das haben Sie sicher mitverfolgt – die Frage um, ob Antisemiten wirksam vom Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, der deutsche Staatsangehörigkeit ausgeschlossen werden können. Ich möchte Sie in diesem Zusammenhang zunächst nach Ihrer Einordnung fragen: Wären nach Ihrer Einschätzung durch das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, die ja jeder Einbürgerungsbewerber abzugeben hat, auch antisemitische Handlungen erfasst, mit der Folge, dass bei einer falschen Erklärung daran dann Rechtsfolgen geknüpft werden könnten, wie beispielsweise die Rücknahme der Einbürgerung? Oder ist es aufgrund der sehr restriktiven Auslegungen des Begriffs der FDGO durch das Bundesverwaltungsgericht – Stichwort: Entscheidung zur Mehrehe – fraglich, ob antisemitische Handlungen darüber überhaupt erfasst sind? Und je nachdem, wie Sie die Frage beantworten, dann die Anschluss- oder damit korrespondierende Frage: Könnte durch eine tatbestandliche Ergänzung in § 10 Staatsangehörigkeitsrecht sichergestellt werden, dass antisemitische Handlungen unter den Begriff der FDGO im Staatsangehörigkeitsgesetz fallen? Wäre eine gesetzliche Regelung oder gesetzliche Ergänzung dann also konstitutiv und nicht nur deklaratorisch? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Kuffer war das, dann wäre der nächste in der Runde Herr Dr. Curio.

BE Abg. **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Dr. Vosgerau. Wo wir uns ja eigentlich unstrittigerweise und auch allseitig über die positiv zu bewertende Hauptregelung einig sind, ist es vielleicht eine Gelegenheit, noch mal ein paar Blicke zu werfen auf die Nebenregelungen.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung weitet ja anlässlich der zu begrüßenden Wiedergutmachungsregelung quasi nebenbei ganz generell die Wege zur deutschen Staatsbürgerschaft in einigen Punkten doch nicht unerheblich aus. Ich greife mal drei Punkte heraus: Bis jetzt war es ja so, dass man die 8-Jahres-Frist bis zum Einbürgerungsanspruch auf 7 Jahre abkürzen konnte durch Teilnahme an dem 100-stündigen Integrationskurs zu deutscher Rechtsordnung, Geschichte, Kultur. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistung, etwa höheren Sprachkenntnissen, konnten es 6 Jahre sein. Nun in der novellierten Fassung winken die 7 oder 6 Jahre auch schon bei zivilgesellschaftlichem Engagement. Das ist der eine Punkt.

Der zweite: Beim Deutschtest soll jetzt statt schriftlicher Sprachbeherrschung auf B1-Niveau auf B1 beim Hören oder Lesen reichen. Schließlich soll jetzt gelten: Ein Ausländer, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, kann eingebürgert werden, wenn Bindungen an Deutschland bestehen, die eine Einbürgerung rechtfertigen. Und früher galt das eben beim noch bestehenden Bezug auf den § 9 in § 14 nur für Lebenspartnerschaften, Ehen unter Vermeidung von dabei evtl. entstehender Doppelstaatlichkeit und bei ausreichenden Sprachkenntnissen. All diese Voraussetzungen wurden jetzt quasi abgeräumt durch Wegfall des Bezugs auf § 9 in § 14, also von einem strenger konditionierten Spezialfall zu einer etwas schwammigeren generelleren Öffnung. Alle drei Änderungen werden nun als fachpolitischer Änderungsbedarf deklariert.

Erste Frage: Liegt objektiverweise eigentlich so ein Änderungsbedarf vor oder wird da schlicht eine an sich unnötige Aufweichung der Staatsbürgerschaftsregelungen fehldeklariert unter falschem Etikett quasi gewissermaßen scheinobjektiviert verkauft? Und zweitens: Entsprechen die angestrebten Öffnungen der Zugangsregelungen zur Staatsbürgerschaft generell eigentlich der Bewahrung des ja schon intrinsischerweise schützenswerten Rechtsgut Staatsbürgerschaft, etwa eben angesichts der erlangten Staatsbürgerschaft und damit Wahlberechtigung bei minderer Sprachbeherrschung oder minderer Landeskenntnis – Wegfall des 100-stündigen Integrationskurses – oder minderer Bindungsnähe? Das heißt also, lauter Aufhebungen von Voraussetzungen, die bislang Seriosität und Angemessenheit der Bewerbung zum Ausdruck bringen sollten, unterstreichen sollten – Stichwort, es fiel hier mal am Anfang, öffentliches Interesse und Integrationsfähigkeit von Einbürgerungswilligen. Jetzt wird da einiges abgeräumt. Das geht so ein bisschen in Richtung Staatsbürgerschaft quasi zum Schleuderpreis. Ist das intrinsisch rechtfertigbar, dass diese sehr sachbezogenen Voraussetzungen jetzt wegfallen? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Jetzt ist Herr Professor Schwarz zugeschaltet. Herr Professor Schwarz, dann würden wir Ihre Stellungnahme jetzt dazwischenschieben.

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Ja, Frau Vorsitzende, ich hoffe, Sie können mich jetzt hören?

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

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Wunderbar. Zunächst, ich bitte um Nachsicht für die verspätete Teilnahme. Ich hatte technische Probleme. Ihre technischen Mitarbeiter haben mich mit allen Kräften unterstützt, aber es hat gedauert. Also, es tut mir leid, dass ich zu diesem späteren Zeitpunkt hier an der Anhörung teilnehmen darf.

Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier heute zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung und den zwei Anträgen Stellung nehmen zu können. Ich möchte zum einen zu der wesentlichen Regelung in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung hier Stellung nehmen – zu der Frage der Wiedergutmachungseinbürgerung – und möchte mich dann noch zu den beiden Anträgen äußern. Ich werde in Anbetracht der vorgerückten Zeit und der Tatsache, dass Sie ja auch meine schriftliche Stellungnahme haben, versuchen, das Ganze kurz und präzise zu machen.

Zunächst einmal ist mit Blick auf die Wiedergutmachungseinbürgerung tatsächlich festzustellen, dass auch jenseits von Artikel 116 Absatz 2 in der Tat die Verpflichtung der Staatsorgane besteht, hier weitere Wiedergutmachungsregelungen zu treffen, da es in Ansehung der Verbrechen des Nationalsozialismus eine – ich will es vorsichtig formulieren – nobile officium oder eine Ehrenpflicht ist, einen gesetzlich – und nicht nur auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften – geregelten Rechtszustand zu schaffen, der erleichterte Einbürgerungen ermöglicht und der damit für einen immerhin langen Zeitraum weitere Wiedergutmachung leisten kann. Das ist - glaube ich - etwas, das der Gesetzgeber sich durchaus als gute Tat dann zugute halten kann.

Die Prüfmaßstäbe selbst sind relativ klar. Das ist einmal das staatliche Bestimmtheitsgebot, das ist der Gedanke der Normenklarheit und es ist zum anderen der Gleichheitssatz. Wenn man in § 5 den einfachgesetzlich geregelten Wiedergutmachungseinbürgerung jetzt als additive und komplementäre Regelung zu Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 verstehen will, muss man sich eben trotzdem noch einmal auch jede einfachgesetzliche Ausgestaltung dieser Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts unbedingt vor Augen führen: Es gibt eben keine Rechtspflicht, entsprechende unbedingte Statusansprüche zu normieren, sondern es ist letzten Endes eine autonome Entscheidung des Gesetzgebers, welche Rechte hier unter welchen Voraussetzungen wie zugebilligt werden sollen. Dass nun gerade im Bereich der Wiedergutmachungseinbürgerung das Ganze zeitlich entfristet und auch ohne Beschneidungen der Generationenfolge erfolgt ist, das mag man als eine zum Gleichheitssatz etwas widerstreitende Regelung ansehen. Auf der anderen Seite ist es ja auch sowohl der deutschen Rechtsordnung als auch – bestätigt durch das Bundesverfassungsgericht – dem deutschen Recht nicht fremd, die Einmaligkeit nationalsozialistischen Unrechts als erheblichen Grund für entsprechende Rechtfertigungen zu sehen. Ich glaube, dass man damit beispielsweise schlichtweg auch anerkennt, was

Generationen zuvor geschehen ist und man hier mit der Beschränkung – oder der weggefallenen Beschränkung – in der Generationenfolge durchaus eine sachlich zutreffende Regelung getroffen hat.

Wo – und das ist der einzige Punkt, auf den ich hinweisen möchte – wo man schon fragen kann, ob damit nicht ein Einfallstor – ich habe eben jetzt nur die letzte Diskussion und die Fragen von Dr. Curio mitbekommen – wo das möglicherweise sich öffnen mag, hin zu der Frage: Gibt es wirklich ein Bedürfnisoder wird hier unterUmständen das Staatsangehörigkeitsrecht als Vehikel genommen, um bestimmte politische Vorstellungen normativzu transportieren. Die Frage bei den Einbürgerungserleichterungen – „zivilgesellschaftliches Engagement“ klingt sehr schön. Ich möchte unbedingt entweder zu einer Präzisierung im Gesetz oder einer Präzisierung durch Verwaltungsvorschriften raten, was damit eigentlich wirklich gemeint sein soll. Denn wir können das entweder den Gerichten überlassen – das wäre eine Lösung, um diesen unbestimmten Rechtsbegriff auszufüllen. Aber gerade weil Vorstellungen innerhalb der Gesellschaft, was gesellschaftliches oder zivilgesellschaftliches Engagement sein soll, soweit auseinander fallen, finde ich, sollte man hier eine Präzisierung vornehmen.

Ein zweiter Punkt betrifft – und damit will ich jetzt etwas kürzer zusammenfassen – die Frage der generellen Zulassung oder der erweiterten Zulassung doppelter Staatsangehörigkeiten. Und das ist letzten Endes die ewige Frage, ob Bevölkerung und wahlberechtigte Staatsbürger identisch sind. Ein Konflikt, der auch staatsrechtlich und politisch in allen Facetten ausgefochten wird und immer wieder gestellt wird. Es ist ein Konflikt, den Sie als Abgeordnete des Deutschen Bundestages in der Diskrepanz zwischen der Titelinschrift auf dem Giebel des Reichstagsgebäudes einerseits und dem wunderbaren Kunstwerk im Innenhof des Reichstagsgebäude auch sehen, nämlich dort mit der Inschrift „der Bevölkerung“ – das ist eben etwas anderes als das klassische Volk. Ich glaube, diesen Unterschied muss man auch immer wieder deutlich machen. Das Staatsvolk ist nicht die Wohnbevölkerung. Das hat das Bundesverfassungsgericht in der Lissabon-Entscheidung noch mal ganz klar zum Ausdruck gebracht. Betroffenheit ist im Übrigen auch keine Kategorie des Demokratieprinzips, sondern des Rechtsstaatsprinzips. Es mag auf der einen Seite Tendenzen geben – das ist ja auch in Stellungnahmen hinreichend zum Ausdruck gekommen –, dass man die doppelte Staatsangehörigkeit heutzutage nicht mehr in dem Maße als übel ansieht. Auf der anderen Seite gibt es mehrheitlich auch immer wieder Judikate, sowohl des Bundesverwaltungsgerichts als auch der Oberverwaltungsgerichte, die deutlich zum Ausdruck bringen, dass jedenfalls im Grundgesetz genauso wenig ein Gebot zur Vermeidung von Mehrstaatlichkeit verankert ist. Dementsprechend ist es letzten Endes eine Frage des gesetzgeberischen Spielraums, wobei aber in Ansehung der grundsätzlichen Bedeutung der deutschen Staatsangehörigkeit auch für die Frage dieser Legitimation dem einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Das entscheidende Zuordnungskriterium für die Frage „Gehört jemand zum Verband der deutschen Staatsangehörigkeit?“ mit einer inkludierenden, aber auch gleichzeitig exkludierenden Wirkung, dass das eine Frage ist, bei der das Grundgesetz eine gewisse Vorentscheidung für die deutsche Staatsangehörigkeit als alleinige Staatsangehörigkeit enthält. Und dementsprechend ist die weitere oder die bisher dem Gesetz zu entnehmende Vermeidung von Mehrstaatlichkeit durchaus ein legitimer Ausdruck des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers.

Das soll es zunächst einmal sein.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Zwischendurch war es ein bisschen abgehackt. Bei Ihnen haben wir die Stellungnahme. Die kann man dann noch mal mit durchgehen, aber wenn Sie nachher Fragen beantworten, bitte den Bildschirm ausmachen. Ich glaube, dann haben wir mehr Chancen, dass wir einen reibungsfreieren Textfluss bekommen. Danke schön.

Jetzt noch mal zurück zu unserer Debatte von gerade eben. Ich hatte jetzt in der Zwischenzeit die Möglichkeit, mir die Stellungnahme durchzulesen. Frau Dr. Weizsäcker, ich vermute, welchen Passus Sie meinen, aber vermuten ist nicht wissen. Deswegen würde ich Sie ganz kurz bitten, mir den Passus vorzulesen, der bei Ihnen bezogen auf den Sachverständigen Herrn Dr. Vosgerau zur Beanstandung oder zu Überprüfungsbitten führt.

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Ich wollte jetzt die Diskussion durch diesen Einwurf auch nicht…

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ist jetzt aber leider passiert. Und wir müssen das deshalb jetzt auch klären. Ich kann das auch nicht nur im Raum stehen lassen.

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Okay. Also ich dachte, dass das vielleicht im Nachgang der Sitzung geklärt werden kann, weil es ja auch veröffentlicht ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich vermute, dass das für Herrn Dr. Vosgerau, der sich ja gerade schon beschwert hat, nicht unbedingt das akzeptable Vorgehen ist. Ich werde es hier nicht debattieren lassen, ich möchte nur gern von Ihnen wissen, welchen Passus Sie meinen. Dann gebe ich ihm eine Möglichkeit, darauf Stellung zu nehmen, und dann werde ich mitteilen, wie ich damit weiter verfahren werde.

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Ja, also ich beziehe mich auf den Passus auf Seite 6 unter der Überschrift „Verzicht auf die Anforderungen einer Sprachprüfung“. Da heißt es… Ja, die Frage ist, ob ich das wirklich vorlese.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Es ist leider so, Sie haben es jetzt angesprochen. Ich werde es klären lassen, das kündige ich jetzt schon an. Ich muss nur wissen, um welchen Passus es geht.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Frau Lindholz, vielleicht dürfen wir Abgeordneten dazu auch noch mal was sagen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Frau Jelpke, es nützt nichts. Sie können jetzt gern auch protestieren. Es ist trotzdem angesprochen worden. Ich werde es trotzdem prüfen lassen und ich würde jetzt gern wissen, um welchen Passus es geht. Bitte, Frau Dr. Weizsäcker.

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Also da schreibt Herr Vosgerau…

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Sie müssen nur von Anfang bis Ende sagen, Sie müssen es nicht komplett vorlesen. Es geht Ihnen um Seite 6.

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Es geht auf Seite 6 um den Absatz, der anfängt mit: „Es darf 11 Jahre nach dem erstmaligen Erscheinen des Sachbuches…“ Um diesen Absatz geht es mir. Da geht es um kognitive Fähigkeiten, die bestimmte Leute aus bestimmten Kontinenten offenbar angeblich nicht haben sollen, und das empfinde ich als rassistisch.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich nehme an, dass es Ihnen geht bis zu dem Absatz: „… zu einem allmählichen Absinken.“

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Genau.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Genau. Gut, dann sind wir beim gleichen Passus. Ich gehe jetzt davon aus, dass Herr Dr. Vosgerau das anders sieht.

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Ja.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, das nehme ich an. Ich werde das prüfen lassen. Ich habe es mir selber angeschaut und noch mal rechts und links gefragt. Wir haben alle drei ein ähnliches Gefühl. Insofern, Frau Dr. Weizsäcker, ich werde das durch den Ersten Ausschuss prüfen lassen. Sollte es zu Beanstandungen führen und möglicherweise auch einen Straftatbestand erfüllen, dann würden wir diesen Teil des Protokolls nicht veröffentlichen. Sie bekommen auf jeden Fall den Hinweis darauf, wie die Wertung ausgefallen ist. Ich betrachte diesen Passus auch nicht als unproblematisch, um es gleich vorweg zu schicken – aber das ist nur meine bescheidene juristische Einschätzung an der Stelle.

Dann können wir jetzt fortsetzen mit der Anhörung, und zwar mit der Fragerunde und in dem Fall – die AfD war dran – wären wir jetzt bei Herrn Lindh seitens der SPD.

BE Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Erlauben Sie mir anfänglich drei grundsätzliche Bemerkungen: Erstens zu der Debatte, die eben geführt wurde, weil ja da auch auf den – leider viel zu spät – aus meiner Partei, der SPD, ausgeschlossenen Herrn Sarrazin eingegangen wird, schließe ich mich uneingeschränkt – übrigens ohne juristische Prüfung – den Ausführungen von Frau Weizsäcker an und finde das unerhört und dringend überprüfungswürdig, dass so etwas mit einer Ausschussdrucksache versehen ist. Ich bewerte es als eindeutig rassifizierend und rassistisch, um das mal in aller Deutlichkeit zu sagen! Und ich schäme mich gegenüber allen Menschen afrikanischer und vorderorientalischer Herkunft, die so etwas lesen müssen und die sowas

ja auch lesen können, weil es mit einer Drucksache versehen ist – Vorbemerkung eins.

Punkt zwei: Ich möchte mich tatsächlich auf den Aspekt der Wiedergutmachungseinbürgerung konzentrieren und jetzt nicht diese Anhörung nutzen für bereits medial gespielte etwaige Änderungsanträge und andere Thematiken, wie wir das eben auch schon erlebt haben.

Dritter Punkt: Ich glaube, es ist eine sehr wichtige, große Stunde des Parlaments – aber nicht aufgrund unserer eigenen Leistung, sondern es gehört sich, festzustellen in aller Demut, dass wir ohne Herrn Courtman und andere hier jetzt nicht so stünden. Das heißt, Sie haben maßgeblich dazu beigetragen, dass wir uns jetzt über die Erlassregelung hinaus auf diesen gesetzgeberischen Weg machen. Es sind Sie, denen die Anerkennung gebührt. Es war Ihre Leistung, und nicht im besonderen Maße unsere. Sie waren zuerst da, und wir – spät, aber hoffentlich nicht zu spät – nachvollziehen das gesetzgeberisch.

Uns ist dieser Gesetzentwurf aus folgendem Grunde so wichtig, weil er zeigt, auf welche widerwärtige Art und Weise im deutschen Namen in der Zeit des Nationalsozialismus intentional wie aber auch in Verbindung mit der rassistischen, antisemitischen Siedlungspolitik im Osten gezielt Menschen, die Staatsangehörigkeit entzogen wurde oder sie daran gehindert wurden, sie zu erwerben und sie trotz des entsprechenden Grundgesetzartikels 116 Absatz 2 Satz 1 zum Teil – bzw. ihre Abkömmlinge und Nachkommen – später nicht erwerben konnten. Das ist der Umstand, und deshalb ist es mit großer Dringlichkeit und auch Notwendigkeit zu versehen, dass wir diesen Weg jetzt einleiten, der keineswegs – das ist ja täuschend in dem Ausdruck – eine Wiedergutmachung herstellt, sondern sowas wie ein Versuch der Versöhnung ist. Wir müssen allen dankbar sein, die betroffen sind, dass sie so konstruktiv dazu beigetragen haben, nicht anklagend, sondern überaus mitwirkend und konstruktiv.

Vor diesem Hintergrund zwei Fragen an Frau Dr. Weizsäcker. Die erste Frage wäre folgende – Sie haben das ja auch in Ihrer Stellungnahme schon angedeutet: Die Wiedergutmachungseinbürgerungsregelung sieht ja in § 15 Staatsangehörigkeitsgesetz einen Einbürgerungsanspruch für Personen vor, die im Kontext von Verfolgungsmaßnahmen aus den Gründen, die in Artikel 116 Absatz 2 Satz 1 genannt sind, verfolgt wurden und deshalb in dem Kontext im Zeitraum vom 30. Januar 1933 bis 8. Mai 1945 ein Unrecht erfahren haben – Unrecht in Bezug auf Staatsangehörigkeit. Nicht vorgesehen ist eine generelle Wiedergutmachung für die Zeit jenseits dieses Zeitraums gerade für vorherliegenden Verlust oder vorherliegende Verhinderung des Erwerbs. Wie beurteilen Sie diesen Umstand?

Und zweite Frage: Sie haben eben auch schon angesprochen, dass in Bezug auf einige Fälle die Anwendbarkeit des § 15 Staatsangehörigkeitsgesetz zumindest fraglich erscheint. Könnten Sie das noch etwas detaillierter schildern? Und wie könnte aus Ihrer Sicht eine Abhilfe aussehen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Lindh, vielen Dank. Dann Frau Teuteberg.

BE Abg. **Linda Teuteberg** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

Eine kurze Vorbemerkung: Soweit hier Regelungen zur Wiedergutmachungseinbürgerung in Rede stehen, halten wir die für notwendig und überfällig in Anbetracht der Singularität von NS-Unrecht. Ich möchte mich jetzt in zwei Fragen an Herrn Professor Schwarz und an Herrn Professor Hailbronner wenden, und zwar eher im Zuge der Fragestellung, die durch die weiteren heute behandelten Anträge aufgeworfen werden, nämlich ja sehr grundsätzliche verfassungsrechtliche demokratietheoretische und – wenn wir hier mehrfach gehört haben, dass es diesen großen Gestaltungsspielraum, Ermessungsspielraum des Gesetzgebers gibt – letztlich auch verfassungspolitischen, rechtspolitischen Fragestellungen.

Zum einen an Herrn Professor Hailbronner: Können Sie einen kurzen Abriss dazu geben, wodurch sich die Einbürgerungstatbestände und das Staatsangehörigkeitsrecht sogenannter klassischer, in der öffentlichen Debatte oft als erfolgreich angesehener Einwanderungsländer auszeichnet? Was ist da vielleicht ähnlich oder unterscheidet sich von den Vorschlägen, die hier in Deutschland gerade debattiert werden?

Und zum anderen an Herrn Professor Schwarz: Sie haben ja auch gerade noch mal die Frage ausgeführt, dass sich aus dem Grundgesetz weder eine Präferenz noch einen Ausschluss von Doppelstaatigkeit ergibt, aber doch eher die Einstaatigkeit

als Normalfall in der Unterscheidung zwischen Bevölkerung und Staatsvolk vorgesehen ist. Wie stehen Sie zu den auch uns aktuell immer wieder beschäftigenden Fragen, ob aus der historischen Verantwortung einerseits Staatenlosigkeit nicht zuzulassen, zwingend auch folgt – was manche ableiten, wenn wir etwa über die Frage von Rückkehrern aus dem terroristischen Bereich oder so sprechen: Ist es dem Rechtsstaat verwehrt, auch die Aberkennung einer zweiten Staatsangehörigkeit als Sanktion vorzusehen oder ist das bei Mehrstaatigkeit dann, weil es ja nicht diesen historischen Bedenken begegnet, auch eine denkbare Sanktion? Vielen Dank.

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

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Ich würde mich weitgehend dem Kollegen Lindh anschließen. Ich finde es richtig, in so einer Situation zu sagen, das überprüfen wir. Ich hatte eben nur die Befürchtung, dass wir jetzt von der AfD hier eine Debatte aufgezwungen bekommen. Ich finde es im Übrigen auch richtig, dass die Sachverständige kritisiert, dass andere Sachverständige rassistisch argumentieren in ihrer Stellungnahme – wie gesagt, das muss ich nicht lange ausführen.

Ich finde es auch sehr wichtig, hier noch mal zu betonen, dass nicht etwa die Parlamentarier und Politiker den hohen Anteil haben, dass überhaupt über dieses gute Gesetz gesprochen wird. Herr Courtman hat es auch gesagt, dass das wirklich eine Errungenschaft ist und auch schon nach der letzten Anhörung war das für viele Betroffene, die sich danach geäußert haben, war es für mich jedenfalls sehr anrührend, zu sehen, was es für sie bedeutet, die Staatsbürgerschaft wiederzuerhalten, und vor allen Dingen auch die Angehörigen der NS-Opfer.

Meine Fragen richten sich an Herrn Courtman. Ich habe ja gelesen, Sie haben das auch schon erwähnt oder es war hier schon in der Debatte, dass einerseits der § 15 weitgehende Regelungen enthält, andererseits aber auch Formulierungen zu Unklarheiten kommen. Da würde ich gern noch mal nachfassen: insbesondere die Frage, um welche Betroffenengruppen es im Einzelnen eigentlich bei § 15 geht. Vielleicht noch mal in diesem Zusammenhang auch die Bitte, die damalige Praxis der sogenannten Sammeleinbürgerung etwas genauer zu beschreiben und welche speziellen Regelungen es damals für Menschen gegeben hat, die nicht als Arier galten.

Und zum Schluss zu dem § 15: Können Sie vielleicht noch mal erläutern, was damit gemeint ist, dass der § 15 vorsieht – schreiben Sie in Ihrer Stellungnahme –, dass NS-Verfolgte, die in Deutschland verblieben sind, schlechter gestellt sind als jene, die flüchten konnten. Und was sind in diesem Zusammenhang Ihre Lösungsvorschläge?

Meine zweite Frage an Sie ist relativ kurz. Das ist ja hier auch schon angedeutet worden, was die Straftaten vor möglicher Wiedereinbürgerung angeht. Hier würde ich Sie einfach bitten: Inwiefern halten Sie es für berechtigt, dass die Wiedereinbürgerung jener, deren Vorfahren, die von den Nazis verfolgt wurden, ausgeschlossen werden sollen bei der Wiedereinbürgerung, weil sie eine Straftat begangen haben und – der Zeitraum spielt jetzt nicht so eine große Rolle – aber zu mindestens zwei Jahren oder mehr verurteilt wurden. Und was wäre Ihr Lösungsansatz zu diesem Punkt?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Den Schluss in der Runde macht noch Frau Polat.

BE Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Auch von meiner Seite, herzlichen Dank, Frau Dr. Weizsäcker, dass Sie darauf hingewiesen haben. Ich halte es auch für erforderlich, das zu überprüfen. Ich weiß nicht, ob der Geschäftsordnungsausschuss ausreichend ist. Es ist ja eine Problematik, die dann von der Sichtung her auch die Bundestagsverwaltung zu übernehmen hat – bzw. wie das Verfahren dann bei solchen Dingen üblich ist. Das ist glaube ich einmalig bisher, und von daher weiß ich nicht, ob es dafür ein Verfahren gibt. Nichtsdestotrotz kann ich auch von dieser Stelle schon mal sagen, auch als teilzuständiger Fachausschuss, dass ich das auch für eindeutig rassistisch halte. Dieser Passus ist eindeutig rassistischen Inhaltes.

Umso problematischer, da wir ja heute einen wirklich, wie Dr. Courtman ausgeführt hat, historischen Moment haben. Wir hatten das schon bei der letzten Anhörung gesagt, dass wir uns gewünscht hätten, ein klares Signal zu bekommen, und ich glaube, wir stellen fest, nachdem alle Fraktionen wirklich auch diesen guten Gesetzentwurf gelobt haben, dass wir dieses klare Signal jetzt vom Deutschen Bundestag geben könnten. Ich bitte

darum, diesen Gesetzentwurf daher nicht zu überlagern mit anderen Punkten, weil doch dieser Gesetzentwurf einmalig stehen sollte in der – ja, wir haben uns ja gestritten, ob es denn eine Wiedergutmachung ist – aber zumindest in dem, dass wir eine Teilwiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht begehen könnten. Herr Courtman, Sie sprachen von einem Meilenstein, und ich möchte auch noch mal meinen ausdrücklichen Dank an Sie und alle anderen Mitstreiter*innen ausrichten, auch an die Kläger*innen, die das ja im Wesentlichen vorangetrieben und auch mit begleitet haben.

Die Rechtsunsicherheiten sind weitestgehend geklärt. Wir haben Rechtsklarheit bekommen, aber – und deswegen fand ich das sehr eindrücklich, wie Sie es auch in Ihrer Stellungnahme beschreiben, und ja andere auch –, dass das Ganze was Tragisches hat und auch die historische Dimension, die historische Aufarbeitung und Reflexion der eigenen Rechtspraxis dem noch nicht so, ja, diesem Gesetzentwurf es an dieser eindeutigen Reflexion fehlt. Umso mehr ist es unsere Aufgabe, auch in der Debatte im Deutschen Bundestag dem Genüge zu leisten. Nichtsdestotrotz wäre es sicherlich sinnvoll, auch noch mal in Richtung Bundesinnenministerium, ob man nicht auch in der zukünftigen Legislaturperiode sich generell, auch in Anbetracht dessen, was Herr Dr. Weber ausgeführt hat, sich mal dieses Themas widmet: Das Staatsangehörigkeitsrecht in seiner historischen Aufarbeitung im Kontext koloniale Rassismen etc. zu bewerten und sich dem parlamentarisch zu widmen, meinetwegen auch in einer Enquete-Kommission.

Mich würde interessieren, meine Fragen gehen an Herrn Professor Dr. Tabbarra. Einmal noch mal in die Richtung, die ja auch schon Herr Dr. Courtman reflektiert hat, die Rechtspraxis und Rechtsanwendung in der Vergangenheit und damit eben auch möglicherweise Herausforderungen und Probleme in der Ausgestaltung des jetzigen Gesetzentwurfes. Sie sind auf einige Punkte eingegangen, wo Sie noch mal Korrekturvorschläge gemacht haben. Könnten Sie vielleicht die noch mal präzisieren oder herausstellen? Gerade mit Blick auf die Rechtspraxis in der Vergangenheit und Rechtsanwendung: Wo sehen Sie da vielleicht noch mal besonders die Herausforderung, vielleicht noch mal nachzujustieren.

Und dann würde mich interessieren mit Blick auf unseren Antrag „20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren“: Es wurde ja schon deutlich, dass die Abkehr von dem Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit – dass das nicht so auf breite Zustimmung gestoßen ist. Wie bewerten Sie das genannte Ziel in unserem Antrag und die damit in Verbindung stehende Forderung zum einen nach der Abschaffung von Einbürgerungshindernissen und das Verbot von Mehrstaatigkeit im Hinblick auf die Kongruenz von Wohn- und Wahlbevölkerung. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir zur Beantwortung. Noch mal, Frau Polat, ich werde es prüfen lassen, es ist in unserem Fall die erste Beanstandung. Es ist auch völlig in Ordnung, Frau Dr. Weizsäcker, dass Texte beanstandet werden. Ich lehne mich allerdings als Juristin nicht gleich aus dem Fenster und bewerte etwas eindeutig so oder so. Dazu wissen wir alle ganz genau, wie Grenzziehungen manchmal verlaufen können. Ich werde alles prüfen lassen, und dann werden wir entscheiden, wie wir damit umgehen.

*SV **Dr. iur. habil Ulrich Vosgerau** (Privatdozent) hat im Rahmen einer Selbstkorrektur im Nachgang dieser 143. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 9. Juli 2021 eine neue Stellungnahme eingereicht (Ausschussdrucksache 19(4)860 C neu), in der die inkriminierte Passage nicht mehr enthalten war, und zugleich auf die Veröffentlichung seiner ursprünglichen Stellungnahme (Ausschussdrucksache 19(4)860 C) verzichtet.*

Jetzt kommen wir zur Beantwortung. Wir beginnen mit Herrn Dr. Courtman.

SV **Dr. Nicholas Courtman** (Berlin): Vielen Dank, Frau Jelpke, für die Fragen.

Also um welche Gruppen handelt es sich bei § 15 des Gesetzentwurfes? Ich werde versuchen, hier nicht zu kompliziert zu werden, obwohl das ein sehr komplexes Thema ist, und einfach die verschiedenen Gruppen nach und nach nennen. Es geht zum einen in § 15 Absatz 1 um ehemalige deutsche Staatsangehörige, die nationalsozialistische Verfolgung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen erfahren haben oder zu befürchten hatten, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit zwischen 1933 und 1955 nach den normalen Verlustbestimmungen des Reichs- und

Staatsangehörigkeitsgesetzes verloren haben, das heißt, durch den Antragserwerb einer fremden Staatsangehörigkeit durch Eheschließung mit einem Ausländer oder durch einen Entlassungsantrag. Wichtig hierbei ist, dass sie eine diese Handlungen vor dem Zeitpunkt einer nationalsozialistischen Zwangsausbürgerung gemacht haben müssen. So eine Zwangsausbürgerung erfolgte entweder nach dem Gesetz über die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit in dem Widerruf von Einbürgerungen aus Juni 1933. Oder wenn man als „Volljude“ galt, erfolgte das nach den Nürnberger Rassegesetzen automatisch im November 1941 durch die Erste Verordnung zum Reichsbürgergesetz. Nicht betroffen von dieser Verordnung waren „Mischlinge ersten oder zweiten Grades“ – und ich verwende diese Begriffe in Anführungszeichen, möchte ich betonen. Diese Menschen hatten zwischen 1955 und 2010 einen Einbürgerungsanspruch nach § 12 des Ersten Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes. Eigentlich gab es auch einen dreimonatigen Zeitraum zwischen Januar 1957 und März 1957, wo sie keinen Anspruch hatten, weil der Anspruch dank des Widerstands des BMI in den 1950er Jahren zuerst befristet war. Und für die Abkömmlinge dieser Personen gab es zwischen 1957 und 1970 einen Einbürgerungsanspruch. Also das ist die erste Gruppe, die in dem neuen § 15 adressiert wird.

Die zweite Gruppe sind „deutsche Volkszugehörige“ aus bestimmten Teilen Osteuropas, die während des Zweiten Weltkriegs vom nationalsozialistischen Deutschland besetzt waren, und in welchen Sammeleinbürgerungen stattgefunden haben. Diese Sammeleinbürgerungen erfolgten zum Teil gänzlich automatisch und unabhängig von dem Willen der Betroffenen. Ich glaube, in Danzig war das der Fall. Alle Danziger Staatsangehörigen wurden automatisch zu deutschen Staatsangehörigen gemacht, mit Ausnahme der jüdischen „deutschen Volkszugehörigen“ aus diesen Gebieten oder den Sinti und Roma, die zur deutschen Minderheit in diesen Gebieten gehörten, oder auch „Mischlingen“. Zum Teil automatisch erfolgten die Sammeleinbürgerungen, zum Teil auch von dem Mitwirken der Betroffenen abhängig. So war das zum Beispiel in den Gebieten, wo die Sammeleinbürgerung über die deutsche Volksliste funktioniert hat. Für die Personen, die aus rassistischen Gründen aus diesen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren, gab es einen sehr eingeschränkten Einbürgerungsanspruch nach § 11 des Ersten Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes. Um diesen Anspruch in Anspruch nehmen zu können, um diesen Anspruch benutzen zu können, musste man zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ersten Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes in Deutschland wohnen und man durfte auch in der Zwischenzeit keine anderen Staatsangehörigkeiten erworben haben. Diese Bedingungen wurden in dem Ausschuss für Angelegenheiten der inneren Verwaltung im September 1954 eingeführt, weil man keine Besserstellung der jüdischen „deutschen Volkszugehörigen“ aus den Sammeleinbürgerungsgebieten durchbringen wollte. Das war die Begründung, wenigstens nach der Niederschrift der Sitzung. Der Anspruch durfte eigentlich von keinem der Menschen, die aus diesen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren, dann benutzt werden aufgrund dieser Einschränkungen.

Eine dritte Gruppe, die jetzt in dem neuen Gesetzentwurf behandelt wird, stellen die jüdischen „deutschen Volkszugehörigen“ aus den Umsiedlungsgebieten dar. Neben den Sammeleinbürgerungen gab es auch Umsiedlungen von „deutschen Volkszugehörigen“ aus anderen Teilen Ost- und Südosteuropas. Man denkt hier an die ehemalige Bukowina, wo fast die ganze Bevölkerung „deutscher Volkszugehörigkeit“ ins deutsche Reich, also in das Gebiet des damaligen deutschen Reiches übergesiedelt worden ist. Juden und Sinti und Roma waren davon ausgeschlossen. In diesen Kontexten erfolgte die Einbürgerung nicht automatisch per Sammeleinbürgerung, sondern wurde durch die Einwandererzentralstelle auf Einzelbasis durchgeführt und natürlich auch nach rassischen Kriterien. Für diese Personen gab es niemals einen Einbürgerungsanspruch oder eine erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit in der Nachkriegszeit. Es gab vereinzelte Möglichkeiten, Einbürgerungsanträge nach anderen Paragrafen zu stellen, zum Beispiel nach § 9 Absatz 1 des Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes. Das war dann die Möglichkeit einer erleichterten Ermessenseinbürgerung für deutsche Volkszugehörige aus dem Ausland. Aber ich habe auch in den Archiven, die ich bisher besucht habe, keine Hinweise darauf gefunden, dass jüdisch-deutsche Menschen aus diesen Gebieten über diese Paragrafen eingebürgert worden sind. Viel eher passierte der Versuch, als

„deutsche Volkszugehörige“ über Artikel 116 Absatz 1 anerkannt zu werden.

Das ist doch ein bisschen zu komplex geworden? Also, ich wollte das einfach halten, und das ist dann doch nicht gelungen. Ich werde es einfach halten bei der nächsten Gruppe und das sind Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die im Gebiet des damaligen deutschen Reichs gelebt haben vor 1933 und die nationalsozialistischer Verfolgung ausgesetzt waren, sozusagen die in Deutschland geborenen Juden polnischer Staatsangehörigkeit oder Sintizze und Romnja, die im Deutschen Reich gelebt haben, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen.

Auf die Frage, was meinte ich, dass § 15 Absatz 1 Nummer 3 eine Besserstellung darstellt im Vergleich zu § 15 Absatz 1 Nummer 4, nämlich dass Menschen, die auf dem Territorium des Deutschen Reiches überlebt haben, schlechter gestellt sind im Vergleich zu Menschen, die deportiert worden sind oder ihren Wohnsitz in Deutschland aufgegeben haben. Das bezieht sich darauf, dass § 15 Satz 1 Nummer 3 die Qualifizierung enthält, dass man den Einbürgerungsanspruch nur hat, wenn die Einbürgerung sonst möglich gewesen wäre bei Antragstellung. Diese Qualifizierung ist nicht präsent in § 15 Satz 1 Nummer 4. Da hat man den Einbürgerungsanspruch aufgrund des Tatbestands, den gewöhnlichen Aufenthalt im Deutschen Reich aufgegeben oder verloren zu haben aufgrund nationalsozialistischer Verfolgung. Das würde heißen, wenn ein in Deutschland geborener Jude polnischer Staatsangehörigkeit den Zweiten Weltkrieg im Untergrund auf deutschem Territorium überlebt hätte, werden jetzt strengere Anforderungen an seinen Einbürgerungsantrag nach dem vorliegenden Gesetzentwurf gestellt im Vergleich zu einem in Deutschland geborenen Juden polnischer Staatsangehörigkeit, der in ein Konzentrationslager außerhalb des Deutschen Reiches deportiert worden ist und nach dem Krieg nicht nach Deutschland zurückgekehrt ist.

Dann die letzte Frage – Straffälligkeit. Danke für die Erinnerung. Also ich würde meinen, das Ausschlusskriterium Straffälligkeit ist vielleicht bei Nachfahren angebracht. Ich glaube, es ist nicht besonders zielführend, dieses harte Ausschlusskriterium bei Menschen, die selber nationalsozialistische Verfolgung erlebt haben, anzuwenden. Wenn diese Menschen später in ihrem Leben strafrechtlich in Erscheinung getreten sind, ist das vielleicht in vielen Fällen eigentlich auch auf die Spät- oder Langzeitfolgen der Verfolgung zurückzuführen, also auf die materiellen Schäden, auf die psychischen Schäden, die durch die nationalsozialistische Verfolgung entstanden sind. Ich glaube, eine Klarstellung in dem Gesetzentwurf, dass dieses Kriterium bei diesen Personen nicht Anwendung findet, wäre wünschenswert. Bei Nachfahren in späteren Generationen halte ich das aber durchaus für angebracht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Professor Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Ich hatte zwei Fragen von Herrn Kuffer. Zunächst zu den antisemitischen Handlungen: Ich halte das eigentlich grundsätzlich für eine gute Idee. Das beruht darauf, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei dem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung in einem Beschluss zur Mehrehe eine Unterscheidung gemacht hat zwischen der Staatsbezogenheit der freiheitlich demokratischen Grundordnung – ich könnte Ihnen das vorlesen, aber im Kern sagt das Bundesverwaltungsgericht, das ist eine Regelung, die auf die staatliche Ordnung bezogen ist, nimmt also die traditionelle Unterscheidung zwischen Grundrechten gegen den Staat gerichtet und privatem Handeln auf – und sagt, das ist von vornherein nicht erfasst von der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Ich würde es aber für sinnvoll halten, dass das auch erfasst wird. Also neben dem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung noch einen zusätzlichen Ausschlussgrund. Wir reden ja über einen Ausschlussgrund, denn in den Einbürgerungsvoraussetzungen ist ja die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse bereits vorgesehen. Man kann darüber streiten, ob es unbedingt notwendig ist, einen zusätzlichen Ausschlussgrund der rassistischen Betätigung einzuführen, weil man ja in den Einbürgerungsvorschriften bereits die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse hat – aber im Ergebnis halte ich es für sinnvoll. Rechtliche Regelungen haben ja auch einen Symbolcharakter und einen Signalcharakter Allerdings muss man sich darüber unterhalten, ob man den Ausschlussgrund auf antisemitische Handlungen beschränken kann. Antisemitische Handlungen sind sicherlich einzubeziehen, aber

man sollte den Ausschlussgrund ein bisschen breiter fassen, andererseits wieder einschränken, weil antisemitische Handlungen natürlich ein sehr weiter Begriff ist. Also meine Überlegung war jetzt in der Kürze der Zeit – ich habe es jetzt nicht wirklich voll durchdacht – aber ob es nicht sinnvoll wäre, dass man als Voraussetzung einführt beispielsweise, dass „der Ausländer wegen einer antisemitischen, rassistischen oder religiös motivierten Straftat zu einer Strafe verurteilt worden ist“. Wie gesagt, im Prinzip halte ich das eigentlich schon für sinnvoll, dass nach Außen zum Ausdruck kommt, dass man erklären muss bei der Aushändigung der Urkunde, dass man keine antisemitischen, rassistischen und vergleichbaren Handlungen vorgenommen hat. Ausreichen solle eine Verurteilung wegen einer Straftat, was weiterginge als die bisherigen Regelungen, weil jede Verurteilung wegen einer Straftat erfasst wäre, ohne Rücksicht auf die Höhe der Verurteilung. Auch eine Verurteilung zu einer Geldstrafe wäre dann ausreichend. Das würde ich im Hinblick darauf für richtig halten, dass Personen nicht in die politische Gemeinschaft aufgenommen werden sollen, die sich in irgendeiner Weise wegen einer rassistischen oder antisemitischen Handlung strafbar gemacht haben.

Zu Frau Teuteberg: Das ist natürlich eine Grundsatzfrage, wenn ich das so ausdrücken darf. Auf der anderen Seite hätte ich jetzt gern eine halbe Stunde, die habe ich nicht; aber einige Punkte möchte ich ansatzweise anführen – warum ich auch glaube, dass sowohl der Antrag der Fraktion DIE LINKE. wie auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht mit dem übereinstimmt, was im Völkerrecht und auch im europäischen Kontext staatsangehörigkeitsrechtlicher Konsens ist. Wenn man die unterschiedlichen Grundkonzeptionen des Erwerbs und Besitzes der Staatsangehörigkeit blickt, gibt es natürlich die bekannten Unterschiede zwischen ius soli und ius sanguinis. Allerdings wird der traditionelle Unterschied ius soli und ius sanguinis häufig sehr oberflächlich oder falsch dargestellt. Es wird nämlich z.B. bei dem klassischen Einwanderungsland und ius-soli-Land USA völlig verkannt, dass die Amerikaner ebenso wie das deutsche Recht davon ausgehen, dass eine doppelte Staatsangehörigkeit im Prinzip nicht erwünscht ist , sie wird nur ignoriert. Aber es gibt „allegiance“, und diese „allegiance to the United States“, wenn sie nachgewiesenermaßen nicht vorliegt, kann auch ein Ausschlussgrund sein. Allerdings hat der Supreme Court – das muss ich fairerweise zugeben – sehr hohe Anforderungen an diesen Nachweis der allegiance zu einem fremden Staat gestellt, aber allegiance zu einem fremden Staat ist nach der Theorie des amerikanischen Staatsangehörigkeitsrechts trotz ius soli nicht vereinbar mit der amerikanischen Einbürgerungskonzeption.

Wenn wir nach Europa schauen, dann sehen wir zunächst das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit, das die doppelte Staatsangehörigkeit zulässt, aber nicht vorschreibt. Ich persönlich bin der Meinung, dass die Zulassung der Mehrstaatigkeit vereinfacht ausgedrückt im Rahmen des politischen Gestaltungsspielraums liegt; und es kann u.U. in bestimmten Situationen zur Bewältigung von Intergrationsproblemen auch sinnvoll sein, eine Mehrstaatigkeit zeitweilig und für bestimmte Personengruppen zuzulassen. Als generelles Prinzip allerdings bin ich zu der Meinung gelangt, dass Mehrstaatigkeit mit dem Grundgedanken einer dauernden Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft auf Dauer nicht vereinbar ist. Ich muss das erklären, meine Erklärung ist: Die temporäre Zulassung von Mehrstaatigkeit kann eine Regelung und ein Instrument zu einer Konfliktbewältigung insbesondere, wenn es um konkrete Probleme, zum Beispiel Probleme der Herstellung einer Kongruenz bei angeworbenen Ausländern und ihren Nachkommen, die man als „Gastarbeiter“ nach Deutschland geholt hat, zu lösen. Hier war die Zulassung der Mehrstaatigkeit m.E. durchaus sinnvoll. Aber man muss vorsichtig sein. Es sind immer ganz besondere Aspekte externer und interner Art, die auch für eine solche politische Gestaltung eine Rolle spielen. Deshalb werden generelle Vergleiche und auch Aussagen – ja oder nein zur Mehrstaatigkeit – meiner Meinung nach dem Anliegen nicht gerecht, dass auch die Mehrstaatigkeit zwar im Rahmen des politischen Gestaltungsspielraums des deutschen Parlaments liegt, aber doch immer überlegt werden muss, ob und in welcher Form sie in der konkreten Situation im Hinblick auf Zukunftsprobleme oder aktuelle Konflikte, Beispiel etwa auch eine Konfliktsituation durch politische Einmischung eines fremden Staates, Stichwort Türkei, sinnvoll ist oder vielleicht nur die Bildung neuer Minoritäten, die sich als Mehrstaater primär ihrem Herkunftsstaat verbunden wissen, fördert. All dies

sind meines Erachtens legitime Erwägungen, die für die Frage der Zulassung oder Nichtzulassung ggfs. auch für die Weiterentwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts eine Rolle spielen.

Letzte Bemerkung: Wenn wir die üblichen statistischen und normativen Vergleiche über die Einbürgerung der Staaten ansehen, finden wir auch häufig Zahlenvergleiche, häufig auch sehr oberflächliche Zahlenvergleiche. Nicht selten werden solche Vergleiche für die Behauptung angeführt, es würden zu wenig Ausländer in Deutschland eingebürgert. Tatsächlich ist die Sachlage häufig sehr viel differenzierter zu beurteilen; man muss z.B. auch andere Zugangswege zur deutschen Staatsangehörigkeit sehen, und man muss auch bei der Zulassung von Mehrstaatigkeit auch die Kehrseite des Verlusts sehen. Bemerkenswerterweise lassen etwa Staaten, die sehr stark mit dem ius soli arbeiten – Großbritannien, USA – den Verlust der Staatsangehörigkeit sehr viel großzügiger zu, als das in Deutschland der Fall ist. „Not conducive to the publicinterest of the United Kingdom“ steht da in den britischen Einbürgerungsvorschriften. Und die USA kennen ebenfalls sehr viel weitergehende Ausschlussgründeals das in Deutschland der Fall ist. Also man muss immer das Gesamtspektrum sehen, wenn man die Schuld und den Fingerzeig auf das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht richtet, das angeblich so restriktiv ist. Man sollte sich schon ein bisschen mehr Mühe geben und eine sorgfältige Rechtsvergleichung unter Einbeziehung all dieser Aspekte durchführen, um daraus politische Schlussfolgerungen für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht zu ziehen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann Herr Professor Schwarz. Vielleicht ohne Kamera, nur mit Ton.

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): So, der Ton müsste da sein, die Kamera müsste weg sein.

Mir hatte Frau Abgeordnete Teuteberg eine Frage gestellt. Ich will – nachdem Herr Hailbronner jetzt schon dankenswerterweise sehr viel Grundlegendes in seiner Antwort ausgeführt hat – meine Antwort kurz halten. Zum einen: Es ist tatsächlich das Problem bei der Frage der doppelten Staatsangehörigkeit, inwieweit man eigentlich der Diener zweier Herren sein kann. Ich will das vielleicht noch ein bisschen deutlicher machen. Wenn auf der einen Seite das Grundgesetz bzw. das Staatsangehörigkeitsrecht das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung als Einbürgerungsvoraussetzung verlangt, dann ist es zumindest dann problematisch, wenn wir zwei Staatsangehörigkeiten als doppelte Staatsangehörigkeit vermitteln oder gestatten, die einander ausschließende politische Bekenntnisse verlangen, die sich einfach als nicht konform zusammenfügen. Wenn es darum geht, dass man die dauernde Zugehörigkeit zu einer politischen Identität im Wege des Staatsangehörigkeitsrechts auch zum Ausdruck bringen möchte, dann sind eben diese Positionen, die sich aus der mehrfachen Zugehörigkeit ergeben können – die schaffen dann eben auch Probleme, auf die Herr Kollege Hailbronner ja auch dankenswerterweise hingewiesen hat.

Der entscheidende Punkt jenseits des - ich glaube immer noch bestehenden - politischen Gestaltungsspielraums, bei dem aber dem Grundgesetz eine Präferenz für die alleinige Staatsangehörigkeit zu entnehmen ist – und ich glaube, insoweit brauche ich jetzt nicht noch mal auf meine schriftlichen Ausführungen zu verweisen – ist, wie von Frau Teuteberg angesprochen, inwieweit eigentlich die Aberkennung einer Staatsangehörigkeit denn unter Umständen auch wiederum erfolgen kann. Ich meine, die eine Antwort gibt das Grundgesetz in Artikel 116 mit Blick auf den Entzug oder Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, der eben nicht zur Staatenlosigkeit führen darf. Das ist, glaube ich, eine ganz klare historisch gewachsene Reaktion, die bereits in der Verfassung gegeben ist. Aber was dahintersteht, insbesondere eben die Frage, inwieweit wir beispielsweise bei Doppelstaatlern, die im Bereich des islamistischen Terrorismus tätig sind oder Ähnlichem auch über einen Entzug oder einen Verlust der Staatsangehörigkeiten nachdenken können. Das führt meines Erachtens zu der grundlegenden Frage des Wesens der Verleihung der Staatsangehörigkeit. Wenn man sich da überlegt, dass es auf der einen Seite – das zeigen ja schon Zahlen – ja ein unglaublich begehrter statusrechtlicher Titel ist, sodass auch noch ein […]Titel mit einer erheblichen Attraktivität verbunden ist, es aber gleichzeitig auch ein Privilegium ist, das verliehen wird mit der deutschen Staatsangehörigkeit – ein Privilegium, das bestimmte Voraussetzungen, wie sie eben im § 10 neu normiert sind, voraussetzt. Dann geht es eben auch darum, dass dieses Privilegium eines Verdienstes sich nur

derjenige verdient, der eben auf Dauer diese Mindestvoraussetzungen auch tatsächlich mit sich bringt.

Dann halte ich es tatsächlich jenseits der Regelung, die im § 28 Staatsangehörigkeitsrecht die Teilnahme an Kampfhandlungen in terroristischen Vereinigungen im Ausland bisher gesetzlich normiert ist, verfassungsrechtlich durchaus zulässig, sich einen Verlusttatbestand zu überlegen, der eben auch die Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung, die Mitgliedschaft in einer Vereinigung, die die freiheitlich demokratische Grundordnung ablehnt, ebenfalls zum Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Sanktionierung eines Nichtbekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung damit auch zum Ausdruck bringt.

Ich denke, dass ich damit die Fragen auch hinreichend beantwortet habe. Ganz herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Falls es Lücken im Protokoll gibt, kommt das Sekretariat noch mal auf Sie zu. Es hat zwischendurch immer noch mal gewackelt, aber größtenteils dürfte es umsetzbar sein. Dann haben wir als nächstes Herrn Professor Tabbara.

SV **Prof. Dr. Tarik Tabbara, LL.M.** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Vielen Dank.

Die erste Frage, die an mich gerichtet war, ging ja in die Richtung: Wie ist das sozusagen – ich übersetze das mal so rum –, wenn wir heute das Einbürgerungsrecht aus Zeiten des Nationalsozialismus noch mal anwenden würden? Herr Weber hat sich da sehr optimistisch geäußert an der Stelle – es geht um den § 15 Absatz 1 Nummer 3 –, dass wir in der Lage wären, vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, dieses gut handhaben zu können, um die problematischen Bestandteile aus heutiger Sicht unangewendet zu lassen. Ich will gar nicht widersprechen zu sagen, dass das theoretisch möglich wäre. Bei gutem Willen, gutem Verstand und einer guten Tradition in diesem Bereich würde ich sagen: „Ja wunderbar, das klappt."

Ich habe einige Fälle begleitet beim Bundesverwaltungsamt und muss sagen, wenn ich mir die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und auch der sonstigen Verwaltungsrechtsprechung dazu anschaue – dass sich mit dem heutigen Tage auf einmal alles ändert und die Kreativität in den richtigen Bahnenlauf findet – ich habe da arge Zweifel. Ich würde es darauf nicht ankommen lassen. Ich halte es nämlich auch nicht für notwendig. Ich glaube auch, Herr Courtman hat noch mal sehr gut darauf hingewiesen, das würde zu einer Form von Ungleichbehandlung führen zwischen denjenigen, die sich im Land versteckt haben, also inländisch geblieben sind, und denjenigen, die ins Ausland sind. Vielleicht um es einmal noch mal deutlich zu machen – ich glaube, Herr Courtman hat darauf selbst jetzt hier noch nicht hingewiesen, obwohl er das in der Stellungnahme gemacht hat: Was mir sehr einleuchtet ist, eine der Voraussetzungen nach dem § 8 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz war unter anderem die Niederlassung am eigenen Wohnort. Das in der Anwendung auf Sintizze und Romnja – das kann gutgehen, aber ich würde es lieber nicht darauf ankommen lassen. Ich glaube, wir haben einfach gesehen, dass es eine Haltung gab, die eher davon ausging zu sagen, wir interessieren uns für die formalen staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen, aber für das weitere – und das ganz ausdrücklich – Verfolgungsschicksal und welche Rolle das damit gespielt hat, interessieren wir uns nicht. Und ich glaube, es ist eher an dem Gesetzgeber, da klare Maßgaben zu geben, als darauf zu vertrauen, dass solche Probleme von der Rechtsprechung oder der Verwaltung gelöst werden.

Themenwechsel – Theorie und Praxis, das war die andere Frage so ein bisschen: Wie ist das mit der Mehrstaatigkeit? Herr Hailbronner, Sie haben es ja auch hier noch mal richtiggestellt. Ja, die USA haben die Theorie der Vermeidung von Mehrstaatigkeit, die Praxis haben sie nicht. Und insofern kommt das ja auch dann wiederum zu umgekehrten Fällen, dass US-Bürger hier unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden. Ich glaube, dass man sich noch mal klar machen muss bei Frage nach Mehrstaatigkeit: Warum ist das eigentlich so ein heißes Eisen und worum geht es eigentlich? Wir haben hier heute auch wieder und in den Stellungnahmen zum Teil einen Ansatzpunkt gehört, den man in der Staatsrechtslehre immer noch findet. Ich glaube, längst nicht mehr so ausführlich, wie das hier noch Raum bekommen hat, aber diese Idee, dass man das immer – die Frage der Staatsangehörigkeit und des damit zusammenhängenden Wahlrechts – so als Ablei-

tungen mehr oder weniger abstrakter staatsrechtlicher Begriffe, sieht, die – und darauf hat Frau Weizsäcker in Bezug auf den ehemaligen Bundespräsidenten hingewiesen – doch wohl eher aus dem 19. Jahrhundert stammen.

Ich glaube, man kann sich das Ganze eben auch angucken – und das hat zum Beispiel Hans Kelsen, aus meiner Sicht der konsequenteste Demokrat unter den bedeutenden Weimarer Staatsrechtslehrern, sehr klar gemacht – sich dieses Problem aus der Sicht der Demokratie anzugucken. Wenn ich mir das als demokratisches Problem angucke – oder als demokratische Frage angucke – dann muss ich feststellen, ich habe eine Staatsangehörigkeitsreform, die ist gestartet mit 8,9 Prozent vom Wählen Ausgeschlossenen mit dem Ziel, diese Lücke zu schließen. Kann man auch noch mal mit Kelsen sagen: Klar, diese Lücke ist nie ganz schließbar selbst in der extremsten Demokratie, man wird immer ausgeschlossen haben. Deswegen muss das ja auch der Gesetzgeber klären, und deswegen ist es auch an der Zeit, sich von dieser Idee, zu sagen, das muss irgendwo aus der Idee der Staatsangehörigkeit kommen oder des Staates selbst oder so – es ist eine demokratische Frage, die entscheidet der demokratische Souverän. Und wir waren bei 8,9 Prozent, wir sind 20 Jahre später bei 12,7 Prozent ausländischer Bevölkerung. Das heißt, es ist nicht nur nicht besser geworden, sondern wir haben noch deutlich mehr ausgeschlossen. Und das ist nicht nur ein Problem für die Betroffenen, so muss man das sehen, sondern es ist ein Problem für die Demokratie in Deutschland. Wir haben Wahlkreise mit 20 Prozent Nichtwähler*innen, die nicht wählen dürfen, und wir haben sogar Wahlkreise mit 30 Prozent, die nicht wählen können. Das ist ein Gesamtproblem für eine Demokratie. Dann kann man sich immer noch überlegen, irgendwie Diener zweier Herren oder so etwas, das halte ich für eine sehr theoretische Frage. Praktisch ist diese Frage nämlich in erster Linie eine gewesen, den Hauptanteil der Gastarbeiter nicht einzubürgern in Deutschland. Das ist sozusagen die Gruppe, die das betrifft. Wir haben mittlerweile die türkischen Staatsangehörigen, und die sind fast die einzigen eigentlich, die nicht unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit eingebürgert werden. Ansonsten haben wir – das ist kein Prinzip mehr, das ist ein Dogma – wir haben 65 Prozent, und das ist nicht ein Ausreißer, sondern 65 Prozent der Einbürgerungen finden unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit statt. Das heißt, man muss eigentlich realistischerweise mal zur Kenntnis nehmen, dass Einbürgerung eben in der Regel unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit stattfindet.

Aber es ist auch – dieses Loyalitätsproblem – darüber kann man offensichtlich lange theoretisieren, man muss es dann in der Praxis sich auch manchmal anschauen. Mehrstaatigkeit entsteht aus verschiedenen Gründen und ist auch nicht ein so formaler Imprint, den man Generation über Generation weitergibt. Auch wenn das theoretisch so ist, praktisch, faktisch stirbt auch zweite Staatsangehörigkeit mit der Zeit ab. Die Leute nutzen sie einfach nicht.

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

SV **Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau** (Privatdozent): Danke.

Es ging um sonstige Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts. Man könnte bereits rechtspolitisch kritisieren, dass die Bundesregierung sich entschlossen hat, einerseits die Modernisierung des Ausgleichs für NS-Unrecht in eine Gesetzesvorlage zu tun mit anderen Änderungsvorschlägen ebenfalls zwar des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die aber damit gar nichts zu tun haben. So wird dann sozusagen – weil in der einen Sache ein großer Konsens, allgemeiner Konsens ja besteht und hier auch am 7. Juni 2020 bestand – mit anderen Dingen – also diesen Konsens versucht man scheinbar auf andere Dinge zu erstrecken, wo er eben nicht besteht.

Da geht es um verschiedene Dinge. Einmal geht es um § 10 Absatz 3, wo eben jetzt in der neuen Fassung drinstehen soll, dass man die Einbürgerungszeit erheblich verkürzen kann durch zivilgesellschaftliches Engagement. Dazu würde ich sagen, dass das nicht geht. Ich behaupte auch weiter, dass hier eigentlich noch jeder Jurist zustimmen müsste in diesem Punkt. Es geht nicht aus zwei Gründen: Erstens, es ist viel zu unbestimmt. Niemand weiß zu sagen, was dieses „zivilgesellschaftliche Engagement“ überhaupt heißen soll. Wenn ich abends die Fernsehnachrichten gucke, dann ist da immer wieder von zivilgesellschaftlichem Engagement die Rede. So hat gerade Greenpeace zum Beispiel bei VW tausend Autoschlüssel gestohlen von Autos, die zum Export bestimmt waren. Das soll mehrere Millionen

Schaden verursacht haben. Auch das wird ja unter zivilgesellschaftliches Engagement gefasst. Es kann kaum sein – wird auch hier nicht gemeint sein, aber genau weiß man das eben nicht –, dass ein Ausländer durch Beteiligung an solchen Aktionen nun seine Einbürgerungszeit soll abkürzen können. Es geht auch aus einem weiteren Grund ganz allgemein nicht. Auch wenn man unter zivilgesellschaftlichem Engagement selbstverständlich nur ganz legale Aktionen verstehen wollte, und nicht, was in den Nachrichten häufig darunter verstanden wird, würde doch dann doch weitergelten, dass das Grundgesetz in voller Übereinstimmung auch mit dem Völkerrecht, insbesondere mit dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Völker eigentlich voraussetzt, dass die politischen Angelegenheiten in Deutschland ausschließlich von Deutschen wahrgenommen und gestaltet werden. Deswegen ist zum Beispiel im Grundgesetz die Versammlungsfreiheit – Art. 8 – als Deutschengrundrecht ausgestaltet, auch wenn die im einfachen Recht dann auch auf Ausländer ausgeweitet wird. Deswegen ist es eigentlich, wenn ein Ausländer sich in einem fremden Land in die Politik einmischt, obwohl er die Staatsbürgerschaft noch nicht hat, kein Anzeichen – nach ganz allgemeinen auf der ganzen Welt anerkannten Grundsätzen –, dass man ihn bevorzugt einbürgern sollte – es wäre eher ein Gegenindiz. Wenn man eben in einem bestimmten Land – wenn ich jetzt in Großbritannien die Politik gestalten will, dann müsste ich erst mal einwandern, und wenn die mich nehmen wollen, kann ich anschließend auch die Politik gestalten. Aber ich kann nicht einfach so als Deutscher nach Großbritannien fahren und denen dann sagen, was sie machen sollen. Das würden die auch nicht wollen. Deswegen halte ich das für ausgeschlossen.

Weiterhin § 10 Absatz 4, ebenfalls zur Änderung vorgeschlagen. Da geht es dann darum, so kann man mehrere Vorschläge zusammenfassen, dass jeweils die Voraussetzungen an die Einbürgerung herabgesetzt werden sollen, entweder zum Beispiel dadurch, dass eben bei diesem Deutschtest offenbar kein Schreibtest mehr verlangt wird, sondern das Hörverstehen reichen soll. So würde ich das jedenfalls verstehen. Das ist jedenfalls nicht unzweifelhaft. Andere echte Einwanderungsländer haben ja ganz andere Bestimmungen. Die sagen dann zum Beispiel, man muss eine akademische Ausbildung abgeschlossen haben, auch nicht in jedem beliebigen Fach, sondern meist in technisch-naturwissenschaftlichen Fächern, die gefragt sind. Dann muss man auch 100.000 Dollar dabei haben – Australien zum Beispiel –, dass man nicht gleich bedürftig wird. Das steht in unserem § 10 alles nicht drin – das hat der Gesetzgeber nicht reingeschrieben. Stattdessen wollen wir es jetzt erleichtern. Die politische Frage wäre, ob das wünschenswert ist, die Einbürgerung noch weiter zu erleichtern, wo sie bei uns schon relativ einfach ist und keine erhöhten Anforderungen – etwa an den Ausbildungsstand – gestellt werden. Die rechtliche Frage wäre, und da wird es natürlich kompliziert, da ist es dann schwer, ganz genaue Auskünfte zu geben: Rechtlich gesehen ist es so, dass einerseits – sehr wohl zu Recht – bereits gesagt worden ist, dass der Gesetzgeber eine relativ große Ausgestaltungsbefugnis hat in Fragen der Einbürgerung, weil das eben einfach gesetzlich geregelt ist, auch geregelt werden muss. Aber die Ausgestaltungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers ist nicht das letzte und nicht das einzige Wort hierzu, auch nicht in der Verfassung, sondern dem steht ja gegenüber das Staatsbürgerschaftsrecht als Verfassungsinstitution, die sich dadurch auszeichnet, dass sie in erheblichem Maße zur politischen Partizipation berechtigt, erstens, und zweitens, das ist noch viel wichtiger, nach deutschem Recht – darauf hat Herr Hailbronner eben hingewiesen – nicht entzogen werden kann. Die Angelsachsen können das wieder entziehen, wenn sie am Ende nicht zufrieden sind. Wir können die deutsche Staatsbürgerschaft in der Regel nie wieder entziehen, und deswegen ist es ein staatsrechtliches Institut, an das eben seinerseits hohe Anforderungen gestellt sind. Das heißt, der einfache Gesetzgeber darf bei Ausnutzung seiner Ausgestaltungsbefugnis die Staatsbürgerschaft eben auch nicht verschleudern und er darf sie nicht leichtfertig hingeben vor dem Hintergrund, dass sie nicht wieder entzogen werden kann. Das wäre dann eine Bewertungsfrage im Einzelfall, ob das eben durch diese Absenkung der Kriterien, ob die Staatsbürgerschaft hier vielleicht schon allzu leichtfertig vergeben wird, sodass evtl. die Verfassungsinstitution des Staatsbürgerschaftsrechts hier verletzt oder jedenfalls beschädigt wird.

Ich persönlich würde darüber hinaus noch eins sagen: Das entspricht durchaus der hergebrachten Staatsrechtslehre, auch wenn man in der heutigen Zeit nicht mehr davon ausgehen kann – ich bin mir

da zumindest nicht sicher –, ob es noch der herrschenden Meinung entspricht. Herkömmlicherweise würde man nämlich über die einfache institutionelle Garantie des Staatsbürgerschaftsrechts – also ihrer Erhaltung und nicht Verschleuderung – hinaus sagen müssen, dass das Grundgesetz das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt voraussetzt. Eigentlich sind im Staat des Grundgesetzes alle Gewalten verfasste Gewalten, auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, erst recht der einfache Gesetzgeber. Nur die verfassungsgebende Gewalt ist der Verfassung vorausgesetzt, das ist das deutsche Volk. Daraus folgt, dass der einfache Gesetzgeber, auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, das deutsche Volk nicht austauschen dürften. Sie müssten das Subjekt als solches schon erhalten. Und als eben das Grundgesetz 1949 formuliert worden ist – 1948/1949 formuliert, und dann 1949 in Kraft getreten – da stand allen Vätern des Grundgesetzes und auch den drei Müttern des Grundgesetzes vor Augen, dass es das deutsche Volk eben gibt – das war schon definiert durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 –, und dass es eben im Wesentlichen eine Abstammungsgemeinschaft bildet, in der natürlich Einwanderung und Naturalisation grundsätzlich zulässig ist, dies jedoch sich auf berechtigte und besondere Einzelfälle beschränkte, und nicht zum Regelfall, nicht zum Massenphänomen wurde. Daher würde ich persönlich dafürhalten – das mag heute nicht mehr der herrschenden Meinung der Staatsrechtslehre voll entsprechen, ist aber durchaus die hergebrachte etablierte Meinung gewesen –, dass die Verfassung selber auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber gebietet, dass das deutsche Volk als Abstammungsgemeinschaft im Kern erhalten bleiben muss, dass eben die Ergänzung durch Einwanderung, Einbürgerung und Naturalisation gewissen Grenzen unterliegt. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann haben wir Herrn Dr. Weber.

SV **Dr. Ferdinand Weber** (Universität Göttingen): Vielen Dank.

Es ist immer überraschend, was für dichte, ethnisch-kulturelle Volksvorstellungen gerade der parlamentarische Rat gehabt haben muss, der ja ein Gegenbild zu bestimmten Dingen entworfen hat.

Ich gehe aber auch noch mal ein auf die Frage von Herrn Kuffer zum Antisemitismus als Einbürgerungshindernis und würde zwei Anknüpfungspunkte sehen: Einmal die freiheitlich demokratische Grundordnung, die ja schon drinsteht, aber von der Herr Hailbronner schon richtig gesagt hat, dass sie einen staatsstrukturellen Bezugspunkt hat. Man könnte jetzt das Bundesverfassungsgerichtsverfahren „NPD-Verbot II“ nehmen. Da findet sich die Sentenz drin, dass antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte damit, also mit der Menschenwürde, nicht vereinbar sind und deshalb gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verstoßen. Dann hätte man sein Ergebnis eigentlich. Aber es waren Parteiverbotsverfahren. Und das Bundesverwaltungsgericht sagt eben im Staatsangehörigkeitsrecht in der Mehreheentscheidung ganz klar, dass dieser Begriff „freiheitlich demokratische Grundordnung“ im einfachen Recht an verschiedenen Stellen verteilt ist – im Beamtenrecht, im Verfassungsschutzrecht, im Staatsangehörigkeitsrecht – und da jeweils unterschiedliche Bedeutung oder auch Gehalte haben kann, die sich eben nicht immer alle decken. Nun hat es gerade in der Mehrehenentscheidung auch gesagt, dass der Begriffskern eine Gestaltung der staatlichen Ordnung betrifft, und nicht das gesellschaftliche Verhalten von Einbürgerungsbewerbern in den Mittelpunkt stellt. Die Aussage findet sich da drin. Das heißt, meines Erachtens müsste eine Ergänzung von § 10 Absatz 1 schon rein und hätte dann auch konstitutive Wirkung, weil ja gerade durch diese Feststellung dem einfachen Gesetzgeber nicht untersagt ist, für den Bereich, zum Beispiel das Staatsangehörigkeitsrecht, in dem der Begriff vorkommt, zu sagen, was man darunter verstanden wissen möchte, und dass man für diesen Bereich eben von diesem rein staatsstrukturellen Bezugspunkt abweichen möchte und auch individuelle Verhaltensweisen, die sich dagegen richten, als Verstoß dagegen einordnet. Also würde das schon für den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts konstitutive Bedeutung haben.

Und zweiter Anknüpfungspunkt wäre tatsächlich meines Erachtens die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse. Für diesen unbestimmten Rechtsbegriff habe ich durchaus politisch-taktisches Verständnis, wenn da mit dem Begriff „Leitkultur-Paragraf“ gespielt wird. Rechtlich ist das aber unzutreffend. Das Bundesverwaltungsgericht hat auch in der Mehrehenentscheidung ein

subjektives Aufladen mit irgendwelchen Vorstellungen, die jemand hat, der diese Norm anwendet, in Einbürgerungsbehörden oder auch in Instanzgerichten, ausgeschlossen. Denn es werden zwei Punkte gefordert vom Bundesverwaltungsgericht – und jeder Richter weiß, dass er sonst aufgehoben wird und dass das revisibel ist: Erstens eine tiefgreifende gesellschaftlich-kulturelle Prägung, die zweitens – und das ist der Punkt – verfassungs- und einfachrechtlich verankert sein muss. Man kann sich also nicht einfach alles Mögliche ausdenken und sagen, das gehört zu den deutschen Lebensverhältnissen. Das könnte man auch schon sagen, wenn man sich den Wunsiedel-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 anguckt. Da findet sich die Feststellung, das NS-Regime „hat für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung, die einzigartig ist und allein auf Grundlage allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen nicht eingefangen werden kann“. Also eine ganz starke Prägung, die auch über den existierenden Rechtsrahmen hinausgeht, eben das Grundgesetz als Gegenbild zu einer antisemitisch motivierten Staatsgewalt und -herrschaft. Das heißt, meines Erachtens wäre das da mit drin, und man findet dann auch die einfachrechtlichen und verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte eben im § 130 Absatz 1 und Absatz 4 StGB – Volksverhetzung – und auch in Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz. Vielen Dank.

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

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Vielen Dank. An mich war einmal die Frage gerichtet, ob die Anknüpfung an die Verfolgung gerade zwischen 30. Januar 1933 und 8. Mai 1945 richtig ist, also der Ausschluss davor geschehener Verfolgung und Diskriminierung vertretbar ist. Ich würde das mit Ja beantworten. Herr Weber hatte ja in seinem Statement auch darauf hingewiesen, dass das Staatsangehörigkeitsrecht bzw. die staatsangehörigkeitsrechtliche Praxis seit langem, also schon lange vor der Nazizeit, viele Ungerechtigkeiten und Diskriminierungen beinhaltet hat. Ich denke, dass man da tatsächlich an die Grenzen kommt und dass ein Einschnitt wie der 30. Januar 1933, die Machtübernahme durch die Nazis und das, was darauf gefolgt ist, so massiv und einschneidend ist, dass es vertretbar ist, daran anzuknüpfen. Ich habe es schon gesagt: Ich freue mich sehr, dass das mit diesem neuen Gesetzentwurf jetzt auch getan wird.

Gleiches gilt auch für den neuen § 5. Dieser knüpft ja auch an ein Datum an, nämlich an das Inkrafttreten des Grundgesetzes – erfasst sind ja nur nach Inkrafttreten des Grundgesetzes geborene Kinder, die aufgrund geschlechtsdiskriminierender Regelungen ausgeschlossen waren vom Geburtserwerb. Auch da scheint mir das Anknüpfen an das Inkrafttreten des Grundgesetzes plausibel, auch wenn es – wenn ich das richtig sehe – eine leichte Verschlechterung gegenüber der bisherigen Erlasslage beinhaltet. Insgesamt scheint mir mit dem Gesetzentwurf quasi die Kombination aus NS-Unrecht und den massiven staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen und den Folgen von geschlechterdiskriminierenden Regelungen in der Vergangenheit insgesamt stimmig gelöst zu sein. Das, denke ich, war auch eine schwierige Aufgabe, das gesetzgeberisch zu fassen.

Die zweite Frage war nach den Fällen, die nicht erfasst sind und wie damit umzugehen ist. Dazu will ich jetzt gar nicht mehr so viel sagen, weil Herr Courtman ja schon einige Fälle geschildert hat. Ich denke, dass auch da die Frage der doppelten Staatsangehörigkeit bzw. der Ausschluss der Nachkommen von NS-Verfolgten, die sich aus verschiedenen Gründen haben sehr früh wieder einbürgern lassen, ein Problem ist, das hoffentlich im Rahmen von Ermessenseinbürgerungen gut gelöst werden kann. Also, ich sag mal so, insgesamt: § 15 Nummer 3 ist sicherlich problematisch. Ich muss aber auch sagen, dass ich in den vergangenen Jahren ja relativ viele Fälle betreut habe – also Einbürgerungsverfahren für Nachkommen von NS-Verfolgten – und doch die Mehrzahl der Fälle, die wir bisher nicht lösen konnten – also die ganz überwiegende Mehrzahl – über den § 15 Satz 1 in der vorgeschlagenen Form sich wird lösen lassen. Es wird sicher Einzelfälle geben, die rausfallen, und deswegen – ich hatte es vorhin schon betont, Herr Tabbara hatte es betont – finde ich es außerordentlich wichtig, dass durch diese neue gesetzliche Anspruchsregelung der Weg zu Ermesseneinbürgerungen nicht abgeschnitten wird, sondern Einzelfälle, bei denen man sieht, der Unrechtsgehalt ist vergleichbar mit dem, was in § 15 geregelt ist, im Ermessenswege wohlwollend geprüft werden. Ich denke, dann wird man auch sehen, ob eine spätere Änderung des § 15

noch mal nötig ist. Ja, das will ich eigentlich dazu sagen.

Und ich will natürlich gern auch noch was zum Thema der Mehrstaatigkeit sagen, ich weiß nicht, ob noch mal drankomme?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Nein. Wir haben es eigentlich schon zehn nach zwei.

SVe **Dr. Esther Weizsäcker** (Siewer Weizsäcker Rechtsanwälte, Berlin): Genau, alles klar. Also vielleicht nur zwei Sätze dazu: Ich bin als Rechtsanwältin einfach sehr oft in der Position – also es wurde jetzt viel theoretisch diskutiert –, aber ich bin doch oft in der Situation, dass ich in der Kanzlei sitze und die Leute zu mir kommen, weil sie gerne die deutsche Staatsangehörigkeit beantragen würden, alle Voraussetzungen ohne irgendwelche Zweifel erfüllen, aber ihre bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufgeben wollen, weil sie zum Beispiel Eltern haben im Herkunftsland und sich nicht sicher sein können, dass sie demnächst zurückkehren wollen und sich um ihre Eltern kümmern müssen oder wieder im Herkunftsland arbeiten wollen. Ich finde es einfach schade, dass dieser Personengruppe damit statt einer Ermutigung zur Einbürgerung eine Abschreckung von der Einbürgerung im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht zugemutet wird. Ich glaube, wir verlieren dadurch auch viele Leute, viele neue Staatsbürger.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, wir haben ja dazu Ausnahmemöglichkeiten, aber Sie sagen praktisch, die sind nicht ausreichend oder können da nicht angewendet werden. Es gibt ja spezielle Möglichkeiten, um besondere Gründe geltend zu machen, damit man eben die Staatsangehörigkeit nicht aufgeben muss. Aber das wäre eine weitere vertiefende Runde. Die Zeit haben wir jetzt nicht.

Ich bedanke mich bei Ihnen allen für Ihr Kommen und auch für die Stellungnahmen, die eingegangen sind. Das hatte ich eingangs noch vergessen. Ich wünsche Ihnen allen noch eine gute Woche.

Schluss der Sitzung: 14:11 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Julius-Maximilians-
UNIVERSITÄT
WÜRZBURG

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht,
Rechtphilosophie

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de

Die Vorsitzende des Ausschusses für
Inneres und Heimat
Frau Andrea Lindholz, MdB

per Mail

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 A

Würzburg, den 3.6.2021

Sachverständige Stellungnahme zu
1. dem Gesetzentwurf der Bundesregierung („*Entwurf eines Viertes Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts*"), BT-Drs. 19/28674 und BT-Drs. 19/29635

2. dem Antrag der Fraktion DIE LINKE („*Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive*"), BT-Drs. 19/19484

3. dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN („*20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren*"), BT-Drs. 19/19552

Mit Schreiben vom 20. Mai 2021 hat die Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat den Unterzeichner um die Abgabe einer sachverständigen Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf bzw. den beiden Anträgen gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne mit der nachfolgenden Stellungnahme nach und übersende vorab zur Vorbereitung der Anhörung meine Stellungnahme.

I. Vorbemerkung

Während der Gesetzentwurf der Bundesregierung den Bereich des staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsrechts betrifft und letzten Endes darauf abzielt, eine bisher im Erlasswege geregelte Einbürgerungspraxis in gesetzliche Anspruchsgrundlagen überzuleiten, zielen die beiden Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf eine umfassende Novellierung („Modernisierung oder Reformierung") deutschen Staatsangehörigkeitsrechts ab. Dabei zielt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus-

weislich seiner Begründung in erster Linie darauf ab, eine Kongruenz zwischen der Bevölkerung und dem wahlberechtigten Staatsvolk herzustellen.

- BT-Drs. 19/19552, S. 2 -

Zu diesem Zweck soll insbesondere Optionszwang abgeschafft und der Grundsatz der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit aufgegeben werden.

Auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE zielt auf die Akzeptanz von Mehrfachstaatsangehörigkeiten; er fordert zudem u.a. die grundsätzliche Anknüpfung der Verleihung des Staatsangehörigkeitsrechts an den Geburtsort (ius soli).

- BT-Drs. 19/19484, S. 3 -

II. Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung betrifft ein Problem, dessen Regelungsbedürftigkeit sich schon länger stellt und spätestens mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Mai 2020

- *BVerfG (K)*, NJW 2021, 223 ff.-

offensichtlich geworden ist.

Nachdem das geltende Recht nicht alle Fälle zu erfassen vermochte, in denen es gerechtfertigt erschien, staatsangehörigkeitsrechtliche Nachteile wiedergutzumachen, die sich aus unterschiedlichen Gründen ergeben konnten. Der Gesetzentwurf erfasst nunmehr Fallgestaltungen von Personen, die von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen waren, die aber keinen Anspruch auf Wiedereinbürgerung hatten, weil sie gar nicht förmlich ausgebürgert worden sind.

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit ist eine grundlegende statusrechtliche Änderung für den Adressaten, da sich gerade an diesen Status eine Vielzahl von Berechtigungen und Verpflichtungen knüpft, die es als gerechtfertigt erscheinen lässt, von der – auch für den status activus und die politische Partizipation relevanten – bedeutsamsten Rechtsbegründung zu sprechen, die das deutsche Recht kennt. Sie ist – wie auch die Einbürgerungsstatistik mit knapp 110.000 Einbürgerungen im Jahr 2020 belegt – in hohem Maße attraktiv.

1. Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum im Staatsangehörigkeitsrecht

Auch wenn der Staatsangehörigkeit unbestreitbar existentielle Bedeutung für die Rechtsposition des Einzelnen zukommt

- *BVerfGE* 113, 273 (294 f.) -

und grundsätzlich das Staatsangehörigkeitsrecht jeden Menschen einer (!) staatlichen Gemeinschaft zuordnen will, so kann nicht übersehen werden, dass dem einfachen Gesetzgeber eine Vielzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten eröffnet ist, ob und unter welchen Vorausset-

zungen er die Erwerbs- und Verlusttatbestände des Staatsangehörigkeitsrechts regeln möchte. Auch wenn Art. 116 GG zunächst die Aussage zu entnehmen ist, dass die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland über die deutsche Staatsangehörigkeit vermittelt wird und sich dementsprechend die Bevölkerung aus Deutschen mit deutscher Staatsangehörigkeit und anderen Personen, denen diese Staatsangehörigkeit fehlt, zusammensetzt, so schließt dies Modifikationen grundsätzlich nicht aus. Die hier aufgeworfenen Fragen sind allesamt primär rechtspolitische Fragestellungen, die in die Zuständigkeit des einfachen Gesetzgebers fallen.

2. Die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen

Es dürfte der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts entsprechen, dass Erwerbs- und Verlusttatbestände durch den Gesetzgeber selbst zu regeln sind; dies trägt sowohl dem Gedanken des Gesetzesvorbehalts als auch dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Rechnung. Mit der nunmehr vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung wird eine bereits bisher bestehende Praxis normativ abgesichert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Art. 116 GG gesetzliche Regelungen, die den Kreis der Anspruchsberechtigten erweitern, nicht ausschließt, da die Vorschrift keine abschließende Regelung der Folgen von nationalsozialistischem Unrecht enthält. Die Regelungen erweisen sich bei Lichte besehen als Wahrnehmung des dem Gesetzgeber eingeräumten, weiten Gestaltungsspielraums bei der Wiedergutmachung von NS-Unrecht. Insoweit begegnet der Privilegierungstatbestand auch keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken, da die Wiedergutmachung staatsangehörigkeitsrechtlicher Konsequenzen des Nationalsozialismus für sich betrachtet schon einen sachlichen Grund darstellt. Zudem hat eine gesetzliche Regelung, wie sie nunmehr im Entwurf vorliegt, den Vorteil der Rechtssicherheit, da dann die maßgeblichen Fragen nicht der Rechtsanwendung im Einzelfall und deren gerichtlicher Kontrolle überantwortet bleiben müssen.

Im Ergebnis trägt die gesetzliche Regelung dem Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland zur historischen Verantwortung Deutschlands gegenüber denjenigen, die durch das NS-Regime staatsangehörigkeitsrechtliche Nachteile erlitten haben, Rechnung. Gerade in Ansehung des historisch einmaligen Unrechts erscheint es vor diesem Hintergrund auch sachgerecht, Ansprüche auf Wiedereinbürgerung weder zu befristen noch – als Konkretisierung des sog. „Generationenschnitts“ eine Begrenzung des Kreises der Abkömmlinge vorzusehen.

III. Bewertung der Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Einzelnen

1. Die Ausgangslage

a). Das Legitimationsniveau der Ausübung staatlicher Gewalt

Ein bis heute ungelöstes, aber vielleicht auch nicht zu lösendes Problem des Demokratieprinzips besteht darin, dass gerade mit Blick auf das Wahlrecht keine Kongruenz zwischen den

Inhabern demokratischer Rechte und den Herrschaftsunterworfenen besteht, vielmehr gerade nicht wahlberechtigte Ausländer „…politisch rechtlose Untertanen eines herrschenden demokratischen Staatsvolkes…“ sind.

- so *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg,), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2004, § 24 Rn. 27 -

Gerade weil die Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten eine Migrationsgesellschaft darstellt, bei der der Teil der eingewanderten Bevölkerung kontinuierlich zunimmt, stellt sich die verfassungsrechtlich zu beantwortende Frage, wie die Diskrepanz zwischen der Gruppe der mitwirkungsberechtigten Staatangehörigen einerseits und den gesetzesunterworfenen Einwohnern ohne staatsbürgerlich vermittelte Mitwirkungsrechte andererseits verringert werden kann.

Versuche, den Kreis der Wahlberechtigten auf Landes- bzw. Kommunalebene durch die Einführung eines personell beschränkten oder auch allgemeinen Ausländerwahlrechts zu erweitern, sind nicht neu. Da diese aber in Ansehung einer bisher maßstabbildenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur wenig erfolgversprechend sind, verlagert sich die Frage zunehmend auf die Ebene des Staatsangehörigkeitsrechts, wobei als eine zentrale politische Forderung die generelle Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit erhoben wird, um das – sich angeblich unter dem Demokratieprinzip stellende – Problem eines Ausschlusses eines erheblichen Teils der dauerhaft in Deutschland lebenden Menschen von den politischen Mitwirkungsrechten zu bewältigen.

Die damit verbundenen Fragen sind – neben ihrer politischen Tragweite – auch von grundsätzlicher Bedeutung für die Verfassungsdogmatik, erschließen sie doch erst das Verfassungsprinzip der Demokratie, indem sie auf der Grundlage einer Bestimmung des Volks als Träger der Staatsgewalt den Gedanken der demokratischen Legitimation entfalten.

Vor diesem Hintergrund trifft denn auf Bundesebene Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG eine Grundentscheidung für die prozedurale und institutionelle Ausgestaltung des Legitimationsverhältnisses zwischen dem Staatsvolk und der Staatsgewalt. Es handelt sich um den Fundamentalsatz demokratischer Ordnung schlechthin.

- so *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2004, § 24 Rn. 2 ff.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 86: *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 156

Der staatsrechtliche Volksbegriff, der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG identisch ist, bestimmt das Volk als Rechtsinhaber – definiert als Staatsbürgerverband der Deutschen – und benennt damit zugleich den Rechtsinhaber der Volkssouveränität als Legitimationsquelle.

- *BVerfGE* 83, 37 (50 f.); *BremStGH*, NVwZ-RR 1992, 149 (149 f.); NVwZ-RR 2014, 497 (499 f.); vgl. auch *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 207 ff.;

Morlok, Demokratie und Wahlen, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 559 (562 ff., 576 ff.) –

Damit ist verfassungsrechtlich vorgegeben, dass die gesamte Staatsgewalt unter der Herrschaft des Grundgesetzes, also auch die dezentralisierte Staatsgewalt in den kommunalen Gebietskörperschaften, vom Volk ausgeht. Das Volk ist die Quelle der Legitimation der Staatsgewalt.

- so auch *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 87 *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 13 –

Dieses Volk aber als Träger der verfassunggebenden Gewalt und als Legitimations- und Kreationssubjekt der Staatlichkeit ist das deutsche Volk, verstanden als politische Einheit der deutschen Staatsangehörigen und der ihnen gleichgestellten Personen nach Art. 116 GG. Bei der Verknüpfung von Demokratieprinzip und Staatsangehörigkeit einerseits und Wahlrecht und Zugehörigkeit zum Staatsvolk andererseits handelt es sich um eine unaufgebbare Grundstruktur des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes. So hat auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung eine Verknüpfung von Wahlrecht und Staatsangehörigkeit hergestellt

- *BVerfGE* 36, 139 (141); 41, 1 (11 f.) -

und in diesem Zusammenhang auch von der „Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk“ oder von der „Gesamtheit der jeweils wahlberechtigten Bürger“ gesprochen.

- so auch *BVerfGE* 77, 1 (40 f.); vgl. im Übrigen zur Interpretation des Wahlrechts als staatsbürgerlichem Recht *BVerfGE* 6, 84 (91); 8, 51 (68 f.); 14, 121 (132); 20, 56 (98 f., 113); 51, 222 (234) –

Dieser Befund entspricht auch der bis heute herrschenden Meinung im Schrifttum.

- vgl. *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2004, § 24 Rn. 26 ff.; *Ehlers*, in: Festschrift für Ekkehart Stein, 2002, S. 125 (130 f.); *Grawert*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Aufl., 2003, § 16 Rn. 25 f.; *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 13; *Klein*, Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes, in: Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 78 (80): *Merten*, in: VVDStRL 55 (1996), 7 (24 ff.); *Quaritsch*, DÖV 1983, 1 (3); *Schink*, DVBl. 1988, 417 (420 ff.); *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (419); *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 67 Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 148; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl., 1984, S. 323 f.

b). Staatsangehörigkeit und Ausübung von Staatsgewalt

aa). Der Begriff des „Staatsvolks“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Eine Definition des Volksbegriffs im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG – und damit zugleich verbindlich über Art. 79 Abs. 3 GG und identisch in Art. 28 GG – findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Sonderheit in der Entscheidung zur beabsichtigten Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer in Schleswig-Holstein. Das Gericht hat in dieser Entscheidung eine prinzipiell zwingende Verbindung von Staatsangehörigkeit und wahlberechtigtem Staatsvolk hergestellt.

> - *BVerfGE* 83, 37 (51): „*Das Volk, von dem die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgeht, wird nach dem Grundgesetz von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen gebildet. (...) Auch andere Regelungen des Grundgesetzes, die einen Bezug zum Volk aufweisen, lassen keinen Zweifel daran, dass Staatsvolk das deutsche Volk ist.*“

Mit diesen Aussagen hat das Bundesverfassungsgericht eine – wenn auch nicht unumstrittene – Positionierung sowohl hinsichtlich des Begriffs „Volk“ als auch damit des materiellen Gehalts der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG vorgenommen.

> - so *Pechstein*, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4), 459 B, S. 3 f. -

Es ist auch nicht ersichtlich, dass das Gericht seine Rechtsprechung ändern und eine Interpretation des Volks im Sinne des Begriffs der „Wohnbevölkerung“ vornehmen würde. Gerade die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat dies noch einmal deutlich gemacht.

> - *BVerfGE* 123, 267 (405 f.): „*Das Wahlrecht zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene ist weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.*“ – Dies mag nicht ausschließen, dass auf der kommunalen Ebene andere Maßstäbe gelten; indes ist dies mitnichten ein Verfassungsgebot und auch nicht etwa eine Frage der politischen Beliebigkeit. Vielmehr ist von einem einheitlichen Wahlvolksbegriff auszugehen, um etwaigen Erosionen der staatsbürgerlichen Schicksalsgemeinschaft vorzubeugen. –

Das Bundesverfassungsgericht hat daneben aber auch den – dazu sogleich auch noch unter bb) – Ansätzen eine Absage erteilt, die für die Legitimation von Staatsgewalt auf die jeweilige Betroffenheit abstellen.

> - *BVerfGE* 83, 37 (51): „*Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG hat daher nicht zum Inhalt, dass sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils Betroffenen her zu legitimieren haben.*“ -

Insgesamt hat das Bundesverfassungsgericht – vorbehaltlich randständiger Modifikationen in der sog. Lissabon-Entscheidung – die Legitimationsanforderungen an Kommunalwahlen und Wahlen auf Bundes- und Landesebene parallel ausgestaltet.

- *BVerfGE* 83, 37 (51): „*Die Vorschrift (sc. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der Autor) gewährleistet damit für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlagen.*“

Damit hat das Gericht aber – mit Ausnahme des Ausländerwahlrechts für Angehörige aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union – jede Möglichkeit versperrt, weitergehende Wahlberechtigungen zu begründen als sie auf der Ebene des Bundes oder der Länder bereits existieren. Insgesamt müssen daher nach der – gesicherten – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf jeder Ebene staatlicher Gewalt identische Legitimationsanforderungen gelten.

bb) Alternative Modelle zur Bestimmung des „Staatsvolks“

Ein anderer Ansatz geht im Ausgangspunkt davon aus, die Souveränität des Volkes als der verfassten Gemeinschaft der Freien und Gleichen als integralen und nicht abtrennbaren Bereich des Demokratieprinzips zu verstehen.

- so im Anschluss an *BVerfGE* 44, 125 (142) *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 67; *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG. 7. Aufl., 2018, Art. 79 Rn. 77 -

Gerade wegen der dem Demokratieprinzip immanenten Menschenwürdegarantie seien alle Menschen als grundsätzlich frei und gleich zu behandeln. Daher seien aber auch nicht nur die diejenigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit innehaben oder den deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt sind,

- so aber die h.M., vgl. nur: *BVerfGE* 83, 37 (51 f.); zuletzt auch *BVerfGE* 123, 267 (405 f.: „*Das Wahlrecht zu den jeweiligen Vertretungskörperschaften oberhalb der Kommunalebene ist weiterhin den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.*“); ferner im Schrifttum: *Doehring*, in: VVDStRL 32 (1973), S. 7 (36 f.); *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, 52. Ergl. (2008); Art. 79 Rn. 131; *Isensee*, in: VVDStRL 32 (1973), S. 49 (91 ff.); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl., 2017, Art. 20 Rn. 4; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig, GG., 6. Aufl., 2012, Art. 20 Rn. 26; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 153; *Starck*, in: ders., Der demokratische Verfassungsstaat, 1995, S. 161 (184) -

sondern alle Menschen im Geltungsbereich des Grundgesetzes, die der durch die Verfassung konstituierten Staatsgewalt dauerhaft unterworfen sind, prinzipiell bezüglich der Ausübung von Herrschaft zur Mitbestimmung berechtigt.

- so auch *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG., 6. Aufl., 2012, Art. 79 Rn. 41 f.; *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 79 Rn. 77; ähnlich auch *Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 559 (577), der Volkssouveränität von der politischen Herrschaft her definiert; entsprechende Andeutungen finden sich auch bei *StGH Bremen*, NVwZ-RR 2014, 497 (500) -

In der Konsequenz dieses Ansatzes gehört damit zum Volk und ist folglich Träger der Souveränität nur jeder, der der staatlichen Herrschaft dauerhaft unterworfen ist und nicht auf der Grundlage einer zweiten Staatsangehörigkeit eine „Rückzugsmöglichkeit“ in die zweite (nicht-deutsche) Staatsangehörigkeit und damit zugleich auch eine entsprechende „Fluchtmöglichkeit“ in Anspruch nehmen kann.

- *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG. 7. Aufl., 2018, Art. 79 Rn. 77, der allerdings, worauf zurückzukommen sein wird, als wesentliches Mittel zur Herstellung der Kongruenz zwischen „Herrschern und Beherrschten“ das Staatsangehörigkeitsrecht ausmacht (*Hain*, a.a.O., Rn. 78) -

Eine weitere Möglichkeit zu einer Lösung von Wahlberechtigung und Staatsvolk, um auf diese Weise den Kreis der Wahlberechtigten zu erweitern, könnte in einem dynamischen Verständnis des Volksbegriffs gesehen werden.

- Ansätze dazu bei *Robbers*, in: Graßhof/Kahl/Waldhoff, Bonner Kommentar, 137. Ergl., 2008, Art. 20 Rn. 617 ff.; ähnlich auch *Bryde*, JZ 1989, S. 257 ff.; *Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 559 (578 f.) –

Danach sei Volk keine statische Größe; vielmehr entwickele sich ein Volk und könne daher in einer konkreten Zeit auch heterogen und plural sein.

- vgl. nur *Robbers*, in: Graßhof/Kahl/Waldhoff, Bonner Kommentar, 137. Ergl., 2008, Art. 20 Rn. 617 -

Dementsprechend sei eine Änderung der Zusammensetzung des Wahlvolkes zuvörderst durch Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts zu bewerkstelligen. Auf diese Weise könnten auch die Teile der Bevölkerung, die gegenwärtig nicht Deutsche im Sinne von Art. 116 GG sind, allmählich einbezogen werden. Dies könnte dann im Ergebnis dazu beitragen, die für eine demokratische Integration erforderliche Bindung an die Bundesrepublik Deutschland aufzubauen.

- *Robbers*, in: Graßhof/Kahl/Waldhoff, Bonner Kommentar, 137. Ergl., 2008, Art. 20 Rn. 620; ähnlich auch *Bryde*, JZ 1989, 257 (259): *Huber*, DÖV 1989, 531 (533 f.); *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 26; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 151; dies konzedieren im Übrigen auch die Vertreter einer Ausweitung des Wahlrechts, vgl. nur MdB *Hartmann* (SPD), Deutscher Bundestag, 16. WP, Protokoll der Sitzung vom 24.10.2007, S. 12547 (D); MdB *Veit* (SPD), Deutscher Bundestag, 17. WP, Protokoll der Sitzung vom 25. März 2010, S. 3238 (B); MdB *Kilic* (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, a.a.O., S. 3242 (C)

cc) Bewertung

Der Versuch, aus der „Betroffenheit“ von der Ausübung der Staatsgewalt eine Legitimation der Ausweitung der Wahlberechtigten auf Ausländer herzuleiten, geht fehl. Er zeugt zudem in

staatsrechtlicher Hinsicht von einer völligen Verkennung der Grundprinzipien des Grundgesetzes.

- Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die „Betroffenheit“ schon deshalb ein untauglicher Anknüpfungstatbestand ist, weil diesem rechtspolitischen Kampfbegriff jene eindeutige und Praktikabilität sicherstellende Klarheit fehlt, wie sie aber der Staatsangehörigkeit gerade eigen ist, vgl. in diesem Sinne auch *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 29; *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (422) –

So ist Betroffenheit zunächst schon keine Begrifflichkeit des Demokratieprinzips, sondern eine Frage des Rechtsstaates. So differenziert die Rechtsordnung bei Betroffenen auch nicht nach der Staatsangehörigkeit, sondern gewährt jedem, der von Eingriffen in subjektive Rechte betroffen ist, entsprechende Anhörungsrechte oder eine Klagebefugnis (§ 28 Abs. 1 VwVfG, § 42 Abs. 2 VwGO). Diese rechtsstaatlichen Gewährleistungen differenzieren nicht, sondern sind Ausdruck grundrechtlichen Schutz. Dementsprechend ist der Ausländer auch nicht rechtsschutzlos gestellt. Allerdings folgt aus diesem verfassungsrechtlich verbürgten Schutz nicht zugleich die Zuerkennung des Wahlrechts. Für den Betroffenen aktualisieren sich Verfahrensgarantien und materielle Schutzrechte; das Wahlrecht folgt aber gerade nicht aus solchen Positionen, sondern ist das Ergebnis der Mitgliedschaft in einem staatlichen Verband, der eine politische Einheit bildet. In dieser politischen Einheit ist das Wahlrecht das Mittel, um den am Gemeinwohl orientierten Bürger eine Artikulationsmöglichkeit zu eröffnen.

- zum Vorstehenden auch: *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 27 f.; *Quaritsch*, DÖV 1983, 1 (12); *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (422) -

Das Wahlrecht wird nicht gewährt, um partikulare Interessen zu artikulieren, sondern um die Unausweislichkeit und Unauflösbarkeit der Zuordnung des Bürgers zum Staat zu kompensieren. Das Wahlrecht ist daher auch kein zulässiges Instrument, um Gruppen- und Sonderinteressen von Ausländern ein Medium zu verschaffen.

- *Quaritsch*, DÖV 1983, 1 (12); *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (422); zur Verantwortung der Staatsbürger für das Gemeinwesen siehe auch *Merten*, in: VVDStRL 55 (1996), 7 (24 ff.) -

Zudem führt die Zuerkennung eines Wahlrechts für Ausländer zu einer mit dem Prinzip der demokratischen Gleichheit unvereinbaren Asymmetrie von Rechten und Pflichten. Die Gleichstellung von Ausländern und Staatsangehörigen verkennt, dass der Ausländer prinzipiell zwei Staaten zugeordnet ist, nämlich zum einen seinem Aufenthaltsstaat unter dem Aspekt der Gebietshoheit und zum anderen seinem jeweiligen Heimatstaat mit Blick auf die Personalhoheit. Mit der Einräumung des Wahlrechts würde der Ausländer gleichheitswidrig privilegiert: Im Gegensatz zu deutschen Wählern, die den Folgen ihrer demokratischen Wahlentscheidung unentrinnbar verbunden bleiben, kann sich der Ausländer ihm missfallenden Ergebnissen des Wahlakts durch Rückkehr in den Heimatstaat entziehen.

- so schon *Isensee*, in: VVDStRL 32 (1974), 49 (93); siehe ferner auch *Pechstein*, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4), 459 B, S. 5; *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (422); *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 150; auf den „Willen zur Solidargemeinschaft" stellt auch *Kirchhof*, DVBl. 1999, 637 (643) ab; ähnlich auch in der politischen Debatte die Ausführungen von MdB *Grindel* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 17. WP, Protokoll der Sitzung vom 25. März 2010, S. 3239 (C) -

Wie systematisch bedenklich und zu einer widersprüchlichen Ungleichbehandlung führend die Einführung eines Bevölkerungswahlrechts wäre, zeigt sich aber im Vergleich zum Widerstandsrecht in Art. 20 Abs. 4 GG. Es gibt wohl keinen sachlichen Grund, warum die Ausübung von Staatsgewalt zur gesamten Hand einem deutschen und einem nichtdeutschen Teil der Wohnbevölkerung zugewiesen wäre, das Recht auf Widerstand gegen die Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung aber nur dem deutschen Teil der Wohnbevölkerung zustünde. Dies wäre eine Art befremdlicher staatstheoretischer Schizophrenie.

- zum Vorstehenden auch *Karpen*, NJW 1989, 1012 (1014); *Papier*, KritV 1987, 309 (311); *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (423); ferner auch *Pechstein*, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4), 459 B, S. 6

Die These von der angeblichen Identität von Herrschenden und Beherrschten müsste aber zudem in letzter Konsequenz dazu führen, ein generelles Wahlrecht auf Bundes- und Landesebene losgelöst von nationalstaatlichen Kategorien wie denen der Staatsangehörigkeit zu fordern.

- so ansatzweise bei dem Antrag der Fraktion DIE LINKE, „Kommunales Wahlrecht für Drittstaatenangehörige einführen" vom 4. Juli 2007, BT-Drs. 16/5904 und der Initiative der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 10. Oktober 2007, BT-Drs. 16/6628, S. 3, 8; dagegen deutlich auch *Pechstein*, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4), 459 B, S. 4; siehe ferner auch *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (423) –

Abgesehen von der durchaus ideologischen Diskussion, die jeder Kritik am nationalstaatlichen Denken eigen ist, vermag der Ansatz, das Staatsvolk als die Summe der auf einige Dauer hier Lebenden zu definieren,

- so beispielsweise *Wallrabenstein*, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 90 ff. -

nicht zu überzeugen. Hier wird das Demokratieprinzip nicht mehr nur in Relation zur Volkssouveränität gestellt, sondern vielmehr in ein zuvor behauptetes Spannungsfeld von Souveränität und einem Menschenrecht auf politische Teilhabe gestellt.

- wie hier auch *Isensee/Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht, 1993, S. 29 ff.; *Rennert*, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4), 459 C, S. 7 f.; *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (423) -

Zwischen einer Beschränkung des Wahlrechts auf deutsche Staatsangehörige und einem angeblichen Menschenrecht auf politische Teilhabe besteht aber bei Lichte besehen kein Gegensatz. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich dem im Demokratieprinzip wurzelnden Gedanken einer Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen nicht verschlossen. Es hat aber betont, dass dies nicht etwa zur Auflösung des Junktims zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt führen darf. Vielmehr sei das Staatsangehörigkeitsrecht der exklusive Weg für die Herstellung der angemahnten Kongruenz zwischen Wahlberechtigten und Herrschaftsunterworfenen.

- *BVerfGE* 83, 37 (52) -

Als weiteres Argument gegen die sog. Betroffenheitsthese zur Begründung einer Ausweitung des Kreises der Wahlberechtigten kann auch angeführt werden, dass auf diese Weise der Grundsatz der Volkssouveränität nicht nur am Rande, sondern in seinem Kernbereich berührt wird. Die Souveränität des Staatsvolks wird beseitigt; an seine Stelle tritt eine diffuse Wählerschaft. Dies übersieht indes, dass das Staatsvolk gerade nicht nach beliebigen Kriterien zu definieren ist; der Rechtsbegriff bezieht sich auf eine politisch-reale Größe,

- so *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2004, § 24 Rn. 26 ff.; *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (424) -

die sich nicht nur im Verfassungsrecht, sondern auch im Völkerrecht widerspiegelt. Grundlage des Völkerrechts ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker, also das Recht eines jeden Volkes über seine Verfasstheit selbst zu entscheiden. Dieses Recht setzt sich innerstaatlich in der Ausprägung des Gedankens der Volkssouveränität fort. Damit ist Volk aber der zentrale verfassungsrechtliche Begriff für die Begründung demokratischer Legitimation.

- zum Vorstehenden siehe nur *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (424); *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 20 Rn. 150 -

Zuletzt ist auch darauf hinzuweisen, dass gerade mit Blick auf die zentrale Bedeutung der Staatsangehörigkeit für das Konstitutionsprinzip Demokratie Veränderung bei den Voraussetzungen für die Aktualisierung des Demokratieprinzips besonders engen Grenzen unterliegen, führt doch jede Veränderung des Staatsvolks durch den Gesetzgeber zu einer Veränderung des wahlberechtigten Staatsvolks. Dies würde aber im Ergebnis eine Selbstermächtigung der legitimationsbedürftigen Legislative begründen, im Wege der Neudefinition des Wahlvolks über ihre eigene Legitimationsgrundlage entscheiden zu können.

- in diesem Sinne auch *Rennert*, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4), 459 C, S. 8; *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411 (424) -

c). Zwischenergebnis

Die vorstehenden Ausführungen zum grundsätzlichen Verhältnis von Staatsvolk und der Legitimation von Herrschaftsausübung zielen vor allem darauf ab, die folgenden Aussagen zu

verdeutlichen und dogmatisch zu untermauern; sie sind – dies sei an dieser Stelle betont – nicht etwa verfassungspolitischer Natur, sondern verweisen auf die zentralen Legitimationsvoraussetzungen des demokratischen Verfassungsstaates. Danach gehört die Trennung von Wohnbevölkerung und Wahlvolk als staatsbürgerlicher Schicksalsgemeinschaft zu den notwendigen Grundbedingungen der Legitimation von Herrschaft unter dem Grundgesetz. Eine zweite Konstante ist die prinzipielle Unausweislichkeit und Auflösbarkeit der Zuordnung des Bürgers zu einem Staat auf der Grundlage einer Staatsangehörigkeit; diese Zuordnung würde aber bei der Zuerkennung doppelter Staatsangehörigkeiten, die nach der hier vertretenen Ansicht nur die Ausnahme, aber nicht die Regel sein kann, prinzipiell und mit weitreichenden Konsequenzen in Frage gestellt.

2. Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit

a) Staatsangehörigkeit als Zuordnungskriterium

Die Bestimmung der Staatsangehörigen ist das souveräne Recht eines Staates. Fragen der Staatsangehörigkeit gehören, weil sie darüber entscheiden, wer „dazugehört“,

> - zum Vorstehenden siehe nur *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., 2019, Art. 16 Rn. 28; *Wittreck*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2013, Art. 16 Rn. 16 („*fundamentale Zuordnungsentscheidung*“) -

auch immer zu den Themen, die in aller Regel politisch in hohem Maße umstritten sind.

Die Staatsangehörigkeit ist neben dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt das dritte konstituierende Element von Staatlichkeit.

> - grundlegend: *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913, S. 394 ff. -

Mit dem Institut der Staatsangehörigkeit als rechtlichem Band zwischen Staat und Staatsvolk kommt der Staatsangehörigkeit die – politisch entscheidende – Funktion zu, darüber zu entscheiden, wem die Vorzugsstellung des Staatsbürgers zuerkannt und wem sie vorenthalten wird.

> - vgl. dazu auch im Schrifttum: *v. Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 16 Rdnr. 1 a.E.; *Grawert*, Der Staat 23 (1984), 179 (183); *Hobe*, JZ 1994, 191 (192); *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 8; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., 2019, Art. 16 Rdnr. 28 f.; *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1515); *Wittreck*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2013, Art. 16 Rn. 16 *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5 -

Neben dieser nationalstaatlichen Sichtweise und Bedeutung dient die Staatsangehörigkeit aus der Sicht des Völkerrechts der Abgrenzung zwischen den Staaten und der Zuweisung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, die sich unmittelbar aus der Staatsangehörigkeit ergeben bzw. an diese anknüpfen.

- siehe dazu nur *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., 2019, Art. 16 Rdnr. 28; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5 –

b). Das Problem der Mehrstaatigkeit

Ausgehend von dem souveränen Recht der einzelnen Staaten zur Bestimmung der Staatsangehörigkeit entweder nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) oder dem Territorialitätsprinzip (*ius soli*) oder der Verknüpfung beider Prinzipien

- zu den einzelnen Möglichkeiten siehe nur *v. Arnauld*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 16 Rdnr. 3; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., 2019, Art. 16 Rdnr. 28 f.: *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 15 –

kann nicht ausgeschlossen werden, dass es als Folge dieser zuvor genannten unterschiedlichen Anknüpfungspunkte zu Mehrstaatigkeit kommt. Wurde diese lange Zeit wegen der Gefahr gegenseitiger Blockaden bei der Ausübung diplomatischen Schutzes und wegen der Möglichkeit erheblicher Loyalitätskonflikte als Übel (sog. *Übeltheorie*)

- vgl. *BVerfGE* 37, 217 (254); *BVerfG (K)*, NJW 1991, 633 (634); ferner im Schrifttum ausführlich *Huber/Butzke*, NJW 1999, 2769 (2774 f.); *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 13 ff.; *Kluth*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., 2019, Art. 16 Rdnr. 28; *Scholz/Uhle*, NJW 1999, 1510 (1512); *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 5 -

angesehen, so dürfte spätestens das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6. November 1997

- BGBl. 2004 II, 579 -

Ausdruck einer gewachsenen Bereitschaft sein, Mehrstaatigkeit als unvermeidliche Konsequenz von Migrationsbiographien und als Möglichkeit einer Neuinterpretation des Begriffs der Staatsangehörigkeiten unter den Rahmenbedingungen der Globalisierung hinzunehmen.

- ausführlich dazu auch *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 15; *Kluth*, ZAR 2009, 134; *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 68 ff.; dezidiert dagegen *Wiederin*, ZÖR 64 (2009), 421 (429 f.) -

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass das Festhalten am Prinzip der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit mit Blick auf den dem Gesetzgeber zuzubilligenden Gestaltungsspielraum keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, da insbesondere auch keine

verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einbürgerung langjährig im Inland lebender Ausländer unter vermehrter Hinnahme von Doppelstaatsangehörigkeiten besteht. Mehrstaatigkeit ist daher weiterhin die systematisch begründungsbedürftige Ausnahme und stellt einen grundsätzlich unerwünschten Zustand dar, der im Interesse klarer Verhältnisse bei der Zuordnung sowohl im nationalen Bereich als auch im internationalen Verkehr sowie zur Beherrschung bewältigungsbedürftiger Rechtsanwendungskonflikte zu vermeiden ist.

- vgl. dazu auch *VGH Mannheim*, Urt. v. 19.12.2018 (Az. 12 S 996/18), BeckRS 2018, 35199, Rn. 18 -

In Ansehung dieser Erwägungen ist es auch zutreffend, dass dem Grundgesetz zwar nach allgemeiner Ansicht kein Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zu entnehmen ist; ob allerdings beispielsweise das Argument, die Mehrstaatigkeit ermögliche es Menschen mit doppelter Staatsangehörigkeit, ihre Zugehörigkeit zu beiden Staaten (Herkunfts- und Aufnahmestaat) zu dokumentierten, erscheint schon fraglich, weil sie von einer Gleichwertigkeit beider Staatsangehörigkeiten ausgeht und damit ausblendet, dass die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, auch die staatliche Anerkennung der Integrationsbereitschaft der Antragsteller zum Ausdruck bringt und damit auch die Erwartungshaltung einer entsprechenden Wertschätzung für die deutsche Staatsangehörigkeit und die ihr immanenten Werte zum Ausdruck bringt.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der begünstigende Verwaltungsakt „Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit“ auf einer freiwilligen Entscheidung beruht, die zwar von bestimmten – gesetzlich bestimmten – Voraussetzungen abhängig gemacht wird, nicht aber etwa so zu verstehen ist, dass ein Antragsteller von der öffentlichen Gewalt zu einem bestimmten Verhalten gezwungen wird. Vielmehr räumt das Staatsangehörigkeitsrecht die Möglichkeit ein, deutscher Staatsangehöriger unter bestimmten Voraussetzungen zu werden und diesbezüglich eine selbstbestimmte und eigenverantwortliche freie Entscheidung über die Zugehörigkeit zu Deutschland zu treffen.

- *VGH Mannheim*, Urt. v. 19.12.2018 (Az. 12 S 996/18), BeckRS 2018, 35199, Rn. 38 -

Dementsprechend kann beispielsweise gerade das Optionsmodell seine innere Rechtfertigung nach allgemeiner Ansicht aus dem verfassungsrechtlich unbedenklichen und vom gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gedeckten Ziel der prinzipiellen Vermeidung von Mehrstaatigkeit erfahren,

- so auch *Kämmerer*, in: Bonner Kommentar, 118 Ergl., 2005, Art. 16 Rdnr. 72; *Zimmermann/Tams*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 15. Ergl., 2006, Art. 16 Rdnr. 52 -

da die Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit – wenn auch nicht zwingendes Verfassungsgebot – so aber doch durchaus ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen darstellt. Auch wenn Mehrfachstaatsangehörigkeit aus integrationspolitischen Gründen für eine Übergangszeit hingenommen wird, so sollte dieses Phänomen dann aber auch zeitlich begrenzt werden, weil die effektive Verbindung zum Heimatstaat der Eltern nicht mehr in dem Maß besteht, wie dies durch eine bestehenbleibende zweite Staatsangehörigkeit suggeriert wird.

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielen indes auf das Gegenteil und machen damit in einer das Legitimationsniveau in Frage stellenden Weise die Ausnahme der doppelten Staatsangehörigkeit zum Regelfall und nivellieren so die verfassungsrechtlich zwingend vorgegebenen Unterschiede zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk.

3. Die Forderung nach einem Wegfall des Einbürgerungstests bzw. nach Alternativen zum Einbürgerungstest

Soweit in den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Forderungen nach einem Wegfall des in § 10 Abs. 5 normierten Einbürgerungstests aufgestellt wird, übersieht dies, dass zur Erfüllung der gesamtgesellschaftlichen Querschnittsaufgabe „Integration“ gerade dieser Kurs Rückschlüsse auf Fragen der „Integrationsfähigkeit“, der „Integrationsbereitschaft“ und des „Integrationserfolgs“ gestattet. Dementsprechend belohnt das Staatsangehörigkeitsrecht die Integrationsbemühungen der Zuwanderer, gestattet es aber auch, bei unzureichenden Bemühungen die Verleihung der Staatsangehörigkeit zu versagen. Insgesamt kann der Einbürgerungstest damit die individuell zu verantwortende Integration sowohl beschleunigen als auch verhindern und erweist sich damit als ein taugliches Kriterium für die Ernsthaftigkeit des Bemühens um die deutsche Staatsangehörigkeit.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*

Siewer Weizsäcker
Rechtsanwälte

Partnerschaftsgesellschaft mbB

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 B

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

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

Aktenzeichen:
(bitte bei Antwort immer angeben)

Datum:
Berlin, 03.06.2021

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

a. Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eine 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

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

1. Zum Kontext des Gesetzentwurfs der Bundesregierung[1]

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 Verbesserung 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-

[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).

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.

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. VII5 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).

<u>Abkömmlinge</u> 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 rassischen 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 „Erlebensgeneration", Inlandwohnsitz, kein Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit) kaum zur Anwendung gekommen sein.

[5] Vgl. hierzu Weizsäcker, Wiedereinbürgerungsansprüche und Perpetuierung von Diskriminierung, in: Bischoff/Rürup, Ausgeschlossen, 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. Mail 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 Ausschlusstatbestände in § 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 Nr. 1 StAG-E (insbesondere Straffälligkeit und zwischenzeitlicher Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit) sind mit den Ausschlusstatbeständen 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. Mail 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 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 weitgehen 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 habe 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 .

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

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

Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 C neu

An das
Sekretariat des Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

3. Juni 2021

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“, BT-Drucks. 19/28674 und 19/29635, zum Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE „Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive“, BT-Drucks. 19/19484, sowie zum Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Louise Amtsberg, Canan Bayram u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer Pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren“, BT-Drucks. 19/19552

Anhörung im Ausschuß des Deutschen Bundestages für Inneres und Heimat am 7. Juni 2020

I. Ausgangpunkt

Für die allgemeine Würdigung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist zunächst auf unser Gutachten für den Ausschuß für Inneres und Heimat bereits vom 17. Oktober (für die Anhörung am 21. Oktober 2019)[1] zu verweisen. Der Gesetzentwurf greift im wesentlichen erstens unsere Anregungen in diesem Gutachten auf und verarbeitet zweitens den später ergangenen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, 2. Kammer des Zweiten Senats, vom 20. Mai 2020, 2 BvR 2628/18.

Für die Problemexposition kann daher auf dieses bereits erstattete Gutachten verwiesen werden.[2]

Weiter fällt aber auf, daß der Gesetzentwurf sich eben nicht *nur* mit der Überwindung der in Art. 116 Abs. 2 GG angelegten Beschränkungen des Einbürgerungsanspruches aus Wiedergutmachungsgründen befaßt. Dieser sogenannte „Wiedereinbürgerungsanspruch"[3] knüpfte herkömmlich im Rahmen des Verlusts oder auch des Nichterwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft an eine juristische und nicht nur faktische Kausalität an, die das Abstellen auf vergangene Rechtslagen – in denen eben der Unterscheidung zwischen Männern und Frauen bzw. ehelichen und nichtehelichen Kindern teilweise rechtsfolgenentscheidende Wirkung beigemessen wurde – vorsah.[4] Darüber, daß dies dem Grundgedanken der „Wiedergutmachung" jedenfalls in seiner heutigen Gestalt nicht mehr vollauf gerecht wurde, bestand während der Expertenanhörung am 21. Oktober 2019 bereits weitgehende Einigkeit. Diese wurde mittlerweile eben auch durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Mai 2020 (s.o.) bestätigt.

Schon im Rahmen der seinerzeit zu diskutierenden Gesetzentwürfe war – trotz aller Einigkeit dem Grundsatz nach – im Einzelfall auch vor Übertreibungen des Wiedergutmachungsgedankens zur warnen, die zu ungereimten, manchmal sogar grotesken und jedenfalls rechtlich gleichheitswidrigen Konsequenzen geführt haben würden.[5] Diese Einwände wurden, soweit erkennbar, von der Bundesregierung berücksichtigt.

Im Rahmen des neuen Entwurfs der Bundesregierung ist v.a. kritikwürdig, daß die Anpassung des sogenannten Wiedereinbürgerungsanspruches aus Art. 116 Abs. 2 GG an gewandelte Rechtsvorstellungen, die sich aber teilweise auch im positiven Verfassungsrecht niedergeschlagen haben – etwa in Gestalt von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Art. 6 Abs. 5 GG[6] – seitens der Bundesregierung benutzt wird, um auch weitere Änderung des Rechts des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft durchzusetzen, die mit dem Wiedergutmachungsgedanken und dem NS-Unrecht gar nichts zu tun haben. Diese weiteren Änderungswünsche lassen sich im wesentlichen in zwei Kategorien fassen, nämlich erstens Erleichterung der Einbürgerung im Sin-

[1] Gutachten, Ausschußdrucksache 19 (4) 369 B.
[2] Ebda., S. 2-4.
[3] Dieser eingebürgerte Begriff ist eigentlich weithin unzutreffend, vergl. a.a.O., S. 2.
[4] Näher ebda.
[5] Näher a.a.O., S. 5 ff; S. 8 f.
[6] Hierzu BVerfG, Beschl. v. 20. Mai 2020, 2 BvR 2628/18, Rn. 23 ff.; 30 ff.

ne des Abbaus und der Erleichterung von Voraussetzungen und zweitens weitere „Verrechtlichung“ der Einbürgerung konkret im Sinne der Schaffung subjektiv-rechtlicher Ansprüche, wo vorher Ermessennormen waren.

Dies hat dann aber, wie gesagt, mit dem Wiedergutmachungsgedanken nichts zu tun, ist kritikwürdig und ab einem bestimmten Grad der Erleichterung und „Verrechtlichung“ der Einbürgerung (eben im Sinne der Schaffung subjektiver Rechtsansprüche) auch verfassungsrechtlich zweifelhaft. Denn nicht nur die Interessen der Einbürgerungswilligen sind schützenswert, sondern auch die verfassungsrechtlich zentrale Institution der Staatsbürgerschaft als solche, die teils unaufhebbare Rechte auf politische Partizipation verleiht und daher niemals zur „kleinen Münze“ oder gar zur „nationalen Billigflagge“ verkommen darf.

II. Modernisierung und Anpassung des Wiedereinbürgerungsanspruches

Was dies betrifft – also die Neufassung des § 15 StAG – trifft der Gesetzentwurf der Regierung auf keine größeren Bedenken, zumal unsere ursprünglichen Einwände, wie bereits festgestellt, durchweg berücksichtigt wurden.

Eine neuerliche „Übertreibung“, die keine Zustimmung verdient, ist allerdings § 15 Satz 1 Nr. 4 des Entwurfs. Hier werden Personen, die lediglich ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ bereits vor oder bei Kindern auch nach dem 30. Januar 1933 in Deutschland hatten (wobei explizit noch nicht einmal auf die Legalität dieses Aufenthalts abgestellt wird) mit Staatsangehörigen gleichgesetzt. Dies ist auch verfassungsrechtlich zweifelhaft, weil es im Hinblick auf das Staatsbürgerschaftsrecht auch eine Art „Abstandsgebot“ geben muß: ob jemand nämlich Deutscher war oder nicht, kann jedenfalls im Hinblick auf den Einbürgerungs- oder auch Wiedereinbürgerungsanspruch nicht einerlei sei. Es wird daher vorgeschlagen,

> § 15 Satz 1 Nr. 4 des Entwurfs zu streichen.

III. Reformpläne außerhalb des Wiedergutmachungsrechts

1. § 5, neues Erklärungsrecht

Die nachträgliche Einbeziehung der ehelichen Kinder deutscher Mütter und ausländischer Väter, die deswegen vom insofern ursprünglichen, auf drei Jahre ab dem 1. Januar 1975 befristeten Erklärungsrecht keinen Gebrauch machen konnten, weil sie nach Art. 117 Abs. 1 GG ausgeschlossen, weil vor dem 31. März 1953 geboren waren, bzw. der nichtehelichen Kinder deutscher Väter und ausländischer Mütter, dies deswegen nicht eingebürgert worden sind, weil hierfür ursprünglich fünfjähriger, später dreijähriger Aufenthalt in Deutschland Voraussetzung war, erscheint <u>nicht</u> geboten.

Es handelt sich hier um Vorgänge, die in der Vergangenheit bereits rechtlich längst abgeschlossen sind und damals in einer Weise geregelt wurden, die Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht gebilligt haben.

Auch geht es hier insofern nicht um die Wiedergutmachung von NS-Unrecht, das eben auch nach den damaligen Maßstäben maßlos und willkürlich wirkte, sondern ganz unabhängig davon um eine Rückprojektion heutiger Gleichheitsideen auf in der Vergangenheit abgeschlossene Sachverhalte. Dies ist deshalb kaum geboten, weil die Ungleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Kindern oder der Rechtsgedanke, daß sich bei ehelichen Kindern nur die Staatsangehörigkeit des Mannes vererbt und bei nichtehelichen Kindern nur die der Frau – anders als z.B. die willkürliche Ausbürgerung von Juden – vor Jahrzehnten völlig normal und rechtlich allseits anerkannt waren.

Soll hier und heute NS-Unrecht kompensiert werden, so muß dies nach heutigen Maßstäben geschehen. Hier geht es aber im Schwerpunkt nicht um die Wiedergutmachung von NS-Unrecht, sondern um die Rückgängigmachung von seinerzeitigem *Recht* und die nachträgliche Neubehandlung abgeschlossener Rechtsfälle im Lichte späterer Gleichbehandlungsideen.

Es wird daher empfohlen,

> in § 5 Abs. 1 einen neuen Satz 3 einzubauen, in dem die beiden genannten, rechtlich abgeschlossenen Fallgruppen von der in Satz 1 getroffenen Regelung ausnimmt; Satz 4 n.F. (also Satz 3 a.F.), der auf Art. 116 Abs. 1 GG verweist, wäre dann als Unterausnahme von dieser Ausnahme auszugestalten.

2. § 6 Entwurf, Adoption

Hier ist dem Einwand des Bundesrates, dem die Bundesregierung ja bereits zugestimmt hat, beizupflichten, der den Text der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anzupassen sucht. Nicht jede „Adoption“ nach ausländischem Recht kann als „Annahme als Kind“ nach deutschem Verständnis und mithin im Sinne der Vorschrift gelten.

3. § 9 Entwurf nach den Vorstellungen des Bundesrates

Der Bundesrat begründet seine Umstellung von § 8 StAG auf § 10 Abs. 1 im Rahmen des neu zu fassenden § 9 Abs. 1 StAG – der die Bundesregierung ebenfalls bereits zugestimmt hat – mit der Erwägung, hierdurch würde die „Sollvorschrift als Regelanspruch weitgehend verrechtlicht“. Gerade dies ist aber nicht wünschenswert.

Geht es z.B. um die Erteilung einer Baugenehmigung, so ist freilich eine möglichst weitgehende „Verrechtlichung“ des behördlichen Verfahrens wünschenswert, weil diese – mag sie auch vielfach zu einer gewissen Inflexibilität führen – jedenfalls Willkür, Ungerechtigkeit

oder gar Korruption verhindern hilft. Dies ist aber nicht einfach – bei aller Wertschätzung des Rechtsstaats zumal preußisch-deutscher Prägung – ohne weiteres auch auf das Einwanderungsrecht zu übertragen, also eine gesetzgeberische Materie, mit dem die Deutschen nach wie vor vergleichsweise wenig Erfahrung haben (weswegen sich vielleicht nicht so sehr die Orientierung am geltenden Baurecht, sondern eher an einigermaßen erfolgreichen Einwanderungsländern empfehlen würde).

Erfolgreiche Einwanderungsländer kennen im allgemeinen keinen subjektiven Anspruch auf Einbürgerung, sondern behalten die Entscheidung darüber dem Ermessen ihrer Behörden vor, die sich dabei an gewissen, am vermuteten Staatswohl orientierten Leitgrößen wie der akademischen Ausbildung oder dem Privatvermögen orientieren. Aber einen subjektiven Anspruch entgegen dem Staatswillen soll auch der Klügste und Reichste nicht einseitig geltend machen können: so hat sich Mohamed Al-Fayed, gewiß einer der größten Steuerzahlen Großbritanniens, jahrzehntelang vergeblich um die britische Staatsbürgerschaft bemüht. Die britischen Behörden vermochten in ihm eben nicht *„one of us“* zu erkennen; das ist ihr Recht.

4. Neufassung des § 10 StAG

a) Vorzeitige Einbürgerung wegen „zivilgesellschaftlichen Engagements“?

Nach § 10 Abs. 3 kann die Achtjahresfrist im Rahmen des Einbürgerungsanspruches nach § 10 Abs. 1 StAG bei „besonderen Integrationsleistungen, insbesondere bei Nachweis von Sprachkenntnissen“ auf sechs Jahre verkürzt werden. Dies soll jetzt u.a. auch bei „zivilgesellschaftlichem Engagement“ der Fall sein können.

Dies ist schon deswegen abzulehnen, weil sprachlich völlig unklar bleibt, was unter „zivilgesellschaftlichem Engagement“ zu verstehen ist. Angesicht der vielfältigen Aktivitäten, die in der jüngeren Zeit in den Medien als „zivilgesellschaftliches Engagement“ gefeiert werden, müßte wohl zumindest klargestellt werden, daß insofern nur legale Aktivitäten gemeint sein können.

Aber die Vorstellung, Ausländer sollten für „zivilgesellschaftliches Engagement“ mit der vorzeitigen Verleihung der Staatsbürgerschaft belohnt werden, wäre selbst bei solchen Klarstellungen vom Grundsatz her verfehlt. Nicht nur das Wahlrecht, sondern v.a. auch das Versammlungsrecht ist – jedenfalls nach dem Wortlaut des Grundgesetzes – als *Deutschen*grundrecht ausgestaltet. Dadurch wird dem Gedanken Rechnung getragen, daß die Politik in Deutschland von Deutschen gestaltet werden soll; die Einmischung hier lebender Ausländer in die inneren Angelegenheiten Deutschlands ist letztlich eine Verletzung des völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes.

Daher wird sich ein Ausländer, der hier lebt, noch nicht eingebürgert ist, dies aber perspektivisch anstrebt, durch allergrößte Zurückhaltung in öffentlichen und politischen Angelegenhei-

ten auszeichnen, um den Anschein der Anmaßung zu vermeiden. Und umgekehrt müßte das „zivilgesellschaftliche“ Herumtönen von Ausländern in einem vernünftigen Staat eher ein Grund sein, diese *nicht* einzubürgern.

b) Verzicht auf die Anforderungen einer Sprachprüfung (B 1) auch im schriftlichen Bereich?

Auch schlägt die Bundesregierung vor, im Rahmen einer Neufassung des § 10 Abs. 4 StAG auf das Kriterium der auch *schriftlichen* Erfüllung der Anforderungen einer B-1-Sprachprüfung im Deutschen zur Konkretisierung des Begriffs „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 StAG zu verzichten; es müssen dann – so will es jedenfalls scheinen – nur noch mündliche und das Hörverstehen betreffende Leistungen nachgewiesen werden.

Dieses Ansinnen befremdet, da man den Eindruck gewinnt, der Gesetzgeber wolle Analphabetismus künftig nicht mehr als Hinderungsgrund der Einbürgerung betrachten. Es wäre aber weniger die Absenkung oder Erleichterung der Voraussetzungen der Einbürgerung in Deutschland zu fordern, sondern eher eine Erhöhung der Hürden, z.B. durch den Nachweis einer besonderen Begabung im naturwissenschaftlich-technischen Bereich.

IV. Die Beschlußanträge der Linken und der Grünen

Die Beschlußanträge ähneln sich stark, beide gehen davon aus, es sei „modern“ und wünschenswert, wenn die Bevölkerung in einem Staat und das Staatsvolk möglichst gleichgeschaltet werden. Der gegenwärtige Ist-Zustand wird tendenziell als undemokratisch hingestellt, weil eben nicht alle Menschen im Lande wählen können.

Dies ist aber einigermaßen unbegreiflich, da die Bundesrepublik Deutschland – anders als „normale“ und halbwegs erfolgreiche Einwanderungsländer – über ein höchst liberales Einwanderungsrecht verfügt, das insbesondere in Gestalt von § 10 StAG sogar einen subjektiven Anspruch auf Einbürgerung beinhaltet (der „echten“ Einwanderungsländern in der Regel fremd ist; diese legen nämlich Wert darauf, sich ihre Neubürger selbst auszusuchen. Einen subjektiven Einbürgerungsanspruch gibt es in Israel, dieser ist jedoch gerade kein Jedermannsrecht, sondern im allgemeinen von der ethnischen Herkunft mütterlicherseits und nur im Ausnahmefall – auch – vom religiösen Bekenntnis abhängig).

Freilich würde auch der subjektive Einbürgerungsanspruch aus § 10 StAG in der Regel die Aufgabe der alten Staatsbürgerschaft voraussetzen, um eben Loyalitätskonflikte zu vermeiden.

Die Forderung, alle in einem bestimmten Herrschaftsgebiet lebenden Menschen ohne weiteres als „subjects“[7] anzusehen, ist in Wahrheit gerade *nicht* demokratisch, sondern feudalistisch. Denn ursprünglich galt die Person des *Fürsten* als souverän (!), der „Staat“ *(stato; l'état)* war im Sinne des „Hofstaates“ sein Machtapparat, die bewaffneten Männer, die ihn umgaben. Der Fürst beanspruchte Herrschaft über Land und Leute; welcher Herkunft die Leute auf dem Land waren, war ihm egal, da sein Herrschaftsanspruch davon nicht abhängig war. Im aufgeklärten Absolutismus wurde dann der „Staat“ zur abstrakten Idee und juristischen Person, ihr und nicht mehr dem auswechselbaren Mann an der Spitze wurde dann die „Souveränität“ zugeschrieben; noch später soll dann die Souveränität nicht dem Staat, sondern dem *Volk* zustehen, so entsteht das heutige Selbstbestimmungsrecht der Völker im Sinne der UN-Charta.

Ist aber das *Volk* souverän (und nicht der Staat; „der Staat ist um des Menschen willen da“), so wird die Frage virulent, wer zu diesem souveränen Volk gehört und wer nicht. In Deutschland ist übrigens vielfach gar nicht bekannt, daß das *ius soli* in Frankreich von Napoleon deswegen eingeführt worden ist, weil sich immer mehr Wohnort-Franzosen der Teilnahme an seinen Angriffskriegen durch den (oft wohl zutreffenden) Verweis darauf zu entziehen suchten, sie seien eigentlich gar keine Franzosen, sondern aufgrund ihrer Herkunft Italiener. Diese heute in Deutschland teils als aufklärerische Errungenschaft gepriesene Betrachtungsweise diente also ursprünglich nur dazu, noch mehr junge Männer zwangsweise im Krieg zu verheizen.

[7] Hier brauchen wir das englische Wort, weil es kein richtiges deutsches Äquivalent gibt. Der Begriff „subject“ schillert im britischen Staatsrecht (je nach Kontext) zwischen Untertan/Bürger/Rechtssubjekt.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 D

Dr. Nicholas Courtman

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 07.06.2021
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes
BT- Drs. 19/28674

Meine Stellungnahme wird sich ausschließlich der Kommentierung derjenigen Aspekte des oben genannten Gesetzesentwurfes, die die staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung der Verfolgten des NS-Regimes und deren Nachfahren betreffen, widmen.[1] Die anderen bei der Anhörung zur Beratung stehenden Drucksachen werden in dieser Stellungnahme nicht behandelt. Hier wird die vorgeschlagene Neuregelung des § 15 StAG darstellen und bewerten. Dabei werde ich die historischen Hintergründe der verschiedenen Regelungskomplexe, auf die der § 15 StAG (neu) sich bezieht, erläuternd darstellen.

Die Vorschläge der Bundesregierung sind ausdrücklich zu begrüßen – Der § 15 nimmt möglichst viele Aspekte nationalsozialistischen staatsangehörigkeitsrechtlichen Unrechts in den Blick. Er erweitert bisher verschiedenartig eingeschränkte oder zeitlich befristete und inzwischen ausgelaufene Einbürgerungsansprüche für NS-Verfolgte, die die deutsche Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit nationalsozialistischer Verfolgung verloren haben, sowie für deren Nachfahren. Gleichzeitig etabliert er neue Einbürgerungsansprüche für Personengruppen, für welche es bisher keine Einbürgerungsansprüche gegeben hat. Damit geht er sogar weit über die Vorschläge hinaus, die von mir und einigen anderen Sachverständigen bei der Anhörung zum gleichen Thema am 21. Oktober 2019 gemacht wurden.

1. Kommentierung des § 15 (neu)

1.1. § 15 S. Nr. 1 – Rassistisch, religiös oder politische verfolgte ehemalige deutsche Staatsangehörige, die ihre Staatsangehörigkeit nach den Verlustbestimmungen des RuStAG verloren haben.

§ 15 S. 1 Nr. 1 betrifft ehemalige deutsche Staatsangehörige, die die deutsche Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen durch Eheschließung, Entlassung, oder Antragserwerb einer fremden Staatsangehörigkeit vor einer etwaigen Zwangsausbürgerung verloren haben, sowie deren Nachfahren. Für die ehemaligen deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit auf diesem Wege verloren hatten, bestand zwischen 1955 und 2010 einen Einbürgerungsanspruch (§ 12 StARegG). Für deren Nachfahren bestand zwischen 1957 und 1970 einen Einbürgerungsanspruch (§ 12 Abs. 1 StARegG).

[1] Diese Stellungnahme reflektiert nur meine eigene Auffassung und ist in keiner Weise Ausdruck einer Position meiner Arbeitgeberin.

1.2. § 15 S. 1 Nr. 2 – Deutsche Volkszugehörige, die aus rassistischen Gründen von nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren.

§ 15 S. 1 Nr. 2 betrifft Personen, die zwischen 1938 und 1945 aus rassistischen Gründen aus einer der vielen nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen deutscher Volkszugehöriger ausgeschlossen waren, sowie die Nachfahren dieser Personen. Zwischen 1938 und 1945 erhielten mehrere Millionen deutsche Volkszugehörige in den vom nationalsozialistischen Deutschland besetzten bzw. annektierten Ländern und Territorien die deutsche Staatsangehörigkeit durch sog. "Sammeleinbürgerungen". Diese Sammeleinbürgerungen wurden per Erlass oder Verordnung durchgeführt und erfolgten zum Teil automatisch: Auf den Willen der Eingebürgerten, ob sie deutsche Staatsangehörige werden wollten oder nicht, wurde in der Regel keine Rücksicht genommen. Juden und Jüdinnen sowie Sinti*zza und Romn*ja wurden explizit von diesen Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen.[2] Insgesamt erhielten ungefähr 4 Millionen Personen die deutsche Staatsangehörigkeit im Zuge der Sammeleinbürgerungen deutscher Volkszugehöriger.

Für die deutschen Volkszugehörigen aus diesen Regionen, die aus rassistischen Gründen von den Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren, bestand zwischen 1955 und 2010 einen Einbürgerungsanspruch (§ 11 StARegG). Dieser Anspruch setzte aber voraus, dass die Betroffenen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ersten Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes (22. Februar 1955) ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland hatten und keine weitere Staatsangehörigkeit seit der erfolgten Sammeleinbürgerung erworben hatten. Zur Veranschaulichung dessen, was dies konkret bedeutet – für jüdische deutsche Volkszugehörige aus Danzig, die 1942 von der Sammeleinbürgerung aller Danziger Staatsangehöriger ausgeschlossen waren, war also für die Inanspruchnahme dieses Anspruchs eine dreizehnjährige Staatenlosigkeit Voraussetzung.

Diese Voraussetzung wurde von dem Bundestagsausschuss für Angelegenheiten der inneren Verwaltung eingeführt. Begründet wurde dies damit, dass man sonst eine Besserstellung der jüdischen deutschen Volkszugehörigen aus den Gebieten, in denen Sammeleinbürgerungen stattgefunden hatten, einführen würde, denn nichtjüdische deutsche Volkszugehörige, die seit der Sammeleinbürgerung eine fremde Staatsangehörigkeit erworben hatten, i.d.R. die deutsche Staatsangehörigkeit dadurch verloren hätten.[3] Ausgeblendet blieb dabei, dass die jüdischen deutschen Volkszugehörigen seit dem Zeitpunkt der Sammeleinbürgerung oft de facto oder de jure staatenlos gewesen waren. Somit hätte der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit durch einen jüdischen deutschen Volkszugehörigen aus Danzig im Jahr 1953 unter gänzlich anderen Bedingungen stattgefunden als der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit durch einen nichtjüdischen deutschen Volkszugehörigen aus Danzig in demselben Jahr; Ersterer wäre noch

---

[2] Vgl. § 4 Abs. 2 der Verordnung über die deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten vom 4. März 1941 (RGBl. I S. 118) i.d.F. der Zweiten Verordnung über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten vom 31. Januar 1941 (RGBl. I S. 51): „Juden, Zigeuner, sowie jüdische Mischlinge erfüllen diese Voraussetzungen nicht, ohne dass es einer besonderen Feststellung bedarf". Abgedruckt in Franz Maßfeller, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht von 1870 bis zur Gegenwart* (Frankfurt a.M.: Metzner, 1955), S. 242.

[3] Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags (PA DBT), Gesetzesdokumentation 4000, II/108 A, Niederschrift der 9. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung am 09.09.1954.

staatenlos gewesen, während letzterer die deutsche Staatsangehörigkeit und den entsprechenden Schutz des deutschen Staates genossen hätte.

Für die Nachfahren dieser Personen hat es bisher keinen gesetzlichen Einbürgerungsanspruch gegeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Urteil von 2001 bestimmt, dass die Nachfahren von Danziger Juden das Recht haben sollten, einen Einbürgerungsantrag nach § 13 StAG stellen zu können, obwohl sie nicht von deutschen Staatsangehörigen abstammte, was sonst eine Voraussetzung zur Antragstellung nach § 13 StAG war. Seit der Änderung des § 13 StAG im Jahr 2007 war dies nicht mehr möglich.[4] Seit August 2019 genießen diese Personen eine erleichterte Einbürgerungsmöglichkeit nach § 14 StAG in Verbindung mit einem Erlass des Bundesministeriums des Innern. Seit Januar 2020 wird den inländischen Einbürgerungsbehörden in den vorläufigen Anwendungshinweisen zum Staatsangehörigkeitsgesetz des Bundesministeriums des Innern empfohlen, diesem Personenkreis erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten über § 8 StAG zu gewähren. Dies wird auch nach meiner Kenntnis von den inländischen Behörden entsprechend umgesetzt, auch wenn diese Nachfahren dadurch keine Rechtsanspruch auf Einbürgerung genießen.

1.3. § 15 Nr. 3-4 – Personen, die aus rassistischen, religiösen, oder politischen Gründen von der Einbürgerung allgemein ausgeschlossen waren.

§ 15 S. 1 Nr. 3 gewährt einen Einbürgerungsanspruch an

> "Personen, die im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen aus [rassischen, religiösen, oder politischen] Gründen in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 **nach Antragstellung nicht eingebürgert worden sind oder allgemein von einer Einbürgerung, die bei Antragstellung sonst möglich gewesen wäre, ausgeschlossen waren**"

§ 15 S. 1 Nr. 4 stellt eine Ergänzung des § 15 S. Nr. 3 dar:

> "Personen, die im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen aus [rassischen, religiösen, oder politischen] Gründen in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 **ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, wenn dieser bereits vor dem 30. Januar 1933 oder als Kind nach diesem Zeitpunkt begründet worden war, aufgegeben oder verloren haben**"

Diese Ziffer betreffen hauptsächlich zwei Personengruppen. Die erste wird **nur** in § 15 S. 1 Nr. 3 behandelt:

[4] Vor 2007 gewährte § 13 StAG sowohl ehemaligen deutschen Staatsangehörigen als auch den Nachfahren ehemaligen deutschen Staatsangehörigen die Möglichkeit, einen Antrag auf Ermessenseinbürgerung aus dem Ausland zu stellen. Seit 2007 besteht diese Möglichkeit nur für ehemalige deutsche Staatsangehörige und ihre minderjährigen Kinder.

Personengruppe i) Die Juden und Jüdinnen sowie Sinti*zze und Rom*nja unter den deutschen Volkszugehörigen in den ost- und südosteuropäischen "Umsiedlungsgebieten"

Parallel zu den oben erwähnten nationalsozialistischen Sammeleinbürgerungen wurden mehr als eine halbe Million deutsche Volkszugehörige aus anderen Teilen Ost- und Südosteuropas in das Gebiet des damaligen Deutschen Reichs "umgesiedelt" als Teil der nationalsozialistischen "Heim ins Reich" Kampagne.[5] Die Umsiedlungen erfolgten auf der Grundlage zwischenstaatlicher Abkommen und Vereinbarungen.[6] Die Umgesiedelten erhielten im Zuge des Umsiedlungsverfahrens die deutsche Staatsangehörigkeit. Im Gegensatz zu den Sammeleingebürgerten wurden die Umgesiedelten nicht per Erlass oder Verordnung eingebürgert, sondern sie in Einzeleinbürgerungsverfahren, die von der Einwandererzentralstelle durchgeführt wurden.

Einen Antrag auf Einbürgerung im Zusammenhang mit einem Umsiedlungsverfahren konnten nur deutsche Volkszugehörige stellen.[7] Die für den Nationalsozialismus rechtlich ausschlaggebende Definition der deutschen Volkszugehörigkeit wurde in einem von Hans Globke erarbeiteten Runderlass vom 29. März 1939 festgelegt. Ziffer 4 S. 2 des Runderlasses legte fest: "Juden, Zigeuner sowie Angehörige der außereuropäischen Rassen sind niemals deutsche Volkszugehörige".[8] So waren die Juden und Jüdinnen und Sinti*zzi und Rom*nja unter den deutschen Volkszugehörigen in den Umsiedlungsgebieten von der Möglichkeit einer Einbürgerung aus rassischen Gründen allgemein ausgeschlossen.

Für diese Personen hat es bisher keinen Einbürgerungsanspruch im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht der Nachkriegszeit gegeben. Theoretisch hätten diese Personen aber zwischen 1955 und 2010 die Möglichkeit gehabt, einen Antrag auf Ermessenseinbürgerung unter erleichterten Bedingungen nach § 9 Abs. 1 StARegG zu stellen, wenn sie ihren Wohnsitz im Ausland hatten.[9]

---

[5] Der Referent im nationalsozialistischen Reichsministerium des Innern, Mitverfasser und Kommentator der Nürnberger Rassegesetze und späterer Chef des Bundeskanzleramts unter Konrad Adenauer, Hans Globke, gab in einem 1943 veröffentlichten Aufsatz an, dass insgesamt 530,000 Personen in das Deutsche Reich so umgesiedelt worden sind. Zahlen abgedruckt in Maßfeller, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*, S. 289.

[6] Vgl. Maßfeller, *Deutsche Staatsangehörigkeitsrecht*, S. 289-94.

[7] Vgl. Abs. 10 des Runderlasses des Reichsministers des Innern betrf. Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch deutsche Volkszugehörige aus Bessarabien, der Bukowina oder der Dobrudscha vom 17. November 1941 (RMBLiV S. 2071); „Wer deutscher Volkszugehörigkeit ist, bestimmt sich nach dem Runderlass vom 29. März 1939".

[8] Runderlass des Reichsministers des Innern vom 29. März 1939 RMBliV, S. 785.

[9] In den Akten zu Einbürgerungen nach § 9 Abs. 1 StARegG im Bundesarchiv Koblenz habe ich einige Fälle, in denen jüdische deutsche Volkszugehörige aus den Gebieten, in denen Sammeleinbürgerungen stattfanden, gefunden. Einbürgerungen von jüdischen deutschen Volkszugehörigen aus den Umsiedlungsgebieten habe ich noch nicht gefunden. Diese Akten sind aber nur Beispielsdokumentationen; es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass einige oder sogar viele jüdische deutsche Volkszugehörige aus diesen Gebieten über § 9 Abs. 1 StARegG eingebürgert wurden. Hinweise auf die Einbürgerung von Sinti*zzi und Rom*nja aus den Umsiedlungsgebieten und den Sammeleinbürgerungsgebieten habe ich bisher nicht finden können. Vgl. Bundesarchiv Koblenz (BArch) B 106/19992.

§ 15 S. 1 Nr. 3 etabliert einen Einbürgerungsanspruch für die noch lebenden deutschen Volkszugehörigen, die aus rassischen Gründen von der Möglichkeit einer Einbürgerung im Zuge eines Umsiedlungsverfahrens ausgeschlossen waren, sowie für deren Nachfahren. Darunter fallen z.B. die Nachfahren der deutschen Juden und Jüdinnen der Stadt Czernowitz, wie z.B. die Lyriker Paul Celan und Rose Ausländer.

Personengruppe ii) Personen mit Wohnsitz im Deutschen Reich nach dem Gebietsstand vom 31.12.1937, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe allgemein von einer Einbürgerung, die bei Antragstellung sonst möglich gewesen wäre, ausgeschlossen waren, oder deren Einbürgerungsanträge aus rassistischen, politischen, oder religiösen Gründen abgelehnt wurden.

Eine im Juni 1933 durchgeführte Volkszählung ergab, dass 98.747 Juden und Jüdinnen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland lebten; davon besaßen 56.480 die polnische Staatsangehörigkeit. Mehr als vierzig Prozent dieser Juden und Jüdinnen polnischer Staatsangehörigkeit waren in Deutschland geboren.[10] Statistik zur Zahl der Sinti*zzi und Rom*nja ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die 1933 ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland hatten, habe ich in der begrenzten Zeit, die mir zur Vorbereitung dieser Stellungnahme zur Verfügung stand, nicht finden können.

Beide Gruppen waren nach Januar 1933 von der Möglichkeit der Einbürgerung, die fortan von dem Nachweis der arischen Abstammung der Antragstellenden abhing,[11] grundsätzlich ausgeschlossen. Viele dieser Personen haben ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland verloren durch Emigration, Ausweisung, Abschiebung oder Deportation in Konzentrationslager außerhalb des Territoriums des Deutschen Reiches. § 15 S. 1 Nr. 3-4 schaffen Einbürgerungsansprüche für diese Personen und deren Nachfahren. Bisher haben diese Personen keinen Einbürgerungsanspruch genossen. Die unveröffentlichten Einbürgerungsrichtlinien in der Fassung des Jahres 1958 schrieben mögliche Erleichterungen bei der Einbürgerung dieses Personenkreises vor. Diese Erleichterungen beschränkten sich auf die geforderte Mindestniederlassungsdauer und den Grundsatz der staatsangehörigkeitsrechtlichen Familieneinheit.[12] Da diese Richtlinien aber unveröffentlicht blieben und den Einbürgerungsbehörden vom BMI nahegelegt wurde, deren Inhalte nicht bekannt werden zu lassen,[13] hätte wahrscheinlich kein Mitglied dieses Personenkreises gewusst, dass diese Erleichterungen vorgeschrieben waren. Folglich hätten sie diese Erleichterungen auch nicht einfordern können.

Die Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland hatte im Jahr 1956 die Einführung eines Einbürgerungsanspruchs für diese Personen gefordert und vorgeschlagen, dass der

---

[10] Saul Friedländer & Orna Kenan, *Das Dritte Reich und die Juden, 1933-1945* (Bonn: bpb, 2010), S. 130.
[11] Oliver Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945*, S. 53-54.
[12] Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Grundsatzakte zu Einbürgerungsrichtlinien Band 2, Richtlinien für die Behandlung von Einbürgerungsanträgen vom 29. Juli 1958.
[13] BArch B 106/73257, Niederschrift über die Besprechung mit den Staatsangehörigkeitsreferenten der Länder im Bundesministerium des Innern am 29.04.1958, S. 3.

Einbürgerungsanspruch in einen neuen § 12a des StARegG etabliert werden konnte. Diesen Vorschlag begründete die Zentrale Wohlfahrtsstelle so:

> „Wir würden es begrüßen, wenn auch [diesem Personenkreis] ein Einbürgerungsanspruch gegeben werden könnte. Es handelt sich dabei um rassisch Verfolgte, die in Deutschland ihren ständigen Wohnsitz gehabt haben, zu einem erheblichen Teil in Deutschland geboren sind und deutsche Schulen besuchten, ohne jedoch die deutsche Staatsangehörigkeit besessen zu haben. Sehr häufig ist die Verfolgung der Grund dafür, dass dieser Personenkreis nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit beantragen konnte, bzw. dass bereits schwebende Einbürgerungsanträge abgelehnt wurden. Auch diesen Personen, die auf jeden Fall als deutsche Volkszugehörige zu betrachten sind, sollte der Einbürgerungsanspruch gegeben werden, sofern sie in Deutschland wohnen. Es sollte aber auch die Möglichkeit zur Antragstellung aus dem Ausland her gegeben werden, sofern die Personen sich ernsthaft mit der Absicht tragen, nach Deutschland zurückzukehren.
>
> Es erscheint ein Gebot der Gerechtigkeit, diesen Personen, die ohne das Dazwischentreten der Verfolgung sicherlich heute deutsche Staatsbürger würden, die Möglichkeit zur Einbürgerung ebenso zu geben wie dem in § 11 [des 1. StARegG] genannten Personenkreis."[14]

Die zuständige Referentin im Bundesministerium des Innern lehnte diese Bitte ab: es gebe keinen Raum für eine staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung für diese Personen, da sie niemals die deutsche Staatsangehörigkeit besessen hatten. Die Zentrale Wohlfahrtsstelle erwiderte, dass das Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz zahlreiche Einbürgerungsansprüche für Menschen, die niemals vorher die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, enthielt, einschließlich eines Einbürgerungsanspruchs für deutsche Volkszugehörige aus osteuropäischen Ländern, die in der Waffen-SS gedient hatten (§ 9 Abs. 2 StARegG).[15] Angesichts dessen, so die Zentralwohlfahrtsstelle, "dürfte es wohl keine Überspitzung des Wiedergutmachungsgedankens sein, wenn für diesen Personenkreis [die rassistisch Verfolgten ohne die deutsche Staatsangehörigkeit], der bei der Rückkehr nach Deutschland heute die größten Schwierigkeiten hat, die Einbürgerung in dem erleichterten und gebührenfreien Verfahren gewährt würde".[16]

Das BMI hatte zwar drei Jahre davor die Bundesländer darum gebeten, Waffen-SS Mitgliedern aus westlichen Ländern, die unter falschen Namen in der BRD lebten, um juristischen Maßnahmen ihrer ehemaligen Heimatsländer zu entgehen, eine gebührenfreie und beschleunigte

---

[14] BArch B 106/5299, Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland an das BMI, zitiert in einem Brief von Referat I A 2 (Erna Dlugosch) des Bundesministeriums des Innern an Referat I B 3 (Kurt Breull), 10. Januar 1957.

[15] Der Anspruch für die Waffen-SS Mitglieder wurde in das 1. StARegG aufgenommen infolge eines Antrags der CDU/CSU Bundestagsfraktion, der während der 2. Lesung des Gesetzentwurfs gestellt worden ist.

[16] B 106/5299, Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, zitiert in einem Brief von Referat I A 2 (Erna Dlugosch) des Bundesministeriums des Innern an Referat I B 3 (Kurt Breull), 10. Januar 1957.

Einbürgerung zu ermöglichen, damit sie von einem bevorstehenden bundesdeutschen Amnestiegesetz profitieren konnten.[17] Für eine ähnlich großzügige Behandlung von Personen, die Deutschland aufgrund rassistischer Verfolgung verlassen hatten, sah das Ministerium im Jahr 1957 keinen Anlass. Der Leiter der Unterabteilung für Staatsrecht, Werner Füßlein,[18] der 1933 der NSDAP beigetreten war und 1964 das große Verdienstkreuz der Bundesrepublik Deutschland erhielt,[19] ließ den Referenten für Ausländer- und Aufenthaltsrecht Kurt Breull, der 1930 der NSDAP beigetreten war,[20] prüfen, ob diesen Personen ein Recht auf die Wiederetablierung eines dauernden Aufenthalts in Deutschland gewährt werden konnte. Breull kam zum folgenden Schluss:

> "Durch die Zubilligung eines Rechtsanspruchs auf Aufenthalt im Bundesgebiet würden ihnen also Rechte gegeben, die sie vor dem Verlassen Deutschlands nicht gehabt haben. Eine derartige Besserstellung geht über die der Wiedergutmachung zu Grunde liegenden Gedanken weit hinaus."[21]

So erhielten diese Personen weder einen Einbürgerungsanspruch noch einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der Bundesrepublik. Die erleichterten Einbürgerungsmöglichkeiten der Einbürgerungsrichtlinien vom Jahr 1958 – von denen die Betroffenen wohlgemerkt nach Absicht des BMI nicht hätten erfahren dürfen – waren also ein besonders schwacher Trost.

1.4. Zwischenfazit zu § 15 (neu)

Der § 15 (neu) nimmt möglichst viele Aspekte nationalsozialistischen staatsangehörigkeitsrechtlichen Unrechts in den Blick. Er erweitert früher bestehende Einbürgerungsansprüche und sonstige Einbürgerungsmöglichkeiten und schafft Ansprüche für Personengruppen, die bisher keine Einbürgerungsansprüche oder nur mäßige Einbürgerungserleichterungen genossen haben.

Somit stellt der § 15 (neu) einen wichtigen Meilenstein in der Geschichte der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung der NS-Verfolgten und deren Nachfahren dar. Die Bundesregierung ist für die Formulierung dieser Bestimmungen, der eine Einbeziehung der meisten relevanten Fallgruppen gelingt, zu loben. Dem Vorhaben der Bundesregierung, diesen

---

[17] BArch B 106/73259, Niederschrift der Besprechung über Staatsangehörigkeitsfragen im BMI am 05.05.1954.

[18] Werner Füßlein hat sich 1954 gegen die Etablierung eines Einbürgerungsanspruchs für verfolgte ehemalige Deutsche, die nicht unter Art. 116 Abs. 2 GG fielen, ausgesprochen. Seine ablehnende Haltung begründete er damit, dass "nur solche einen Anspruch geltend machen [würden], denen es im Auslande an einer Existenzgrundlage mangele". BArch B 106/73189, Entwurf einer Niederschrift über die am 11.5.1954 im Bundesministerium des Innern geführte Besprechung über die mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit zusammenhängenden Fragen.

[19] BArch B 101/49262, Bl. 48a, Bl. 454.

[20] Zu den Tätigkeiten Kurt Breulls im Nationalsozialismus und seinem Wirken als Leiter des Referats für Ausländer- und Aufenthaltsrecht im Bundesministerium des Innern zwischen 1953 und 1964, vgl. *Hüter der Ordnung: Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin und dem Nationalsozialismus*, hrsg. von Frank Bösch & Andreas Wirsching (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2018), S. 160-64, 405-410.

[21] BArch B 106/5299, Referat I B 3 (Kurt Breull) an Referat I B 2 (Erna Dlugosch) über Unterabteilungsleiter I B (Werner Füßlein), 11.02.1957.

Gesetzesentwurf noch in dieser Legislaturperiode durch den Bundestag rechtskräftig werden zu lassen, ist vollständig zu unterstützen – nicht zuletzt im Hinblick auf die noch lebenden Mitglieder der unmittelbaren Erlebnisgeneration, die persönlich von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffen waren, und die bereits lange genug auf eine gerechte Behandlung im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts haben warten müssen.

Dennoch möchte ich auf zwei Punkte hinweisen, bei denen Änderung oder nähere Überprüfung angebracht wären.

1.5. Konkretisierungs- oder Streichungsbedarf – was heißt „sonst möglich" in § 15 S. 1 Nr. 3?

Der qualifizierende Passus im 2. HS des § 15 S. 1 Nr. 3 – "die bei Antragstellung sonst möglich gewesen wäre" – könnte in der Auslegung und Anwendung problematisch werden. Der Halbsatz sollte konkretisiert oder gänzlich gestrichen werden.

Der Haupteinbürgerungsparagraf des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes war § 8 (Ermessenseinbürgerung eines Ausländers im Inland). Für ehemalige deutsche Staatsangehörige und deren Nachfahren im Ausland war es möglich, einen Antrag auf (Ermessens-)Einbürgerung nach § 13 zu stellen.

Für § 8 galten vier gesetzliche Mindestvoraussetzungen. Der Antragstellende musste:

1) geschäfts- bzw. handlungsfähig sein;

2) einen unbescholtenen Lebenswandel geführt haben;

3) an dem Ort seiner Niederlassung eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden haben;

4) an diesem Orte sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande sein (wirtschaftliche Voraussetzungen).

Nur bei Erfüllung dieser vier Mindestvoraussetzungen war das behördliche Ermessen eröffnet. Die Anträge wurden dann anhand weiterer untergesetzlich festgelegter Kriterien geprüft. Schon ab Anfang der 1920er Jahre gehörte die Prüfung der Abstammung der Antragstellenden zum Einbürgerungsverfahren, "da nach den politischen Vorgaben möglichst nur noch Personen eingebürgert werden sollen, die als "deutschstämmig" bezeichnet wurden".[22] Eine nicht deutschstämmige Abstammung war zu diesem Zeitpunkt kein Grund für einen unbedingten Ausschluss; dies änderte sich nach Januar 1933, als die nationalsozialistische Regierung die arische Abstammung zu einer Einbürgerungsvoraussetzung gemacht hat. Kurz danach führte sie ein weiteres, gänzlich neues Element in das Einbürgerungsverfahren ein: alle Antragstellenden

[22] Oliver Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2006), S. 100.

mussten sich im Zuge des Einbürgerungsverfahrens einer amtsärztlichen Untersuchung aussetzen. So sollten physisch "Minderwertige" und die Träger vererbbarer Krankheiten von der Einbürgerung ausgeschlossen werden.[23]

Es ist davon auszugehen, dass der oben zitierte Passus aus dem § 15 S. 1 Nr. 3 (neu) dahingehend auszulegen ist, dass er sich auf die **gesetzlichen Mindestvoraussetzungen der Haupteinbürgerungsparagrafen des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (§§ 8 und 13 RuStAG)** bezieht, und nicht auf die weiteren untergesetzlichen Kriterien, anhand welcher Einbürgerungsanträge zwischen 1933 und 1945 geprüft wurden. Somit würde die Prüfung der Deutschstämmigkeit, der arischen Abstammung, oder erbbiologischer Gesichtspunkte, die sich kaum mit Art. 3 Abs. 3 GG vereinbaren ließen, entfallen. Aber auch eine nachträgliche Prüfung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen dürfte mit einigen Problemen behaftet sein.

Eines der Probleme wäre rein praktischer Natur: Die nötigen Unterlagen zur Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der rassistisch Diskriminierten dürften weder die Antragstellenden (seien sie noch lebende Betroffene oder deren Nachfahren) noch die amtlichen Archive mehr besitzen. Somit wäre eine heutige Nachprüfung, ob die rassistisch Diskriminierten die wirtschaftlichen Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 4 erfüllt hätten, wenn sie nicht aufgrund ihrer "Rasse" von der Einbürgerungsmöglichkeit ausgeschlossen gewesen wäre, in den meisten Fällen undurchführbar.

Ein weiteres Problem stellt die Voraussetzung des "unbescholtenen Lebenswandels" (§ 8 Abs. 1 Nr. 2) dar. Diese Voraussetzung erforderte eine Prüfung des "gesamten Verhalten[s] des Einzubürgernden in sittlicher und gesetzlicher Beziehung".[24] Relevant hierfür war also nicht nur, ob der Einzubürgernde gerichtlich oder polizeilich in Erscheinung getreten war. Einbürgerungsanträge von Personen, deren Verhalten den Erfordernissen allgemeiner Respektabilität nicht entsprach, konnten auch auf Grund von § 8 Abs. 1 Nr. 2 abgelehnt werden.[25] Die Einbürgerungsanträge mehrfach geschiedener Frauen sowie Frauen, denen Promiskuität nachgesagt wurde, wurden somit in einigen Fällen unter Hinweis auf ihren „bescholtenen Lebenswandel" abgelehnt.[26] Diese Praxis wurde in den frühen Jahren der Bundesrepublik weitergeführt und erfuhr sogar höchstrichterliche Bestätigung.[27]

Problematisch könnte auch § 8 Abs. 1 Nr. 3 StAG a.F. (Erfordernis einer eigenen Wohnung oder eines eigenen Unterkommens am Ort der Niederlassung) sein, vor allem im Hinblick auf

---

[23] Ebd. S. 53, 100. Die amtsärztliche Prüfung wurde nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland als integraler Bestandteil des Einbürgerungsverfahrens beibehalten und fand bis in die 1970er Jahre hinein noch Anwendung.
[24] Fritz von Keller & Paul Trautmann, *Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juni 1913* (München: Beck, 1914), S. 122.
[25] Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich*, S. 118.
[26] Ebd.; Alexander N. Makarov, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar* (Frankfurt a.M.: Metzner, 1966), S. 73-74.
[27] 1958 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass eine Antragstellerin aufgrund ihrer mehreren Scheidungen und früheren Eheschließung mit einem Mann, der in einem Bordell gearbeitet hatte, keinen unbescholtenen Lebenswandel geführt hatte und demnach die gesetzlichen Mindestvoraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 2 nicht erfüllte. Urteil des BVerwG vom 13. Februar 1958 – 1 C 140.56, BVerwGE 6, 186.

die Nachfahren von Sinti*zza und Rom*nja. Bis in die 1970er Jahre hinein wurde deutschen Sinti*zza und Rom*nja Staatsangehörigkeitsausweise entzogen mit der Begründung, deren Vorfahren hätten die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung nicht erwerben können, da sie ohne eigene Wohnung oder eigenes Unterkommen die Voraussetzung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 sowie seine Vorgängerregelungen (§ 7 Nr. 3 PrStAG von 1843, § 8 Nr. 3 des StAG 1870) nicht erfüllt hätten.[28]

Wenn heutige Nachfahren nicht nachweisen können, dass ihre Vorfahren eine eigene Wohnung hatten – auf die Schwierigkeiten bei der Beschaffung entsprechender Unterlagen in den amtlichen Archiven ist noch einmal hinzuweisen – könnten ihre Einbürgerungsanträge nach § 15 S. 1 Nr. 3 an einer nachträglichen Anwendung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 StAG a.F. scheitern.

Es wäre kaum zielführend, wenn die Einbürgerungsanträge der Nachfahren von verfolgten Juden und Jüdinnen und Sinti*zzi und Rom*nja heute abgelehnt würden, nur weil deren Vorfahren mehrfach geschieden waren, oder weil man nicht nachweisen kann, dass die Vorfahren über eine eigene Wohnung oder über ein eigenes Unterkommen verfügten. Eine wortgetreue Anwendung des Passus „die bei einer Antragstellung sonst möglich gewesen wäre" würde aber zu genau solchen Ergebnissen führen.

An diesem Punkt wird der Unterschied zwischen §15 S. 1 Nr. 3 und Nr. 4 deutlich. Der Einbürgerungsanspruch des § 15 S 1 Nr. 4 wird von dem Tatbestand abgeleitet, einen vor dem 30. Januar 1933 bestehenden gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland (nach dem Gebietsstand vom 31.12.1937) aufgrund nationalsozialistischer Verfolgungsmaßnahmen aus politischen, rassischen, oder religiösen Gründen aufgegeben oder verloren zu haben. In der Begründung werden "Emigration, Ausweisung, Abschiebung oder Deportation" als relevante Formen des Verlusts bzw. der Aufgabe des gewöhnlichen Aufenthalts angegeben (BT-Drs. 19/28674, S. 22). Bei Erfüllung dieses Tatbestandes ist der Einbürgerungsanspruch für die Betroffenen und deren Nachfahren gegeben, ohne dass zusätzlich geprüft werden muss, ob die Betroffenen die Voraussetzungen der §§ 8 oder 13 RuStAG dem Grunde nach erfüllt hätten.

Bei konsequenter Auslegung der § 15 S. 1 Nr. 3-4 könnten Personen (und die Nachfahren von Personen), die den Nationalsozialismus im Untergrund oder im Versteck auf dem Territorium des Deutschen Reiches überlebt haben, strengere Voraussetzungen zu erfüllen haben, als Personen (und die Nachfahren von Personen), die emigriert, ausgewiesen, abgeschoben oder deportiert wurden. Dies steht nicht im Einklang mit der Zielrichtung des Gesetzesentwurfs.

Empfohlen ist daher, den Passus „die bei einer Antragstellung sonst möglich gewesen wäre" am besten gänzlich zu streichen. Wenn dies aufgrund des sehr kurzen zeitlichen Rahmens zwischen dieser Anhörung und der 2./3. Lesung des Gesetzesentwurfs im Bundestagsplenum nicht möglich ist, sollte der Passus durch später zu erlassende Verwaltungsvorschriften oder

[28] So argumentierte z.B. das OVG Münster in einem Urteil vom 26. Juni 1968, II A 830/67, enthalten in BArch B 106/320566, neben weiteren Unterlagen, die die staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung von Sinti*zzi und Rom*nja in der Bundesrepublik zwischen 1960 und 1980 dokumentieren. Unterlagen aus den 1950er Jahren fehlen.

Anwendungshinweise näher konkretisiert werden.

1.6. **§ 15 S. 2 (neu) – strafrechtliche Verurteilungen**

§ 15 S. 2 diktiert ein Ausschlusskriterium für die Einbürgerungsansprüche der § 15 S. 1 Nr. 1-4: wer rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von zwei oder mehr Jahren verurteilt worden ist oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet worden ist, hat keinen Einbürgerungsanspruch.

Damit setzt der § 15 S. 2 stringentere Voraussetzungen als § 13 des Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes, der ein Ausschlusskriterium für die Einbürgerungsansprüche der §§ 11-12 StARegG festlegte. Dafür mussten "Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik oder eines deutschen Landes gefährden wird".

MdB Stephan Thomae hat während der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs darauf hingewiesen, dass diese Voraussetzungen im Hinblick auf strafrechtliche Verurteilungen durch fremde Staaten, die "teils politisch motivierte Urteile fällen oder solch ausufernde Straftatenkataloge haben, die mit unserem demokratischen Rechtsstand nicht in Einklang zu bringen sind",[29] problematisch sein könnte. Es ist aber eher davon auszugehen, dass § 12a Abs. 2 StAG bei § 15 S. 2 bereits aufgrund des systematischen Zusammenhangs Anwendung findet. So würde der Ausschluss des Einbürgerungsanspruch bei ausländischen Verurteilungen nur eintreten, "wenn die Tat im Inland als strafbar anzusehen ist, die Verurteilung in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochen worden ist und das Strafmaß verhältnismäßig ist".[30]

Dennoch sollte noch einmal geprüft werden, ob diese Voraussetzung bei den noch lebenden unmittelbar Betroffenen der Erlebnisgeneration angebracht ist. Die materiellen, psychischen und physischen Schäden nationalsozialistischer Verfolgung dürften in vielen Fällen dazu wesentlich beigetragen haben, wenn NS-Verfolgte später strafrechtlich in Erscheinung getreten sind. Die Schaffung einer zu starren Ausschlussregelung für die Mitglieder der Erlebnisgeneration erscheint vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung des deutschen Staates diesen Personen gegenüber nicht im Einklang mit der Zielrichtung des Gesetzesentwurfs zu stehen.

2. **Abschließende Bemerkung – Sich der Verantwortung für die Fehler der Vergangenheit in der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten stellen.**

Ich habe oben bereits betont, dass die Bundesregierung meiner Meinung nach für die weitgehende und umfassende Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten und deren Nachfahren, die der § 15 (neu) leistet, zu loben ist. Dieser Paragraf geht über alle gesetzlichen Einbürgerungsansprüche und untergesetzlichen

[29] BT-Plenarprotokoll, 224. Sitzung am 22.04.21, S. 28612.
[30] Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 6. Auflage, § 10 StAG Rn. 57.

Einbürgerungserleichterungen, die in der Nachkriegszeit NS-Verfolgten gewährt worden sind, weit hinaus.

Obwohl mir Näheres dazu nicht bekannt ist, ist mir berichtet worden, die neue Regelung sei Ergebnis naher Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung (vor allem des AA, des BMI, und des BMJV) mit Bürgerinitiativen und sonstigen Organisationen, die die Interessen von NS-Verfolgten und deren Nachfahren vertreten. Auch diese Zusammenarbeit ist zu loben.

Angesichts dessen bedauere ich, auf einen dennoch irritierenden Punkt in der Begründung des Gesetzesentwurfs hinzuweisen. Auf Seite 21 desselben steht folgendes:

> In der Vergangenheit haben für einige Personenkreise spezielle Einbürgerungsansprüche bestanden. Anderen Personen konnten die deutsche Staatsangehörigkeit hingegen nur nach allgemeinen Einbürgerungsvorschriften, meist lediglich im Ermessenswege erwerben. **Diese Regelungen waren ursprünglich, später auch wegen zurückgehender Antragszahlen, als ausreichend angesehen worden.** Sie waren teilweise auf die unmittelbare Betroffenengeneration beschränkt und von weiteren Voraussetzungen abhängig oder befristet. (meine Hervorhebung)

Die Behauptung, die ursprüngliche Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Belange von NS-Verfolgten und deren Nachfahren wäre seinerzeit als ausreichend angesehen worden, erfordert gleich eine Nachfrage – von wessen Perspektive ist hier die Rede? Ich habe bereits oben skizziert, wie die Forderungen der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland nach einem Einbürgerungsanspruch für die rassistisch Verfolgten ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland wegen Verfolgung aufgegeben oder verloren hatten, von den zuständigen Beamten im Bundesministerium des Innern, die in der Regel früher NSDAP-Mitglieder gewesen waren, abgelehnt wurden. Dieselben Beamten hatten wenige Jahre davor eine durchaus weniger kritische Haltung gegenüber der Schaffung von Einbürgerungsansprüchen für ehemalige Waffen-SS Mitglieder eingenommen. Wessen Perspektive nimmt die Bundesregierung heute ein, wenn sie darauf hinweist, dass die staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsregelungen seinerzeit für ausreichend angesehen wurden – die Perspektive der Ministerialbeamtenschaft der 1950er Jahre? Die Perspektive des historischen Gesetzgebers, der 1955 den Einbürgerungsanspruch für Waffen-SS Mitglieder etablierte, bei gleichzeitigem Ausschluss der meisten NS-Verfolgten vom Genuss eines Einbürgerungsanspruchs? Ist das wirklich die Perspektive, die man sich heute als Maßstab bei der Beurteilung dieser Angelegenheit setzen will?

Nehmen wir ein weiteres Beispiel aus der Geschichte der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten und deren Nachfahren: Der Einbürgerungsanspruch für rassistisch, politisch oder religiös verfolgte deutsche Staatsangehörige, die ihre Staatsangehörigkeit durch Eheschließung, durch Entlassung oder Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit auf Antrag nach 1933 verloren haben (früher geregelt durch § 12 1. StARegG) unterlag ursprünglich einer zeitlichen Befristung, und zwar bis zum Ende 1956 (das Gesetz selbst trat im Februar 1955 in Kraft). In der Eingabe der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, die die Schaffung

eines solchen Anspruchs zuerst vorgeschlagen hatte, war keine zeitliche Befristung vorgesehen.[31] Noch war sie vorhanden in dem Antrag der SPD-Fraktion, die den Anspruch in den Gesetzesentwurf bei seiner 2. Lesung im Bundestagsplenum eingebracht hat.[32] Eingeführt wurde sie aufgrund eines Antrags von dem CDU-regierten Rheinland-Pfalz bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Bundesrat.[33] Bei der Vorbereitung der Sitzung des Vermittlungsausschusses, in dem die Änderungsvorschläge des Bundesrats besprochen werden sollten, betonte das BMI, dass die Befristung im "dringenden Interesse des Staates" lag.[34]

Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland scheint das BMI im November 1956 noch einmal kontaktiert zu haben, um für eine Abschaffung der Befristung des § 12 StARegG zu plädieren. Gleichzeitig forderte sie die Einführung eines Einbürgerungsanspruchs für die Nachfahren dieser Personen, der analog zum Einbürgerungsanspruch für die Nachfahren der Zwangsausgebürgerten (Art. 116 Abs. 2 GG) funktionieren würde.[35] Der Briefwechsel ist im Archiv nicht überliefert. Das BMI scheint aber diese Bitte, wie die Bitte um einen Einbürgerungsanspruch für die rassistisch Verfolgten ohne deutsche Staatsangehörigkeit, abgelehnt zu haben. Dies ist wenig überraschend – die zuständigen Beamten im BMI hatten versucht, die Einführung eines solchen Anspruchs komplett zu verhindern. Der Leiter der Unterabteilung für Staatsrecht im BMI, Werner Füßlein, lehnte dies in einer Ressortbesprechung zum Entwurf des StARegG mit der Begründung, dass die einzigen ehemaligen deutschen Staatsangehörigen, die von ihm Gebrauch machen würden, wären diejenigen, denen es an einer finanziellen Existenzgrundlage im Ausland fehlte. Die Leiterin des Referats für Staatsangehörigkeitsrechts betonte in derselben Sitzung, dass man den ehemaligen deutschen Juden und Jüdinnen bestens keinen Einbürgerungsanspruch geben sollte, weil das BMI dadurch die Möglichkeit verlieren würde, "unerwünschte Antragsteller auszuschließen",[36] die das Ministerium bei Ermessenseinbürgerungen sonst hatte.[37]

Im Dezember 1956 kontaktierte die Zentralwohlfahrtsstelle die CDU-, FDP- und SPD-Fraktionen im Bundestag und bat sie darum, den § 12 StARegG für die Betroffenen der

---

[31] BArch B 106/73169, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland an das Bundesministerium des Innern, 24.02.1954.
[32] PA-DBT 4000 Gesetzesdokumentation II/108, Änderungsantrag der SPD-Fraktion zur zweiten Beratung des Gesetzentwurfs zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit, Umdruck 194.
[33] BR-Drs. 352/2/54, 10.11.1954.
[34] BArch B 106/73167, Vermerk von Referat I B 2 in Vorbereitung der Sitzung des Vermittlungsausschusses, 29. November 1954.
[35] BArch B 106/5299, Brief von Referat I A 2 (Erna Dlugosch) des Bundesministeriums des Innern an Referat I B 3 (Kurt Breull), 10. Januar 1957. In diesem Brief wird aus verschiedenen Briefen von der Zentralwohlfahrtsstelle, die zwischen Oktober 1956 und Januar 1957 an das BMI geschickt wurden, zitiert. Die Originalbriefe sind im Bundesarchiv nicht überliefert. Fast alle Originaldokumente zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten aus dem damaligen Referat für Staatsangehörigkeitsrecht (I B 2) aus den 1950er und 1960er Jahren sind in dem Bundesarchiv nicht überliefert. Im September 2020 habe ich eine Anfrage an das BMI zum Verbleib dieser Akten gerichtet. Ich warte immer noch auf eine Antwort zu dieser Anfrage.
[36] BArch B 106/73189, Entwurf einer Niederschrift über die am 11.05.1954 im Bundesministerium des Innern geführte Besprechung über die mit dem Entwurf des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit zusammenhängenden Fragen.
[37] Bis in die 1970er Jahre hinein war die Zustimmung des Bundesministeriums des Innern bei allen Ermessenseinbürgerungen einzuholen.

Erlebnisgeneration zu entfristen und die Regelung dahingehend abzuändern, dass die Nachfahren dieser Personen auch einen Einbürgerungsanspruch erhalten würden, analog zu Art. 116 Abs. 2 GG.[38] Dieser Bitte kam die SPD-Fraktion im März 1957 mit einem Änderungsantrag zu § 12 StARegG nach, der zeitlich unbefristete Einbürgerungsansprüche für sowohl die Verfolgten als auch für ihre Nachfahren eingeführt hätte.[39] Das BMI wirkte in den diesen Antrag beratenden parlamentarischen Ausschüssen darauf hin, dass der Einbürgerungsanspruch für die Nachfahren zeitlich befristet wurde. Letztendlich wurde der Auslaufpunkt des Anspruchs für die Nachfahren auf den 31.12.1970 gesetzt – auch wenn Werner Füßlein laut der Sitzungsniederschrift "eine Frist bis zum Jahre 1965" für ausreichend hielt.[40]

Die Kinder und Enkelkinder der verfolgten deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit durch die Verlustbestimmungen des RuStAG vor dem Zeitpunkt einer Zwangsausbürgerung verloren haben, hielten diese Regelung keineswegs für ausreichend. Zeugnis hierfür sind eine Reihe von Klagen von vor allem israelischen Staatsangehörigen, deren ehemals deutsche Eltern die palästinensische Mandatszugehörigkeit vor dem Inkrafttreten der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz erworben hatten. Aus diesem Grund galten die Eltern dieser Kläger als nicht zwangsausgebürgert. Ihr Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit sei den deutschen Behörden zufolge das Ergebnis des Erwerbs der palästinensischen Mandatszugehörigkeit in Verbindung mit § 25 Abs. 1 RuStAG. Dadurch hatten die Kinder einen Einbürgerungsanspruch nur über § 12 Abs. 1 StARegG, und dieser war am 31.12.1970 abgelaufen.

Der erste wichtige Meilenstein in dieser Klagenreihe war ein Urteil des Berliner Oberverwaltungsgerichts im Jahre 1978. Anlass für das Urteil war die Klage des Sohnes eines deutschen Juden, der 1938 die palästinensische Mandatszugehörigkeit erworben hatte. Der in Berlin lebende Sohn wollte, dass ihm die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Art. 116 Abs. 2 GG zuerkannt werde. Das OVG urteilte, dass dies ihm auch zustand: Die palästinensische Mandatszugehörigkeit sei keine vollwertige Staatsangehörigkeit gewesen. Dementsprechend habe der Erwerb der palästinensischen Mandatszugehörigkeit nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit kraft § 25 Abs. 1 RuStAG geführt. Stattdessen sei der Vater des Klägers als "Volljude" von der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz im November 1941 zwangsausgebürgert worden. Der Sohn genieße dementsprechend einen zeitlich unbefristeten Einbürgerungsanspruch nach dem Grundgesetz.[41]

Der Versuch des BMI, Revision gegen das Urteil einzulegen, wurde vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen. Berlin weigerte sich, die Grundsätze des Urteils bei künftigen Fällen anzuwenden: "Auch der Gleichbehandlungssatz gebietet nicht die

---

[38] PA DBT 4000 Gesetzesdokumentation, II/478, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland an SPD-Fraktion, CDU-Fraktion, FDP-Fraktion im Bundestag, 12.12.1956.
[39] BT-Drs. 2/3290.
[40] PA DBT 4000 Gesetzesdokumentation, II/478, Kurzprotokoll der 131. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der inneren Verwaltung am 27.05.1957.
[41] Urteil des OVG Berlin vom 02.11.1978, Akz: OVG V B 24.77.

Wiederholung einer Fehlentscheidung".[42] Die Berliner Senatsverwaltung für Inneres tat auch einiges, um die Wiederholung einer solchen Entscheidung durch die Berliner Gerichte zu vermeiden – nachdem ein Richter des Berliner Verwaltungsgerichts dem zuständigen Referenten der Innenverwaltung telefonisch mitgeteilt hatte, er sei zu einer Übernahme der Deutung des OVG-Urteils aus dem Jahre 1978 bei einem bevorstehenden ähnlich gelagerten Fall geneigt, wurde dem Kläger eine Ermessenseinbürgerung über § 13 RuStAG von der Berliner Einbürgerungsbehörde – mit der Zustimmung des BMI – angeboten, um ein neues Urteil im Sinne des früheren OVG-Urteils zu verhindern.[43] Dieser Schritt wurde bei der Besprechung der Staatsangehörigkeitsreferentinnen und -referenten der Länder und des Bundes im Jahr 1985 thematisiert; in den folgenden Jahren kam das Thema der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von israelischen Staatsangehörigen, die bis 1970 einen Einbürgerungsanspruch genossen hatten aber seitdem anspruchslos waren, mehrmals bei diesen Besprechungen auf.

Gegen Ende der 1980er Jahre kam es vor den Berliner Verwaltungsgerichten zu vermehrten Klagen von Kindern von ehemaligen deutschen Staatsangehörigen, die nach Palästina ausgewandert waren. Die Position dieser Gerichte hatte sich auch seit 1978 leicht verändert – Schwerpunkt war nun nicht nur die Rechtsqualität der palästinensischen Mandatszugehörigkeit, sondern auch allgemein die Frage, ob der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit durch deutsche Juden und Jüdinnen zwischen 1933 und 1945 überhaupt als einen freiwilligen Erwerb betrachtet werden konnte, was für § 25 Abs. 1 RuStAG durchaus relevant war. So der folgende Auszug aus dem Urteil des VG Berlin zur Klage der Tochter eines ehemals deutschen Juden:

> "Durch den Erwerb der palästinensischen Mandatszugehörigkeit konnte die Folge des § 25 Abs. 1 RuStAG schon deshalb nicht eintreten, weil der Vater der Klägerin sich nicht freiwillig von Deutschland ab- und Palästina zugewendet hat, sondern durch nationalsozialistische Verfolgungsmaßnahmen zur Auswanderung gezwungen worden ist; der Erwerb der palästinensischen Mandatszugehörigkeit war eine Auswirkung dieser Verfolgungsmaßnahmen.
>
> Der Verlusttatbestand des § 25 Abs. 1 RuStAG beruht auf einer freiwilligen Hinwendung zum neuen Heimatstaat […] Der Vater der Klägerin hat die Verleihung der palästinensischen Mandatszugehörigkeit danach nicht freiwillig, sondern aufgrund seiner durch die nationalsozialistische Judenverfolgung bedingten Zwangslage beantragt. Weder hätte er 1938 seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt in Deutschland aufrechterhalten können noch hatte er als Jude 1940 die Möglichkeit, eine Beibehaltungsgenehmigung zu beantragen. Es erscheint deshalb nicht vertretbar, seinen Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit als freiwillige Abwendung zum Aufnahmeland zu werten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Emigration der rassisch Verfolgten nicht bloße Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen oder Repressalien

[42] Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Grundsatzakte zu § 12 StARegG, Vermerk des Referats I E, Akz. 95 – 86 721, 18.08.1979.
[43] Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Grundsatzakte zu § 12 StARegG, Vermerk des Referats I E, Akz. 1-95-104 790, 25.08.1983.

> ursächlich waren, die alle Deutschen aufgrund der damaligen Gewaltherrschaft allgemein hinzunehmen hatten, sondern die konkrete Gefahr von Freiheitsberaubung, Zwangsarbeit, Hunger, Krankheit und Tod in einem Vernichtungslager. Angesichts der sich für die Juden in Deutschland während der nationalsozialistischen Herrschaft ständig verschärfenden Zwangslage war für den Vater der Klägerin im Juni 1940 auch für die Zukunft die Möglichkeit einer Rückkehr nach Deutschland nicht erkennbar. Die Annahme der palästinensischen Mandatszugehörigkeit bildete den Abschluss seiner Flucht vor dem nationalsozialistischen Machtapparat, indem sie seinen Aufenthalt im Ausland dauerhaft sicherte. Wegen der mangelnden Freiwilligkeit seiner Hinwendung zu Palästina erfüllte er somit durch den antragsgemäßen Erwerb der palästinensischen Mandatszugehörigkeit nicht den Verlusttatbestand des § 25 Abs. 1 RuStAG. Er ist vielmehr erst durch die Elfte Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 ausgebürgert worden.
>
> Seine in Israel lebende Tochter hat folglich einen – an keine Antragsfrist gebundenen – Einbürgerungsanspruch aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG."[44]

Das BMI legte Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ein. Zur Freiwilligkeit des Erwerbs der palästinensischen Mandatszugehörigkeit durch rassistisch verfolgte deutsche Juden und Jüdinnen äußerte sich das BMI wie folgt:

> Insbesondere geht es nicht an, im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen stehende Erwerbe einer fremden Staatsangehörigkeit stets als erzwungen […] zu betrachten. Gründe, dass dies speziell im vorliegenden Fall so gewesen wäre, sind dem Urteil nicht zu entnehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass aufgrund der bewussten Abwendung vom Verfolgerstaat im Regelfall eine freiwillige Hinwendung zu dem Staat Palästina stattgefunden hat, auf den zum damaligen Zeitpunkt alle Hoffnung gesetzt werden konnte.

Die Argumentation des BMI an dieser Stelle ist schockierend, geschichtsverdrehend in einem fast perversen Ausmaß – hier wird der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit unter dem Druck nationalsozialistischer Verfolgung nicht nur als ein freiwilliger Akt verklärt, sondern als Ausdruck einer inneren "freiwillige[n] Hinwendung" interpretiert. An anderer Stelle führte das BMI folgendes aus:

> Es wird nicht verkannt, dass viele Verfolgte vor ihrer zu gewärtigenden Ausbürgerung eine fremde Staatsangehörigkeit erworben haben und der Erwerb dieser Staatsangehörigkeit im Zusammenhang mit der Verfolgung und Auswanderung steht. Die Bundesrepublik Deutschland hat, da sie auch hier eine Wiedergutmachungsverpflichtung ausdrücklich anerkennt, nach § 12 des 1. Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes auch diesen Personen einen

[44] Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Grundsatzakte zu Art. 116 Abs. 2 S. 1, Band 5, Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 18.12.1989, Akz. VG 2 A 24.88.

> Einbürgerungsanspruch gewährt, wenn sie eine fremde Staatsangehörigkeit vor dem 26.2.1955 (dem Tag des Inkrafttretens des 1. StARegG) erworben haben. Dieser unbefristete Anspruch auf Einbürgerung steht dem früheren deutschen Staatsangehörigen zu, der im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen in der Zeit vom 30.01.1933 bis zum 08.05.1945 vor dem 26.02.1955 eine fremde Staatsangehörigkeit erworben hat, auch wenn er seinen dauernden Aufenthalt im Ausland beibehält. Für Abkömmlinge der von § 12 Abs. 1 des 1. StARegG […] erfassten Personen wurde ein bis zum 31.12.1970 befristeter Einbürgerungsanspruch geschaffen.
>
> Die Wiedergutmachung auf staatsangehörigkeitsrechtlichem Gebiet wurde vom Gesetzgeber gezielt wie oben geschildert geregelt, so dass die einzelnen Personengruppen der Intensität ihres jeweiligen Verfolgungsschicksals entsprechend erfasst werden können. Dieser Regelungskomplex kann nicht durch eine extensive Interpretation des § 25 Abs. 1 RuStAG durchbrochen werden. § 12 StARegG würde dadurch unterlaufen und seine Anwendung auf einige wenige Fälle reduziert werden, für die ein solches Regelungswerk nicht erforderlich wäre.[45]

Hier behauptete das BMI, der Gesetzgeber habe die Einbürgerungsansprüche der Nachfahren derjenigen verfolgten ehemaligen deutschen Staatsangehörigen, die ihre Staatsangehörigkeit durch die normalen Verlustbestimmungen des RuStAG verloren hatten, mit einem bewussten Ziel zeitlich befristet. Dieses Ziel sei, die "einzelnen Personengruppen der Intensität ihres jeweiligen Verfolgungsschicksals entsprechend" zu erfassen. Für diese Behauptung führte das BMI keine Quellen oder Nachweise an. Dafür gibt es wohl einen sehr guten Grund – diese Behauptung entbehrt jeder faktischen Grundlage.

Wie oben erwähnt war eine ganz andere Motivation für den ursprünglichen Widerstand des BMI gegen die Einführung eines Einbürgerungsanspruchs für diese Personen ausschlaggebend: die Ablehnung einer Rückkehr minderbemittelter Juden und Jüdinnen nach Deutschland.[46] Weder während der ursprünglichen Beratung des Staatsangehörigkeitsregelungsgesetzes in den parlamentarischen Ausschüssen des Bundestags und des Bundesrats, noch während der Beratungen zur Änderung des § 12 StARegG in jenen Ausschüssen im Jahr 1957, die zum befristeten Einbürgerungsanspruch für die Nachfahren führten, wurde auch nur ein einziges Mal das Argument vorgebracht, diese Personen hätten eine Verfolgung minderer Intensität erlitten als die Personen, die einen Einbürgerungsanspruch nach Art. 116 Abs. 2 GG genossen haben.

Es hätte für den Referenten oder Referentin im BMI, der bzw. die im Jahr 1990 diese absurden und geschichtsverdrehenden Argumente ins Feld führte, kaum einer Anstrengung bedürft, um die Richtigkeit seiner bzw. ihrer Angaben zu überprüfen – ein flüchtiges Heranziehen der Dokumentationen der Entstehung der relevanten Gesetze im Parlamentsarchiv des Deutschen

---

[45] Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Grundsatzakte zu Art. 116 Abs. 2 S. 1, Band 5, Bundesministerium des Innern an das Verwaltungsgericht Berlin, 02.03.1990.
[46] BArch B 106/73189, Entwurf einer Niederschrift über die am 11.05.1954 im Bundesministerium des Innern geführte Besprechung über die mit dem Entwurf des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit zusammenhängenden Fragen.

Bundestags hätte genügt, um zu zeigen, dass diese Behauptungen haltlos waren. Aber auch ohne ein Abgleichen mit den archivalischen Beständen des Bundestags erscheint die Behauptung absurd – inwiefern sollte die "Intensität des jeweiligen Verfolgungsschicksals" durch den Zeitpunkt und die spezifische Rechtsform des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit bestimmt sein, zumal alle deutschen Juden und Jüdinnen spätestens ab 1935 in einem Zustand der faktischen Staatenlosigkeit gelebt haben, in dem ihnen jeglicher staatlicher Schutz verwehrt blieb?

Die Darstellung der Entwicklungsetappen der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten, die ihre Staatsangehörigkeit durch die Verlustbestimmungen des RuStAG statt durch einen formaljuristischen Zwangsentzug verloren haben, dient der Unterstreichung eines wichtigen Punkts – die Geschichte der Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Belange von NS-Verfolgten und deren Nachfahren ist kein ruhmreiches Blatt in der Geschichte der Bundesrepublik. Viele der gravierendsten Missstände in diesem Bereich lassen sich auf die Entscheidungen und Handlungen unverkennbar antisemitisch handelnder Ministerialbeamten sowie Politikerinnen und Politiker in den 1950er Jahren zurückführen – und damit ist die z. T. noch gravierendere staatsangehörigkeitsrechtliche Behandlung deutscher Sinti*zzi und Rom*nja nach 1949, die noch kaum erforscht ist, nicht mal angesprochen. Spätere Bundesregierungen und spätere Referentinnen und Referenten in den Bundesministerien haben die Folgen dieser Entscheidungen nicht nur als richtig und begründet akzeptiert. Sie haben sogar, wie am Beispiel der Revision des BMI aus dem Jahre 1990 ersichtlich, jenen Entscheidungen und Handlungen durch realitätsfernes Fabulieren nachträglich eine Legitimität zu verschaffen versucht.

Indem es den vorliegenden Gesetzesentwurf vorgelegt hat, hat das heutige BMI nachdrücklich gezeigt, dass es die staatsangehörigkeitsrechtlichen Belange der NS-Verfolgten und deren Nachfahren weitaus wichtiger und ernster nimmt als seine Vorgänger. Wie ich bereits oben mehrfach betont habe, ist das BMI (neben den anderen beteiligten Bundesministerien, vor allem BMJV und AA) für den vorliegenden Gesetzesentwurf meines Erachtens zu loben, sowohl im Hinblick auf seine geschickte Formulierung als auch im Hinblick auf die hinter ihm stehende Motivation und auf den in ihm enthaltenen Regelungsanspruch. Es gibt weder eine ideelle noch eine personelle Kontinuität zwischen dem heutigen BMI und dem BMI der 1950er, oder gar frühen 1990er Jahre. Auch die Bundesregierung hat mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf gezeigt, dass sie die Fehler früherer Bundesregierungen bei der staatsangehörigkeitsrechtlichen Behandlung von NS-Verfolgten und deren Nachfahren systematisch korrigieren will.

Die Tat ist wichtiger als das reine Wort, und dieser Gesetzentwurf stellt eine wichtige Tat im Dienst eines richtigen Zwecks dar – dennoch sollte die Bundesregierung darauf verzichten, die Handlungen und Entscheidungen früherer Bundesregierungen, Bundesministerien oder des historischen Gesetzgebers reflexartig in Schutz zu nehmen. Dadurch würde die historische Realität verzerrt und die Perspektive der Betroffenen selbst ausgeblendet, die unter dieser Praxis gelitten haben. Man sollte sich eingestehen, dass die Bundesregierung jahrzehntelang eine diskriminierende Rechtspraxis getragen und legitimiert hat. Wie es auch mit der Aufarbeitung der nationalsozialistischen Belastung verschiedener Bundesministerien geschehen ist, sollte man sich auch hier eingestehen, dass die personellen Kontinuitäten in den obersten Behörden vor und nach 1945 zu falschen Entscheidungen geführt haben, die der Intention der Väter und Mütter des

Grundgesetzes, nationalsozialistisches Unrecht und seine Folge soweit wie möglich zu revidieren, nicht entsprachen. Das erfordert eine (selbst)kritische Prüfung früheren Regierungs- und behördlichen Handelns.

Dr. Nicholas Courtman

Institut für Völkerrecht und Europarecht
Georg-August-Universität Göttingen

Institut f. Völker- und Europarecht · Platz der Göttinger Sieben 5 · 37073 Göttingen

Dr. Ferdinand Weber, MLE.
Akad. Rat a.Z.
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 E

Göttingen, den 3. Juni 2021

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, dem 7. Juni 2021 zum

Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“, BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021 und 19/29635 vom 12.5.2021

A. Kurzzusammenfassung wesentlicher Regelungsbestandteile 2

B. Wiedergutmachungsgesetzgebung und Staatsangehörigkeit 2

C. Völker-, verfassungs- und europarechtlicher Handlungsrahmen 4

D. Entwurfsbestandteile 5

I. Anspruch auf Wiedergutmachungseinbürgerung, § 15 StAG-Entwurf 5

II. Erklärungserwerb wegen Geschlechterdiskriminierung, § 5 StAG-Entwurf 7

III. Modifikation des Generationenschnitts, § 4 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 StAG-Entwurf 8

IV. Einbürgerungserleichterungen, § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-E und Abs. 4 StAG-Entwurf 10
1. § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-Entwurf 10
2. § 10 Abs. 4 Satz 1 StAG-Entwurf 11

V. Auflage im Rahmen der Anspruchseinbürgerung, § 10 Abs. 3a StAG-Entwurf 11

VI. Neufassung von § 9 StAG (Ehegatteneinbürgerung) 13

VII. Einfügung des Begriffs Lebenspartner in § 9 StAG und § 10 Abs. 2 StAG-Entwurf 14

VIII. Ergänzungen von § 27 Satz 3 und Einfügung eines Satz 4 StAG-Entwurf 15

IX. Weitere Änderungen und Einzelaspekte 17

Platz der Göttinger Sieben 5
D-37073 Göttingen
Tel.: +49/551/39-21235
Email: fweber1@jura.uni-goettingen.de

A. Kurzzusammenfassung wesentlicher Regelungsbestandteile

- Dem Gesetzgeber kommt i.R.d. Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbstatbestände ein **weiter staats- und völkerrechtlicher Spielraum** zu. In diesen fügen sich die Widergutmachungsvorschriften ein. Das Europarecht hält hier keine Vorgaben bereit.

- **§ 15 StAG-E** wirft in seiner Struktur keine Probleme auf. Der Vorbehalt des Ausschlusses nach § 11 StAG und der nicht erfolgten strafrechtlichen Verurteilung ist sachgerecht und bewegt sich im Rahmen des genannten Ausgestaltungsspielraums. *Praktischen* Anwendungsproblemen der Norm könnte durch konkretisierende Verwaltungsvorschriften begegnet werden.

- **§ 5 StAG-E** ist in seiner zeitlichen Anknüpfung an das Inkrafttreten des Grundgesetzes aus rechtlichen und praktischen Erwägungen sachgerecht. Dasselbe gilt für die vorgesehene Befristung.

- Der Ausschluss des Generationenschnitts in **§ 4 Abs. 5 StAG-E** wirft Kohärenzfragen auf und sollte zugunsten einer alternativen Lösung, die in der Anwendung von § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG liegen könnte, überdacht werden, um der völker- und staatsrechtlichen Funktion der Staatsangehörigkeit besser gerecht zu werden.

- **§ 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-E** erscheint vom Wortlaut hinsichtlich der Absenkungsoptionen noch nicht ganz klar, zudem fällt das Tatbestandsmerkmal des zivilgesellschaftlichen Engagements unter Bestimmtheitsgesichtspunkten hinter die anderen Ergänzungen zurück und sollte über Verwaltungsvorschriften für eine einheitlichen Rechtsanwendung zugunsten Betroffener beispielhaft konkretisiert werden.

- **§ 10 Abs. 3a StAG-E** erscheint noch unvollständig. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten mit Personen, die über den Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit von vornherein täuschen und deren Einbürgerungen deshalb der Rücknahme unterliegt (§ 35 StAG) sollte für den Fall der Nichtbefolgung der Auflage die Einfügung einer Widerrufsermächtigung angedacht werden, die im StAG selbst zu regeln wäre.

- Die Ergänzungen des **§ 27 StAG Satz 3 und 4-neu StAG-E** erscheinen systemisch inkohärent und in ihren unionsrechtlichen Konsequenzen (Satz 4-neu) überdenkenswert, weil nur für bestimmte Personengruppen politische Mitbestimmungsrechte vervielfältigt werden können und ein Gebot der unbedingten Zulassung innereuropäischer Mehrstaatigkeit nicht existiert.

B. Wiedergutmachungsgesetzgebung und Staatsangehörigkeit

Über den Status der Staatsangehörigkeit wird festgelegt, wer einem bestimmten Staat staats- und völkerrechtlich zugehörig ist. In einem demokratischen Verfassungsstaat ist mit ihr zugleich die politische Teilhabe an der Staatsgewalt verbunden. Die Staatsangehörigkeit ist deshalb über die verbundenen öffentlichen Debatten auch **Spiegel und Anlaufpunkt gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozesse**. Hierfür spielt auch die Entwicklung des historischen

Selbstverständnisses als Nation eine bedeutende Rolle.[1] Nicht nur für den deutschen Staat stellt die Wiedergutmachung historischen Unrechts in diesem Zusammenhang einen wichtigen Bestandteil des nationalen Gedächtnisses dar. So leisten etwa Spanien und Portugal im Wege der Staatsangehörigkeitsgesetzgebung Wiedergutmachung für Nachkommen im 15. Jahrhundert vertriebener iberischer Juden.[2]

Die vom NS-Regime begangenen Unrechtsakte waren gerade im Staatsangehörigkeitsrecht zahlreich und umfassend. Obwohl durch Schaffung der Reichsbürgerschaft die Staatsangehörigkeit bewusst zu einem Status minderer Güte herabgestuft wurde, waren die Eingriffe in das nur noch als Auffangstatus, jedoch als zu „liberalistisch" geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (RuStAG) enorm. Die Reaktion des Parlamentarischen Rates auf die vielfältigen und für Betroffene zumeist nicht beeinflussbaren Zwangsakte[3] bestand in Art. 116 Abs. 2 GG. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung möchte nun auf der Grundlage von in den Jahren 2012 und 2019 auf den Weg gebrachten Erlassregelungen zur Berücksichtigung von Betroffenen und Abkömmlingen, die staatsangehörigkeitsrechtliche Nachteile durch NS-Maßnahmen oder geschlechterdiskriminierende Regelungen erlitten haben, aber keinen Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG geltend machen konnten, einen **gesetzlichen Rahmen für das Wiedergutmachungsrecht im Staatsangehörigkeitsrecht** schaffen.[4]

Eine in der Literatur zuvor bereits vermerkte Ungleichbehandlung im Rahmen der bundesverwaltungsgerichtlichen Auslegung des Art. 116 Abs. 2 GG (hypothetische Kausalitätsprüfung der Abkömmlingseigenschaft nach dem seinerzeit gültigem Staatsangehörigkeitsrecht)[5] hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts bereits im Mai 2020 über eine maßgeblich an Art. 6 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 2 GG orientierte Auslegung der Norm beendet. Danach sind **auch solche Abkömmlinge** in den Anwendungsbereich von Art. 116 Abs. 2 GG einbezogen, die nach den damals bestehenden Regelungen des RuStAG die Staatsangehörigkeit nicht erworben hätten, weil der Staatsangehörigkeit der Mutter im Rahmen des ius sanguinis nur eine subsidiäre Bedeutung zukam, mit anderen Worten das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht **patrilinear-geschlechterdiskriminierend** ausgerichtet war.[6]

---

[1] *Siehr*, Der Staat als Personalverband: Staatsangehörigkeit, Unionsbürgerschaft und Migration, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 9 Rn. 63 f; *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 73.

[2] Dazu *d'Oliviera*, Iberian Nationality Legislation and Sephardic Jews: 'With due regard to European Law'?, European Constitutional Law Review 11 (2015), 13 ff.; das spanische Recht verlangt hierbei den Nachweis von Verbindungen zu Spanien und einfache Sprachkenntnisse, s. *Schmalz*, Naturalization, in: Grote u.a. (Eds.), Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Stand November 2020, Rn. 14 (Online).

[3] Dazu *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 1 StAG Rn. 39.1.

[4] Vgl. bereits BT-Drs. 19/12966 vom 3.9.2019, S. 2; zsf. *v. Arnauld/S. Martini*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 116 GG Rn. 118.

[5] *Zimmermann/Bäumler*, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, 97 (99, 101 f.); *v. Arnauld/S. Martini*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 116 GG Rn. 120.

[6] Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 20.5.2020, 2 BvR 2628/18, Rn. 46 ff.

C. Völker-, verfassungs- und europarechtlicher Handlungsrahmen

Die zu beurteilenden Änderungsvorhaben betreffen überwiegend die Ausgestaltung staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbsnormen und hiermit verbundene Modifikationen vorgesehener Erwerbsgrenzen. Daneben stehen Klarstellungen im Bereich der Einbürgerungserleichterungen und des Einbürgerungsverfahrens sowie rein redaktionelle Bereinigungen ohne Rechtsänderung. Aus **völkerrechtlicher Perspektive** kommt Staaten im Rahmen der Ausgestaltung ihrer staatsangehörigkeitsrechtlichen Erwerbstatbestände ein **weiter Spielraum** zu, der seine Grenze erst im allgemeinen Rechtsmissbrauchsverbot oder der Verletzung des Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) findet. Das kommt allenfalls in evidenten Fällen wie gezielten Einbürgerungen in anderen Staaten ansässiger (und zumeist angehöriger) Personen in Betracht, um politische Interventionen oder andere destabilisierende Maßnahmen vorzubereiten.[7]

Eine weitere Grenze, die zur Versagung der zwischenstaatlichen Rechtsfolgen einer innerstaatlich wirksamen Staatsangehörigkeitszuerkennung führt, ergibt sich aus der **Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs**. Danach ist einer Verleihung im Wege der Einbürgerung die zwischenstaatliche Anerkennung zu versagen, wenn zwischen dem Staat und der betreffenden Person keine engere tatsächliche Beziehung (*genuine link*) besteht,[8] die sich objektiv feststellen ließe, etwa über einen Wohnsitz, den Sitz der Geschäftstätigkeit, familiäre Bindungen oder die Teilnahme am öffentlichen Leben.[9] Die Entscheidung wird jedoch mit Recht so verstanden, dass **(irgend)ein sinnvoller Anknüpfungspunkt** für die Staatsangehörigkeitsverleihung existieren muss, der Staat also nicht Sachverhalte einbeziehen darf, aus dem sich eine hinreichende Verbindung nicht begründen lässt. Dem entspricht auch die ältere und ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.[10]

Wiedergutmachungsvorschriften für unmittelbar Betroffene und nachfolgende Generationen genügen diesem Maßstab schon deshalb, weil hier Sachverhalte in Rede stehen, in denen das staatsangehörigkeitsrechtliche Band mittels staatlich organisierter Zwangs-, Verfolgungs- und Vertreibungsmaßnahmen oder unter Anknüpfung an diskriminierende Merkmale **selbst einseitig gelöst** wurde. Aus diesem besonderen sachlichen Anknüpfungspunkt folgt zugleich, dass Äußerungen der Rechtsprechung zu generellen Zugangserleichterungen für langfristig im Inland niedergelassene Ausländer – das Merkmal des vergleichbaren Unterworfenseins unter die deutsche Staatsgewalt[11] – aufgrund der genannten Umstände auf diese Sachverhalte nicht übertragbar sind.

In **europarechtlicher Hinsicht** lassen sich weder aus dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 6.11.1997 (EuStAG), der Europäischen Menschenrechtskonvention

---

[7] *Makarov*, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, 1962, S. 66 ff; *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 185.

[8] IGH, Urteil vom 6.4.1955, ICJRep 1955, 4 (23) – Liechtenstein./.Guatemala (›Nottebohm‹).

[9] *Epping*, in Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2019, § 7 Rn. 84.

[10] BVerfGE 1, 322 (329) – Zwangsverleihungen deutscher Staatsangehörigkeit [1951]; E 77, 137 (153) – Teso [1987].

[11] BVerfGE 83, 37 (52 aE) – Ausländerwahlrecht I [1990].

(EMRK) noch dem Recht der Europäischen Union rechtliche Maßgaben für diese Thematik ableiten. Im Ergebnis stehen dem Entwurf der Bundesregierung im Wiedergutmachungskontext somit keine aus diesen Rechtsordnungen ableitbaren Vorgaben oder Schranken gegenüber. Entwurfselemente, bei denen dies anders ist, werden später gesondert angesprochen.

In **verfassungsrechtlicher Hinsicht** folgt aus dem Grundgesetz keine Verpflichtung der Staatsorgane, über Art. 116 Abs. 2 GG hinausreichende Wiedergutmachungsregelungen zu treffen, so dass im Rahmen der Wiedergutmachungsgesetzgebung ein **weiter Gestaltungsspielraum** besteht.[12] Gerade im Rahmen gesellschaftlicher Anschauungswandel im statusrechtlich bedeutenden Staatsangehörigkeitsrecht sind zudem klare Willensäußerungen des Gesetzgebers erforderlich, *welche* vergangenen Zustände *wie* adressiert werden sollen.[13] Damit beschränkt sich der anzulegende Beurteilungsmaßstab auf Vorgaben des Bestimmtheitsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG), den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und mit Blick auf das einfache Staatsangehörigkeitsrecht die systemische Kohärenz der einzelnen Bestandteile.

D. Entwurfsbestandteile

Die Analyse folgt nicht der streng an der Gesetzeszählung orientierten Gliederung des Entwurfs, um verschiedene Vorschriften im thematischen Zusammenhang behandeln zu können.

I. Anspruch auf Wiedergutmachungseinbürgerung, § 15 StAG-Entwurf

§ 15 StAG-E stellt in konzeptioneller Hinsicht **eine sachliche Vervollständigung des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG** dar, bewegt sich hingegen auf der Ebene des einfachen Rechts. Der Komplementärcharakter kommt insbesondere in der ausdrücklichen Anlehnung an Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck, auf den die Nennung jener Betroffenengruppen folgt, die nur deshalb keinen verfassungsunmittelbaren Wiedereinbürgerungsanspruch besitzen, weil sie nicht von formalen Ausbürgerungsakten betroffen waren, sondern ihnen durch Emigration und Flucht zuvorgekommen sind und in diesem Zusammenhang einen Verlust nach den nichtnazistischen Rechtsvorschriften ausgelöst haben.[14] Die Vorschrift ist im **persönlichen Anwendungsbereich umfassend** und bezieht insbesondere auch Personen ein, die nicht eingebürgert wurden, hiervon aufgrund der NS-Rechtsanwendung ohnehin ausgeschlossen waren oder ihren schon längeren Aufenthalt in Deutschland, ohne staatsangehörig zu sein, aufgrund der NS-Maßnahmen aufgegeben oder verloren haben.[15]

---

[12] Vgl. bereits *Hailbronner*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)369 A, S. 4; *Kluth*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)369 F, S. 3.

[13] Vgl. etwa BVerwG, Beschluss v. 31.1.1997, 1 B 2.97, BeckRS 1997 127450, Rn. 4 ff.; der Kammerbeschluss des Zweiten Senats vom Mai 2020 (Fn. 6), Rn. 52 stellt ausdrücklich darauf ab, *in Anwendung* des förmliche Ausbürgerungsakte voraussetzenden Art. 116 Abs. 2 GG „das Unrecht, das den ausgebürgerten Verfolgten angetan worden ist, im Rahmen des Möglichen“ auszugleichen. Hinweise zu einer Pflicht des Gesetzgebers, weiterreichende Wiedergutmachungsgesetzgebung zu veranlassen, hat das BVerfG damit nicht verbunden.

[14] *Courtman*, Anhang zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)370, S. 2 f.

[15] Vgl. im Einzelnen die Erläuterungen in BT-Drs. 19/28674 v. 19.4.2021, S. 21 f.

Auch in **sachlicher Hinsicht** geht § 15 StAG-E über frühere Wiedergutmachungsvorschriften hinaus, die regelmäßig mit zusätzlichen Voraussetzungen oder Grenzen verbunden versehen waren.[16] Die gleichwohl vorgesehene Anwendung von Ausschlussgründen (§ 11 StAG; keine Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von zwei Jahren oder mehr) ist **sachgerecht**. Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bezüglich der Regelung des Statuserwerbs (oben II.) verwandelt sich durch die besondere Thematik der Wiedergutmachung nicht zu einer Pflicht, völlig unbedingte Erwerbsansprüche zu kodifizieren. Vielmehr kann das **öffentliche Interesse**, etwa aus Sicherheitsgründen, dem Wiedergutmachungszweck ab einer vom Gesetzgeber vorgesehenen Schwelle vorgeordnet werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass § 15 StAG-E Betroffenen gegenüber regulären Einbürgerungsbewerbern über die Nichtanwendung von **§ 12a Abs. 1 StAG** bereits privilegiert, weil für letztere ehr viel geringere strafrechtliche Verurteilungen einer Einbürgerung wegen § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StAG entgegenstehen.

In **praktischer Hinsicht** sind prozessual zu bewältigende Nachweisschwierigkeiten etwa für die Variante des § 15 Satz 1 Nr. 3 StAG-E – Widereinbürgerungsanspruch für allgemein von einer Einbürgerung Ausgeschlossene, die „sonst möglich gewesen wäre“, ohne dass überhaupt ein Antrag gestellt wurde – zu erwarten. Auf Nachweise kann indes schon deshalb nicht verzichtet werden, weil der der Vorschrift zugrundeliegende Wiedergutmachungszweck bereits aus Gleichheitsgesichtspunkten überprüfbar sein muss.[17]

Zudem ist der einfachrechtliche Anspruch aus § 15 StAG-E wie jener des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG sowohl **zeitlich unbefristet** als auch **in der Generationenfolge unbeschränkt**.[18] Der Umstand, dass Betroffene über die ganze Welt verteilt leben und von ihrer Angehörigkeit auch zu anderen Staaten auszugehen ist, dürfte angesichts des Anlasses der Gesetzgebung und der erwarteten Antragszahlen um 1.500 bzw. 5.000 pro Jahr[19] sowie des politisch nichtinvasiven Charakters etwaiger Statusverleihungen keine Konflikte mit der Personalhoheit anderer Staaten hervorrufen.

Soweit im Einzelfall die Situation eintritt, dass Begünstigte nach Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gem. § 15 StAG-E beim weiteren Verbleib in ihrem bisher alleinigen Heimatstaat **diplomatischen Schutz** gegenüber diesem benötigen, könnte der deutsche Staat nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts – wie im Fall *Deniz Yücels* – **keinen Schutzanspruch** geltend machen. Der andere Staat kann sich auf die *nationality rule* berufen und darauf verweisen, die Person allein als eigenen Angehörigen behandeln zu dürfen. Auch die in der Literatur angebotene Kollisionsregel, den Schutzanspruch dem Staat der „aktiveren“ (*predominant*) Staatsangehörigkeit zuzuweisen,[20] würde aufgrund des nicht in Deutschland liegenden Lebensmittelpunkts zu

---

[16] Etwa § 11 des 1. StAngRegG (BGBl 1955 I, 65): Voraussetzung des dauernden Aufenthalts in Deutschland, § 12 dess. Gesetzes: Befristung für sich im Ausland aufhaltende Betroffene bis zum 31.12.1956.

[17] Vgl. auch bereits *Hailbronner*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses vom 21.10.2019, Ausschuss-Drs. 19(4)369 A, S. 6 f.

[18] BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 22.

[19] Zu den zwei Szenarien *inklusive* § 5 StAG-E bei vielen Unwägbarkeiten s. BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 13.

[20] *Shaw*, International Law, 8. Aufl. 2017, S. 617; *Crawford*, Brownlie’s Principles of Public International Law,

Lasten der Bundesrepublik ausfallen. Hierbei handelt es sich indes um **allgemeine Probleme der Mehrstaatigkeit**, die als solche nicht vermeidbar sind.

II. Erklärungserwerb wegen Geschlechterdiskriminierung, § 5 StAG-Entwurf

§ 5 StAG-E greift den Gedanken auf, auch nicht auf nationalsozialistische Rechtsetzung zurückgehende ältere Regelungen, die grundrechtlichen Wertungen, insbesondere aus Art. 6 Abs. 5 und Art. 3 Abs. 2 GG, widersprechen, **nicht zu perpetuieren**[21] und führt einen gegenüber früheren Wiedergutmachungsregelungen weitergehenden Erwerbstatbestand durch Erklärung ein.[22] Hier ist zunächst zu beachten, dass eine nachträgliche Regelung der vor dem 31.3.1953 erfolgten Geburten, die aufgrund geschlechtsspezifisch diskriminierender Erwerbsregeln die Staatsangehörigkeit nicht erwarben, durch die von Art. 117 Abs. 1 GG vorübergehend aufrechterhaltenen, Art. 3 Abs. 2 GG widersprechenden Normen, verfassungsrechtlich **nicht notwendig**,[23] sehr wohl **aber stets möglich** war.[24] Die NS-Verfolgungsmaßnahmen können sich aber gerade auch dahingehend äußern, dass Betroffene in den Anwendungsbereich allgemeiner, nichtnazistischer Regelungen fielen, weil ihr Staatsangehörigkeitsverlust im Zusammenhang mit jenen Maßnahmen steht. Die Ausgestaltung des § 5 StAG-E **sowohl für Betroffene und ihre Abkömmlinge „mit und ohne NS-Verfolgungshintergrund"**[25] erweist sich somit als angemessene Reaktion und ist systematisch sowohl dem Wiedergutmachungshintergrund als auch der Aufarbeitung der Nachwirkungen geschlechtsdiskriminierender staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbsregeln zuzuordnen.

Materiell wie verfahrensrechtlich (§ 30 StAG) wirft die umfangreiche Vorschrift keine besonderen rechtlichen Fragen auf. Das Ansetzen bei *nach* dem Inkrafttreten des Grundgesetzes Geborenen ist **sachgerecht**. Vor Geltung des Grundgesetzes (und der NS-Herrschaft) im älteren Recht zum Ausdruck kommende Rechts- und Gesellschaftsauffassungen aufzuarbeiten, ist *verfassungsrechtlich* nicht erforderlich, weil das Grundgesetz kein rechtliches Gebot zur rückwärtigen Herstellung grundgesetzkonformer Zustände – etwa für die Zeit zwischen 1867/70 – enthält. Neben der Unklarheit über die genaue zeitliche Rückanknüpfung (auch vor 1867 gab es Monarchien mit restriktiven Einbürgerungspraktiken) sprechen in praktischer Hinsicht die **kaum zu bewältigenden Nachweisschwierigkeiten** dagegen. Die geschichtswissenschaftliche Aufarbeitung, dass es problematische Einbürgerungspraktiken der deutschen Bundesstaaten gab, ist das eine,

---

8. Aufl. 2012, S. 710; *Hailbronner*, in: Martin/ders. (Eds.), Rights and Duties of Dual Nationals, 2003, S. 19 (24).

[21] *Wittreck* in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 116 GG Rn. 91; aufgreifend Kammerbeschluss des Zweiten Senats vom Mai 2020 (Fn. 6), Rn. 52.

[22] Etwa Art. 3 RuStAGÄndG 1974 (BGBl I, 3714), das vor dem 31.3.1953 geborene Kinder mit Blick auf Art. 117 Abs. 1 GG nicht einbezog.

[23] BVerwG DVBl 1985, 964 f.; aus dem Kammerbeschluss des Zweiten Senats vom Mai 2020 (Fn. 6) folgt nichts anderes, vielmehr wird dort mit Blick auf Art. 117 Abs. 1 GG anerkannt, dass es um Rechtsvorschriften ging, die „wenn nicht von Anfang an, jedenfalls heute mit den Wertentscheidungen des Grundgesetzes nicht im Einklang" stehen (Rn. 58).

[24] Überblick zu den Gesetzesänderungen und der Rspr. nach Ablauf des in Art. 117 Abs. 1 GG festgelegten Stichtages bei *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 4 StAG Rn. 8.1 f.

[25] BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 2, Hervorhebung hinzugefügt.

der individuelle Nachweis bis etwa ins 19. Jahrhundert, generationell hiervon betroffen zu sein, etwas anderes. Zudem bestanden – neben nach heutigen Maßstäben zweifellos diskriminierenden Einbürgerungspolitiken – auch große Unterschiede und Uneindeutigkeiten. So versuchte etwa Preußen im Deutschen Kaiserreich auch, **Sozialdemokraten nicht einzubürgern**, damit ihnen nicht das Wahlrecht zukommt, während Betroffene über den Umweg anderer Bundesstaaten eine Einbürgerung erreichen konnten.[26] Dagegen konnte der Status im Einzelfall selbst gegen widerstrebendes Behördenhandeln erfolgreich behauptet werden, wenn man ihn besaß.[27] In der Weimarer Republik brach im Reichsrat ein Streit um die nun aus Sicht einiger anderer Bundesstaaten viel zu liberale preußische Einbürgerungspraxis aus.[28] Diese vor einer völlig anderen Verfassungs- und Herrschaftsstruktur erfolgten Ereignisse nachträglich aufzuarbeiten, ist nicht nur grundgesetzlich nicht erforderlich, sondern dürfte auch aufgrund der Variationsbreite kaum in gesetzlichen Tatbeständen zu fassen und der (archivalische) Nachweis nicht mehr zu führen sein.

Die **Ausschlusstatbestände** in § 5 Abs. 2 StAG-E führen den Gedanken, dass ein Erklärungserwerb im Fall der schon einmal anderweitig erworbenen, aber wieder verlorenen deutschen Staatsangehörigkeit nicht mehr in Betracht kommt, weil der **Wiedergutmachungszweck oder die Beseitigung der diskriminierenden Folgen** insoweit **bereits erfüllt** wurde bzw. erfolgt ist, widerspruchsfrei aus. Die **Befristung** auf zehn Jahre wirft keine (verfassungs)rechtlichen Probleme und dient der Rechtssicherheit, weshalb sie mit Blick auf frühere Regelungen und hierzu ergangene Rechtsprechung unproblematisch ist[29] und liegt somit im Rahmen des weiten Ausgestaltungsspielraums des Gesetzgebers (oben II.). Zum Vorbehalt strafrechtlicher Verurteilungen und dem Einbürgerungsausschluss gem. § 11 StAG gilt das zu § 15 StAG-E Gesagte entsprechend.

III. Modifikation des Generationenschnitts, § 4 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 StAG-Entwurf

Die Einführung des sogenannten Generationenschnitts iure sanguinis mit der Staatsangehörigkeitsreform des Jahres 1999 ist eine **allgemein sinnvolle und moderne Begrenzung** des Abstammungserwerbs. Eine unbegrenzte Statusweitergabe iure sanguinis ist völkerrechtlich zwar nicht ausdrücklich untersagt. Bei im Ausland lebenden Personen über Generationen hinweg erscheint sie beim Nichtvorliegen irgendwelcher Beziehungen zur politischen Gemeinschaft der Bundesrepublik soziologisch gleichwohl als **schwächste Verbindung** von Menschen zu einer staatlichen Gemeinschaft.[30] Das deutsche Recht lässt hier über die Eintragungsmöglichkeit gem. § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG gleichwohl eine weitreichende Möglichkeit der Aufrechterhaltung des

---

[26] *Nathans*, The Politics of Citizenship in Germany, 2004, S. 157; *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 142, zur allg. Lage S. 139 ff.

[27] Für den Fall eines farbigen Soldaten, der sich 1913/14 gegen das Ansinnen des Reichskolonialamts durchsetzte, ihn als bloßen Schutzgebietsangehörigen einzustufen, weil er die Ableitung der preußischen Staatsangehörigkeit von seinem preußischen Großvater nachweisen konnte, *El-Tayeb*, Schwarze Deutsche, Der Diskurs um »Rasse« und nationale Identität 1890–1933, 2001, S. 147 f.

[28] *Gosewinkel*, Homogenität des Staatsvolks als Stabilitätsbedingung der Demokratie? Zur Politik der Staatsangehörigkeit in der Weimarer Republik, in: v. Kieseritzky/Sick (Hrsg.), Demokratie in Deutschland, 1999, S. 173 (178 ff., 195 f.).

[29] BVerfG NVwZ-RR 1999, 403 f.

[30] *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht Bd. I/2, 2002, S. 107; *Wengler*, Völkerrecht Bd. II, 1964, S. 985.

Abstammungserwerbs zu.[31]

Das Verhältnis des im einfachen Recht angelegten Generationenschnitts zum – nicht mit einem Gesetzesvorbehalt versehenen – verfassungsunmittelbaren Wiedereinbürgerungsanspruch aus Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG wurde in der Literatur mit Recht als **unklar** bezeichnet. Weder § 4 Abs. 4 StAG noch Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG verhielten sich dazu. Die formale Normenhierarchie spricht gegen die Anwendung des § 4 Abs. 4 StAG auf den nicht eingeschränkten Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG. Dagegen ließ sich indes der Sinn und Zweck der Wiedergutmachungsvorschrift anführen, vergangenes Unrecht wiedergutzumachen, jedoch nicht vor nachträglichen, *allgemeinen* Beschränkungen staatsangehörigkeitsrechtlicher Erwerbstatbestände schützen zu wollen.[32]

Mit § 4 Abs. 4 Satz 4 StAG-E würde eine diese Gemengelage klärende Entscheidung zugunsten einer **Nichtanwendung des Generationenschnitts** getroffen, der sich konsequent auf die mit § 15 StAG-E geschaffene funktionale Ergänzung des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG erstreckt. Damit können sich Abkömmlinge in unbegrenzter Generationenfolge auf Art. 116 Abs. 2 GG und § 15 StAG-E berufen.

Mit § 4 Abs. 5 StAG-E wird die Nichtanwendung des Generationenschnitts **darüber hinaus** auf die Abkömmlinge von Personen, die ihre Staatsangehörigkeit nach den genannten Vorschriften erworben haben oder hätten erwerben können, ausgeweitet. Dieser **infinite Ausschluss des Generationenschnitts** für alle zukünftigen Abkömmlinge wirft in struktureller Hinsicht schon die Frage auf, ob eine unbegrenzte Statusweitergabe iure sanguinis kohärent ist, wenn sich rechtspolitisch im Allgemeinen für den Abschluss multilateraler Übereinkünfte ausgesprochen wird, in denen ein reziproker Generationenschnitt ab (spätestens) der dritten – eingebürgerten – Einwanderergeneration angestrebt wird.[33]

Daraus folgen im Ergebnis zwar keine *rechtlich* durchgreifenden Einwände. Der Anknüpfungspunkt der Wiedergutmachung historischen Unrechts hebt sich von allgemeinen Ausgestaltungsfragen des Staatsangehörigkeitsrechts ab, so dass aufgrund der sich unterscheidenden Anknüpfungspunkte eine im Sinne von **Art. 3 Abs. 1 GG** relevante Ungleichbehandlung zu Lasten jener, die demgegenüber weiter in den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 4 Satz 1 StAG fallen, ausscheidet. Gleichwohl läuft eine **infinite Staatsangehörigkeitsweitergabe** aufgrund des Abstammungsprinzips dem Ansatz der Reformgesetzgebung des Jahres 1999 zuwider. **Systematisch vorzugswürdig** erscheint für die jetzt in § 4 Abs. 5 StAG-E angesprochenen Personen vielmehr eine Anwendung des § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG, beispielsweise ab der dritten Abkömmlingsgeneration *nach Erwerb* der deutschen Staatsangehörigkeit durch ihre(n) im Ausland lebenden Vorfahren. Auf diese Weise könnte sich über das **einfache Eintragungserfordernis** ein Minimum an Verbindungen zu Deutschland im Ausland geborener und lebender Personen ausdrücken und

---

[31] Kritisch *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 4 StAG Rn. 20.

[32] Ausf. *Zimmermann*/*Bäumler*, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, 97 (101 ff).

[33] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration, Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten 2015, S. 130; ders., Doppelpass mit Generationenschnitt, Positionspapier vom 26.6.2017, S. 9.

eine Staatsangehörigkeitsweitergabe, der in kommenden Generationen keinerlei tatsächliche Verbundenheit mehr zugrundeliegt, vermieden werden.[34]

IV. Einbürgerungserleichterungen, § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-E und Abs. 4 StAG-Entwurf

1. § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG-Entwurf

Die beabsichtigten Einbürgerungserleichterungen durch die Neufassung des § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG erscheinen regelungstechnisch **noch nicht ganz klar**. Der Wortlaut soll unter anderem dahingehend geändert werden, dass die bisherige Formulierung („kann sie auf sechs Jahre verkürzt werden") durch die Formulierung „kann sie auf bis zu sechs Jahre verkürzt werden" ersetzt wird. Der Wortlaut richtet hier in Abweichung vom regulären achtjährigen gewöhnlichen Aufenthaltserfordernis (§ 10 Abs. 1 StAG) scheinbar erstmals einen Spielraum der Verwaltung ein, in dem das Aufenthaltserfordernis *irgendwo zwischen* acht und sechs Jahren abgesenkt werden kann. Dagegen scheint indes die Entwurfsbegründung zu sprechen, welche die Absicht äußert, Flexibilität zu schaffen, „in dem auch eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer auf sieben Jahre möglich ist".[35] Das findet sich im beabsichtigten Normtext nur nicht wieder. Zugleich fehlen – gemäß der Begründung folgerichtig – **Kriterien** für die Nutzung des Absenkungsspielraums zwischen acht und sechs Jahren. Soweit beabsichtigt war, eine gestaffelte Absenkung auf *entweder* sieben *oder* sechs Jahre (ohne weitere Zwischenschritte) vorzusehen, sollte dies aus Klarstellungsgründen geschehen, weil die Entwurfsbegründung so gelesen werden kann, aber nicht verbindlich ist.

Materiell fällt die Einfügung des **zivilgesellschaftlichen Engagements** als ein die Absenkung der regulären Aufenthaltsdauer ermöglichendes Tatbestandsmerkmal in § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG am Maßstab des Bestimmtheitsgrundsatzes hinter die daneben eingefügten „besonders guten schulischen, berufsqualifizierenden sowie beruflichen Leistungen" **zurück**. Eine gesetzliche Legaldefinition zivilgesellschaftlichen Engagements aufzunehmen ist zwar nicht sinnvoll, weshalb das Abstellen der Entwurfsbegründung auf eine im Rahmen der Ermessensvorschrift vorzunehmende Gesamtbetrachtung, bei der auch mehrere Leistungen zusammen eine privilegierte Einbürgerung unter Verkürzung der Aufenthaltszeiten rechtfertigen können, verständlich erscheint.[36] Die Anwendung könnte jedoch im Einzelfall **sehr unterschiedlich** ausfallen und auch bei Klärungsprozessen durch die Instanzgerichtsbarkeit andauern. So dürfte unbestritten sein, dass Vereinstätigkeiten, ehrenamtliche Hilfe oder Aufklärungsarbeit gegen extremistische Bewegungen unter zivilgesellschaftliches Engagement fallen können, der bloße Aufbau eines deutschsprachigen Freundeskreises dagegen nicht.[37] Aus diesen Gründen und **zugunsten einer einheitlicheren Rechtsanwendung im Sinne Betroffener** wäre zumindest eine Konkretisierung über Verwaltungsvorschriften hilfreich, um Haltepunkte für eine einheitlichere

---

[34] Für eine analoge Anwendung von § 4 Abs. 4 Satz 2 StAG auch auf Abkömmlinge im Sinne von Art. 116 Abs. 2 GG *v. Arnauld/S. Martini*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 116 GG Rn. 120.

[35] BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 19.

[36] BT-Drs. 19/28674 vom 19.4.2021, S. 19.

[37] Im Kontext von § 15 Abs. 1 Satz 6 AufenthG VG Bremen, Urt. vom 13.7.2020, 4 K 2252/18, Rn. 4, 27; *Dienelt*, in Bergmann/ders., Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, § 15a AufenthG Rn. 29.

Rechtsanwendung bereitzustellen.[38]

2. § 10 Abs. 4 Satz 1 StAG-Entwurf

Mit der Einfügung wird einer in der Rechtsprechung vertretenen Auffassung entgegengetreten, wonach die ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 StAG aufgrund des Wortlauts des § 10 Abs. 4 Satz 1 StAG („in mündlicher und schriftlicher Form") nur vorliegen, wenn der mit dem Niveau B 1 abgeschlossene Deutschtest für Zuwanderer auch im Testteil „Schreiben" mit der Kompetenzstufe B 1 abgeschlossen wurde.[39] Die hiergegen gerichtete **Klarstellung** ist mit Blick auf eine einheitliche Rechtsanwendung begrüßenswert. Aufgrund der eindeutigen Entwurfsbegründung und dem nochmals veränderten Wortlaut gegenüber einem früheren Referentenentwurf dürfte sich auch die in der Rechtsprechung unter Bezugnahme auf jenen Entwurf vertretene Auffassung der Unbeachtlichkeit der dort abweichend vorgesehenen Wortlautänderung erledigt haben.[40]

V. Auflage im Rahmen der Anspruchseinbürgerung, § 10 Abs. 3a StAG-Entwurf

Die Vorschrift kommt einem Bedürfnis der Praxis entgegen und positioniert sich zugleich in einer verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatisch nicht abschließend geklärten Frage.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG setzt für die Einbürgerung die Aufgabe oder den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit *voraus* („ist [...] einzubürgern, wenn"). Es handelt sich um eine **zwingende gesetzliche Einbürgerungsvoraussetzung**, die zum Zeitpunkt der Einbürgerung (§ 16 StAG)[41] vorliegen muss. Eine gegenläufige Behördenpraxis, die Dispense (auch unter Auflagen) von gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erteilt, läuft dem **Vorrang des Gesetzes** (Art. 20 Abs. 3 GG) zuwider, zumal die Möglichkeit der vorübergehenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit unter Auflagenerteilung im Rahmen des § 8 StAG besteht, sofern der bisherige Heimatstaat eine Einbürgerungszusicherung seitens der Bundesrepublik (§ 38 VwVfG) für unzureichend erachtet.[42]

Die auch der Struktur des § 36 Abs. 1 VwVfG entsprechende spezialgesetzliche

---

[38] In Frage käme etwa eine Aufzählung von Regelbeispielen, die einen Vergleichswert für nicht benannte Fälle bieten oder eine Orientierung am Gemeinnützigkeitsbegriff des § 52 Abgabenordnung.

[39] OVG Münster, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A 2379/18, BeckRS 2020 38564 Rn. 45, 50 f.

[40] Vgl. OVG Münster, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A 2379/18, BeckRS 2020 38564 Rn. 52.

[41] Die Einbürgerung wird mit Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wirksam, vgl. *Griesbeck* in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 16 StAG Rn. 5 f.

[42] *Weber* in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 8 StAG Rn. 83 und § 10 StAG Rn. 37; die Schilderung in BT-Drs. 19/29635 vom 12.5.2021, S. 6, wonach eine Verwaltungspraxis der Beifügung von Auflagen im Rahmen von Anspruchseinbürgerungen in der Rechtsprechung unbeanstandet geblieben sei, ist unzutreffend. Die dort genannten Entscheidungen betrafen entweder nicht tragende Erwägungen im Verwaltungsvollstreckungsverfahren, in dem schon vollziehbare Grundverwaltungsakte fehlten (der ebd genannte VGH Kassel), dieselben unanfechtbar waren (VGH München und VG Schleswig, ebd) oder die Einbürgerung selbst für rechtswidrig befunden wurde, so dass die Frage nicht mehr entscheidungserheblich war (VG Augsburg ebd.) – damit verbleibt, indes ohne Begründung und unter Verweis auf dem Vorrang des Gesetzes nachrangige Verwaltungsvorschriften, eine Entscheidung des OVG Lüneburg, in der die Einbürgerung zudem selbsttragend an der ungeklärten Identität der Einbürgerungsbewerber scheiterte.

Auflagenerteilungsermächtigung ist daher begrüßenswert, jedoch noch **unvollständig**. Die Regelung der **Folgen** eines Auflagenverstoßes wären ebenfalls spezialgesetzlich im StAG zu regeln, wie es mit § 35 StAG im Gefolge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geschehen ist. Im konkreten Fall befand es die Anwendung des § 48 VwVfG zwar für ausreichend, mahnte aber eine spezialgesetzliche Regelung für andere Fallkonstellationen an, gerade auch in zeitlicher Hinsicht.[43] Art. 16 Abs. 1 GG begründet eine besondere Regelungsnotwendigkeit staatsangehörigkeitsrechtlicher Sanktionsvorschriften, weil das Normprogramm des allgemeinen Verwaltungsrechts **nicht ausreichend auf die verfassungsrechtlichen Besonderheiten des Staatsangehörigkeitsrechts abgestimmt** ist.[44]

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine mit Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbare Entziehung jede Verlustzufügung, die die für den Einzelnen und für die Gesellschaft gleichermaßen bedeutsame Funktion der Staatsangehörigkeit als **verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit** beeinträchtigt. Eine solche Beeinträchtigung wird insbesondere bei jeder Verlustzufügung angenommen, die der Betroffene **nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen** kann.[45] Im Rahmen des Verlusts nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG sind zudem grundrechtliche Wertungen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rücknahmekontext unter Berücksichtigung von Art. 16 Abs. 1 GG aber auch betont: „Die rechtlichen Rahmenbedingungen dürfen jedoch insgesamt jedenfalls nicht so beschaffen sein, dass sie - zumindest aus der Sicht der weniger Gewissenhaften - zu rechtswidrigem Verhalten oder zur Herstellung rechtswidriger Zustände geradezu einladen.“[46]

Anhand dieses Maßstabs würde sich eine Ergänzung des Abs. 3a StAG-E anbieten, welche für den Fall der Nichterfüllung einer bei Einbürgerung bekannten und zumutbaren Auflage zur Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit eine **Ermächtigung zum Widerruf** vorsieht. Im normsystematischen Vergleich mit § 35 StAG drängt sich dies auf, um rechtswidrigem Verhalten entgegenzutreten. Denn anders als im seitens des BVerfG bestätigten Rücknahmekontext kann im Rahmen von § 10 Abs. 3a StAG-E nicht einmal Staatenlosigkeit eintreten (vgl. dagegen § 35 Abs. 2 StAG), weil Betroffene gerade ihre alte Staatsangehörigkeit beibehalten. Auch unter **Gleichbehandlungsgesichtspunkten** rechtswidriger Verhaltensweisen drängt sich eine Regelung auf. Da eine zielerichtete Täuschung über den Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit die Einbürgerung rechtswidrig und rücknahmefähig im Sinne von § 35 Abs. 1 StAG macht,[47] kann für den Fall des nachträglichen Verstoßes gegen eine entgegenkommende auflagenbewehrte Einbürgerung nichts anderes gelten. Der zudem weiter geltende **Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit**,[48] dem das Verhalten hier gerade zuwiderläuft, stützt die

[43] BVerfGE 116, 24 (59 ff) – Einbürgerungsrücknahme [2006].

[44] Zur grundsätzlichen Anwendbarkeit von § 48 VwVfG, indes damit verbundener offener Fragen, BVerfGE 116, 24 (51 ff) – Einbürgerungsrücknahme [2006].

[45] BVerfGE 116, 24 (44) – Einbürgerungsrücknahme [2006].

[46] BVerfGE 116, 24 (50) – Einbürgerungsrücknahme [2006]; auch OVG Saarlouis, NVwZ-RR 2011, 654 (657).

[47] VGH Mannheim, StAZ 2014, 308 (309 f): typischer Fall einer Täuschung iSv § 35 Abs. 1 StAG; vgl. auch BVerwG NVwZ 2014, 1679 (1680 Rn. 18).

[48] BVerwG, Beschluss v. 14.5.2019, 1 B 29.19, BeckRS 2019, 11281, Rn. 8: „Normativ ist Mehrstaatigkeit

Regelungsbedürftigkeit weiter ab. In der Literatur wird ein Widerruf in dieser Situation ebenso überwiegend für zulässig befunden,[49] weil es im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **allein dem Willen Betroffener** obliegt, die von Anfang an kommunizierte Anforderung einzuhalten, der Verlusteintritt wegen Widerrufs daher ganz dem Verfügungsrahmen des Individuums unterliegt.[50] Die im Ergebnis nur das Verfahren erleichternde Auflage stand im Ergebnis von Anfang an fest, ein schützenswertes Vertrauen, die Einbürgerung unabhängig hiervon zu erhalten, bestand nicht. Aus den genannten Erwägungen ist eine entsprechende Regelung auch vom Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit gedeckt.[51] Erforderlich wäre aber eine spezialgesetzliche Verlustregelung im StAG[52] in Gestalt einer Widerrufsermächtigung, die in der Sache § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG nachgebildet werden kann.[53]

VI. Neufassung von § 9 StAG (Ehegatteneinbürgerung)

Die Neufassung ist in systematischer Hinsicht und aus Klarstellungsgründen zu begrüßen. Die bisherige Fassung verweist in Absatz 1 auf die zu erfüllenden Einbürgerungsvoraussetzungen des § 8 StAG, zugleich in negativer Hinsicht für mangelnde Sprachkenntnisse und Ausnahmeregelungen auf die Anspruchseinbürgerung gem. § 10 StAG. Zudem sind Lebenspartnerschaften bisher von § 9 Abs. 2 StAG nicht erfasst, während sie in Abs. 1 genannt werden.[54] Die nun vorgesehene Bezugnahme auf § 10 Abs. 1 StAG in § 9 Abs. 1 StAG-Entwurf führt zu einer

---

systematisch weiterhin die begründungsbedürftige Ausnahme, die es im Interesse klarer Verhältnisse im nationalen Bereich sowie im internationalen Verkehr und zur Beherrschung von Rechts(anwendungs)konflikten zu vermeiden gilt.“ (Nachweise weggelassen); ausf. zur Funktion *Weber*, Staatsangehörigkeit und Status, 2018, S. 421 ff.

[49] Im Einzelnen *Müller* in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 17 StAG Rn. 59; *Becker* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 16 GG Rn. 39 f.; *Traub*, Nebenbestimmungsfeindliche Verwaltungsakte, 2018, S. 105 f mit Fn. 252; *Sauerland* DÖV 2016, 465 (469 ff); *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 16 GG Rn. 49; *Nettersheim*, DVBl. 2004, 1144, 1147 ff.; aus der Rechtsprechung VG Freiburg, Urteil v. 19.12.2018, 4 K 3086/18, BeckRS 2018 37080, Rn. 31 ff.

[50] Siehe auch BVerfGE 135, 48 (63) – Behördliche Vaterschaftsanfechtung [2013]: „Tragen die Betroffenen bereits beim Erwerb Verantwortung für eine spezifische Instabilität der Staatsangehörigkeit, hatten sie die Situation, die schließlich zum Verlust der Staatsangehörigkeit führt, in der eigenen Hand, so dass der Verlust als beeinflussbar gelten kann [...].“ (Nachweise weggelassen).

[51] Von Art. 7 Abs. 1 lit. b) EuStAG (BGBl 2004 II, 579), zu dessen Auslegung gem. Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention der zugehörige, vom Ministerrat des Europarats genehmigte Erläuternde Bericht (Explanatory Report) heranzuziehen ist. In Rn. 61 heißt es: „Fraudulent conduct, false information or concealement of any relevant fact has to be the result of deliberate act or omission by the applicant which was a significant factor in the acquisition of nationality. For example, if a person acquires the nationality of the State Party on condition that the nationality of origin would subsequently be renounced and the person voluntarily did not do so, the State Party would be entitled to provide for the loss of its nationality.”, zugänglich unter (https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde7).

[52] *v. Arnauld/S. Martini*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 16 GG Rn. 36.

[53] Dagegen wäre eine an § 35 Abs. 3 StAG angelehnte eigene Widerrufsfrist vorzusehen. § 49 VwVfG verweist auf die Fristregelung des § 48 Abs. 4 VwVfG, die von der Rspr. als sog. Entscheidungsfrist eingeordnet wird, was praktisch bedeutet, dass der Fristbeginn von der Ausermittlung des behördlichen Sachverhalts abhängt (vgl. *Schoch* in ders./Schneider, VwVfG, § 48 Rn. 249 [Juli 2020]), während die Fristregelung in § 35 StAG mit Blick auf Art. 16 Abs. 1 GG als strengere Ausschlussfrist ausgestaltet ist (*Weber* in Kluth/Heusch [Hrsg.], BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 35 StAG Rn. 45). In diesem Zuge wären auch § 17 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 2 StAG entsprechend anzupassen.

[54] Vgl. *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 9 StAG Rn. 9 f. und 24.

klareren Normstruktur, mit der auch die Notwendigkeit eines gesonderten Verweises auf § 12 StAG entfällt, während Lebenspartner nun ebenfalls in Abs. 2 einbezogen werden.

Materiell führt der Verweis auf § 10 Abs. 1 StAG insbesondere zu einer Besserstellung Betroffener hinsichtlich des Eigenunterhaltsfähigkeitserfordernisses, das im Rahmen der Ermessenseinbürgerung strenger gehandhabt wird.[55] Mit der präzisierenden Wortlautänderung in § 9 Abs. 2 StAG-E legt der Gesetzgeber sich in einer in der Kommentarliteratur und Rechtsprechung nicht eindeutig geklärten Auslegungsfrage[56] dahingehend fest, dass die „Elterneinbürgerung" nach Absatz 2 das Zusammenleben mit dem minderjährigen deutschen Kind in einer familiären Gemeinschaft erfordert. Für diese muss ein gemeinsamer Lebensmittelpunkt im Sinne einer ausreichenden räumlichen Nähe bestehen, damit familiäre Kommunikation tatsächlich möglich ist und auch praktiziert wird. Dies muss nicht zwingend in demselben Haus oder derselben Wohnung sein.[57]

VII. Einfügung des Begriffs Lebenspartner in § 9 StAG und § 10 Abs. 2 StAG-Entwurf

Die vom Bundesrat aufgebrachte Frage, ob an einzelnen Stellen des StAG **neben** den benannten **Ehegatten noch Lebenspartner einzufügen sind**, ist aus Gründen der Rechtssicherheit zu **bejahen**. Lebenspartnerschaften können zwar seit dem 1.10.2017 nicht mehr neu begründet werden, weil mit der Änderung des § 1353 Abs. 1 Satz 1 BGB die gleichgeschlechtliche Eheschließung ermöglicht wurde (Art. 3 Abs. 3 Gesetz zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen des gleichen Geschlechts).[58] Zuvor rechtswirksam begründete Lebenspartnerschaften werden aber nicht kraft Gesetzes in eine Ehe umgewandelt, sondern nur auf Antrag der Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner (§ 20a Lebenspartnerschaftsgesetz). Insoweit bestehen bis zum 30.9.2017 begründete Lebenspartnerschaften als solche fort und auch im Ausland begründete Lebenspartnerschaften können den Vorschriften des Lebenspartnerschaftsgesetzes unterliegen (§ 1 LPartG), soweit deutsches Recht auf sie anwendbar ist.[59] Nach Auskunft der Bundesregierung wurden vom 1.10.2017 bis zum 31.12.2019 genau 26.239 Lebenspartnerschaften in Ehen umgewandelt, während nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2019 weiterhin zirka 34.000 Lebenspartnerschaften bestanden.[60] Auch wenn seitdem weitere Umwandlungen plausibel sind, ist von einer Vielzahl fortbestehender Lebenspartnerschaften auszugehen.

Die Einfügungen sind auch nicht aufgrund des § 21 LPartG entbehrlich. Die Kommentarliteratur ordnet die Norm uneindeutig zwar als Globalverweis ein, bezieht diese Normeigenschaft aber

---

[55] *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 8 StAG Rn. 31 f. und § 10 StAG Rn. 30; BT-Drs. 19/29635 v. 12.5.2021, S. 4 f.

[56] *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 9 StAG Rn. 26.

[57] *Dienelt*, in Bergmann/ders., Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, § 27 AufenthG Rn. 57: In der Regel gemeinsame Familienwohnung; vgl. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.7.2018, 13 ME 373/17, BeckRS 2018 16096, Rn. 44 f.

[58] BGBl 2017 I, 2878.

[59] Näher *Hahn*, in Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, 58. Edition 1.5.2021, § 20a LPartG Rn. 1; *Ring/Olsen-Ring*, in: Kaiser/Schnitzler/Schilling/Sanders (Hrsg.), BGB Familienrecht, 4. Aufl. 2021, § 20a LPartG Rn. 7.

[60] BT-Drs 19/25590 vom 22.12.2020, S. 4.

stets auf die Teilnahme der Lebenspartnerschaft an der Fortentwicklung des Eherechts.[61] Die Formulierungen deuten auf eine Einordnung als **familienrechtsinterne Synchronisierungsklausel** der beiden Rechtsinstitute Ehe und Lebenspartnerschaft hin, zumal die Entwurfsbegründung zu § 21 LPartG ebenfalls nur von der Entlastung um Gleichstellungseinschübe bei zukünftigen Regelungen des Eherechts spricht und im Übrigen allein die Aufrechterhaltung bestehender familienrechtsinterner Unterschiede hervorhebt.[62] Hinzu kommt, dass auch umgekehrt für staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen familienrechtlicher Vorgänge wie im Fall der Vaterschaftsanfechtung gem. § 1599 BGB ein bloßer (impliziter) Verweis(zusammenhang) mit dem Staatsangehörigkeitsrecht für nicht ausreichend erachtet und kritisch gesehen wird.[63]

Da im Anwendungsbereich der §§ 9 und 10 StAG zwischen der Ehe iSv § 1353 BGB und der Lebenspartnerschaft im Sinne des LPartG keine sachlichen Unterschiede auszumachen sind, die eine Ungleichbehandlung zu tragen vermögen, erweist sich die Einfügung der Lebenspartnerschaft (wie auch iRv § 9 Abs. 2 StAG, s. oben VII.) als vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG geboten.

VIII. Ergänzungen von § 27 Satz 3 und Einfügung eines Satz 4 StAG-Entwurf

Die Einschränkung der Verlustfolge durch die Einfügung einer Inlandsklausel (Ergänzung von Satz 3) erscheint **inkohärent**. Der Gesetzgeber hat die Inlandsklausel in § 25 Abs. 1 Satz 1 StAG gerade auf der Grundlage eines in Rechtsprechung und Literatur wiederholt dokumentierten Missbrauchs derselben gestrichen, um diesen zu beenden und dem Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit zur Beachtung zu verhelfen.[64] Inwiefern bei der Annahme als Kind mit Blick auf diesen Gesichtspunkt andere Maßstäbe gelten sollen, ist nicht erkennbar. Auch die Begründung ist unstimmig, soweit sie anführt es solle ein ungewollter Verlust der Staatsangehörigkeit verhindert werden, der sonst eine Wiedereinbürgerung erforderlich machen würde.[65] Ersterer Erwägung steht entgegen, dass der Verlust durch Adoption vorhersehbar und klar normiert ist. Eine Wiedereinbürgerung würde zweitens gerade die Aufgabe der durch Adoption erworbenen Staatsangehörigkeit voraussetzen, da auch für diesen Fall der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit gilt.

Die entsprechende Anwendung des § 25 Abs. 1 Satz 2 StAG (neuer Satz 4) zieht, wie schon im Anwendungsbereich von § 25 Abs. 1 Satz 2 StAG, § 12 Abs. 2 StAG und § 29 Abs. 3 StAG, eine

---

[61] *Duden*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2019, § 21 LPartG Rn. 1; ähnlich *Hahn*, in Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, 58. Edition 1.5.2021, § 21 LPartG Rn. 2; *Ring/Olsen-Ring*, in: Kaiser/Schnitzler/Schilling/Sanders (Hrsg.), BGB Familienrecht, 4. Aufl. 2021, § 21 LPartG Rn. 1; vgl. auch *Kaiser* in: Erman, BGB, 16. Aufl. 2020, § 21 LPartG Rn. 1: „Generalverweisung auf das Eherecht"; zu der Vorschrift existiert, soweit ersichtlich, keine über Datenbanken zugängliche Rechtsprechung.

[62] BT-Drs. 19/4670 vom 1.10.2018, S. 20, 30.

[63] Für eine ausdrückliche und normenklare Verlustregelung durch den Gesetzgeber *Müller* in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 17 StAG Rn. 31a; diese war offenbar in einem Referentenentwurf vom Juli 2019 noch vorgesehen, konnte aber nicht weiterverfolgt werden, vgl. https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/bmi_refe_4stagaendg.pdf (Seite 7).

[64] Exemplarisch BVerfG NVwZ 2006, 681 (682 Rn. 9); *McFadden*, German Law Journal 20 (2019), 72 (76 f.).

[65] BT-Drs. 19/29635 v. 12.5.2021, S. 7.

Fülle ungelöster Folgeprobleme nach sich. Unionsrechtliche Rechtsstatus wie die Unionsbürgerschaft und sekundärrechtlich geformte Aufenthaltsstatus sind gerade darauf ausgerichtet, durch eine gehaltvolle Rechteaustattung den Erwerb der Staatsangehörigkeiten anderer EU-Mitgliedstaaten nicht nur weniger dringlich, sondern im Fall der Unionsbürgerschaft (bis auf politische Rechte auf Bundes- und Landesebene) in der Sache weitgehend **überflüssig** zu machen.[66] Der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit liegt dem deutschen Staatsangehörigkeitsrecht weiter als Regel zugrunde und dient in internationaler Hinsicht der Vermeidung von Rechts- und Pflichtenkollision sowie der Vorbeugung zwischenstaatlicher Spannungen.[67] Das gilt paradoxerweise innerhalb der Europäischen Union in **erhöhtem Maße**, weil die Staaten hier institutionell besonders eng verbunden sind: Eine **unilaterale Vermehrung innereuropäischer Mehrstaatigkeit** kann in Verbindung mit der Rechtsprechung des EuGH zu einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts führen und so im Ergebnis eigene, zuvor unionsrechtlich nicht determinierte parlamentarische Gestaltungsspielräume **sukzessive verkleinern**.[68] Hinzu kommt die zwischen den Mitgliedstaaten schlecht bis nicht koordinierte **Vermeidung mehrfacher Stimmabgaben bei den Wahlen zum Europäischen Parlament** und eine mögliche Multiplizierung der Wahlmöglichkeiten von Mehrstaatern über Auslandswahlrechte zu nationalen Parlamenten, die letztlich einen **privilegierenden Mehrfacheinfluss** auf die Zusammensetzung des Rates und des Europäischen Rates eröffnen können.[69] Die Umstände lassen sich aufgrund der bewussten Teilnahme der Bundesrepublik an der europäischen Integration nicht mit dem Hinweis entkräften, man habe auf das Recht anderer Mitgliedstaaten keinen Einfluss, weil im Unionsverbund aufgrund der engen Verbindung gerade eine erhöhte Sensibilität gefragt ist und es hier um die **Rechtsfolgen eigener Gesetzgebung** geht, die in guter Absicht unbewusst eine demokratische Schieflage erzeugen können.[70] Ein ungehindertes Anwachsen mehrfacher Staatsangehörigkeiten widerspricht im Ergebnis dem „demokratischen Zusammenhang von Mitentscheidung und Mitverantwortung".[71] Vor dem Hintergrund, dass auch eine europarechtliche Verpflichtung zur Zulassung „innereuropäischer Mehrstaatigkeit" **nicht existiert**, sollten die Konsequenzen der fehlenden Rechtsfolgenkoordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten

---

[66] *Weber*, Die Unionsbürgerschaft als Status, in: Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht, Enzyklopädie Europarecht Band 10, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 83.

[67] BVerwG, Beschluss v. 14.5.2019, 1 B 29.19, BeckRS 2019, 11281, Rn. 8: „Normativ ist Mehrstaatigkeit systematisch weiterhin die begründungsbedürftige Ausnahme, die es im Interesse klarer Verhältnisse im nationalen Bereich sowie im internationalen Verkehr und zur Beherrschung von Rechts(anwendungs)konflikten zu vermeiden gilt." (Nachweise weggelassen).

[68] Vgl. etwa EuGH (Plenum), Urt. v. 2.10.2003, Rs. C-148/02, Rn. 26 ff – Garcia Avello; EuGH (Große Kammer), Urt. v. 14.11.2017, Rs. C-165/16, Rn. 50 f. – Lounes.

[69] *Weber*, in Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 29. Edition 1.4.2021, § 12 StAG Rn. 33.

[70] Zutreffend *Bauböck*, Theoretical Inquiries in Law 8 (2007), 453 (475): "Ignoring this problem because the number of such dual votes is insignificant would not be the right attitude to take. Electoral rights are the very core of citizenship, and we would not tolerate the possibility of multiple voting for a certain group of citizens in domestic elections even if the group were very small."

[71] *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001, S. 60; zu § 12 Abs. 2 StAG auch *v. Mangoldt*, Ius-sanguinis-Prinzip, Ius-soli-Prinzip und Mehrstaatigkeit, ZAR 1999, 243 (243 Fn. 4): „Zudem ist die Berufung auf die europäische Integration unschlüssig, es sei denn, man dächte an die Bildung einer Art Vereinigter Staaten von Europa."

evaluiert und das europarechtlich gar nicht erforderliche Vorhaben[72] grundlegend überdacht werden.

IX. Weitere Änderungen und Einzelaspekte

Nicht bereits näher aufgegriffene Vorhaben des Entwurfs der Bundesregierung (§ 12b Abs. 1 Satz 4 StAG-E; neu gefasster § 14 StAG-E; § 30 StAG-E; 38 StAG-E; § 39 StAG-E) werfen keine rechtlichen Fragen auf, die nicht bereits in der Entwurfsbegründung thematisiert wurden, weshalb sie nicht wiederholend kommentiert werden. Das gilt auch für redaktionelle und klarstellende Änderungen und Anpassungen, mit denen keine Rechtsänderungen verbunden sind.

Weitere vom Bundesrat vorgeschlagene und von der Bundesregierung konsentierte Vorschläge werfen entweder ebenfalls keine rechtlichen Probleme auf (§ 6 Satz 3 und 4 StAG-E) oder erfordern vorrangig die Klärung praktischer Bedarfsfragen in tatsächlicher Hinsicht (§ 32a StAG-E).

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

[72] BT-Drs. 19/29635 v. 12.5.2021, S. 7: "Der Erwerb oder Besitz der Staatsangehörigkeit einer dieser Staaten soll generell keine Auswirkungen auf den Fortbestand der deutschen Staatsangehörigkeit haben."

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 F

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/28674, 19/29635 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und BTDrs. 19/484 ; Antrag Fraktion Die Linke und BT-Drs. 1919552 Antrag Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

I. Zu Inhalt und Zweck einer gesetzlichen Änderung des StAG

Gegenstand der nachfolgenden Stellungnahme sind im wesentlichen der Gesetzentwurf der Bundesregierung.. Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht im Kern die gesetzliche Regelung der bisher nur unvollkommen in Art. 116 Abs. GG und Erlassen[1] geregelten Frage der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung für Verfolgte der NS Herrschaft und deren Abkömmlinge vor. Über die Notwendigkeit einer ergänzenden Regelung besteht inhaltlich in den wesentlichen Punkten Übereinstimmung.

Darüber hinaus werden Fragen der Folgewirkungen einer Verfassungsrechtlichen Ungleichbehandlung aus Gründen des Geschlechts geregelt, die bislang ebenfalls nur in befristeten staatsangehörigkeitsrechtlichen Vorschriften und Erlassen erfasst waren. Die Bundesregierung hat sich nunmehr für eine gesetzliche Regelung anstatt einer blossen Regelung mittels Verwaltungsvorschriften entschieden.

Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus Erleichterungen beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Ehegatten und Lebenspartner vor, die z.T. überfällige Anpassungen an die Rechtslage vornehmen.

II. Zur staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung der Folgen von NS. Unrecht.

Für die grundsätzliche Notwendigkeit einer ergänzenden Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen von NS Unrecht für Verfolgte und deren Abkömmlinge verweise ich auf meine frühere Stellungnahme zur Anhörung des Innnenausschusses BT-Drs.19(4) 369. 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. Mit § 15 StAG Entwurf werden nunmehr auch alle Fälle ausreichend erfasst , in denen der staatsangehörigkeitsrechtliche Verlust nicht in der Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit besteht , sondern auf andere verfolgungsbedingte Ursachen , wie z.B., Aufgabe der Staatsangehörigkeit,Emigration, Nichteinbürgerung , Ausschluss von Sammeleinbürgerung zurückzuführen ist. Verfassungsrechtlich bestehen gegen eine Erweiterung der verfolgungsbedingen Wiedergutmachungseinbürgerung auf Antrag keine Bedenken. da Art. 116 Abs. 2 GGnicht als abschließende Regelung der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung zu verstehen ist (BVerwGE 68, 220,237 und BVerwG E 85,108,119 zur Anwendung der allgemeinen staatsangehörigkeitsrechtlichen Bestimmungen von §§ 8 und 13 RuStAG; vgl. auch Wiss. Dienste BT , WD 3 -3000-277/18, S.8f.).

Allenfalls können gegen die Beschränkung auf die in § 15 Abs. 1 Nr.1bis 4 geregelten Einbürgerungsansprüche für Verfolgte und deren Abkömmlinge Bedenken im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung sachlich gleichartiger Tatbestände erhoben werden. Die Neuregelung sieht keine generelle Wiedergutmachung für die staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen früherer unrechtmäßiger bzw. rassisch motivierter Ablehnung von Einbürgerungsanträgen vor der NS Herrschaft 1933 vor. Angesichts des weiten gesetzgeberischen Spielraums, der dem Gesetzgeber zukommt, kann es aber nicht als verfassungsrechtlich geboten angesehen werden, umfassende Regeln für alle Folgewirkungen eines in der Vergangenheit geschehenen staatsangehörigkeitsrechtlichen Unrechts mit Wirkung für alle nachfolgenden Generationen wiedergutzumachen. Der Gesetzgeber darf sich daher auf die NS Herrschaft beschränken. Soweit von 1933 bis 1935 Ablehnungen von Wiedereinbürgerungen aus den Gründen des Art. 116 GG vorgenommen wurden , fallen diese unter § 15; dagegen ist eine generelle Ablehnung der Wiedereinbürgerung als Folge der Aufhebung des § 13 RuStAG a.F. -mangels eines Zusammenhangs mit Verfolgungsmaßnahmen aus den in Art. 116 Abs. 2 S.1 GG genannten Verfolgungsgründens nicht von § 15 StAG Entwurf erfasst.

Man wird daher die Anknüpfung an die Verfolgungsmaßnahmen von 1933 bis 1945 als sachgerechtes Unterscheidungskriterium ansehen können, weil mit der NS Machtergreifung 1933 rassistisch motivierte Gesetzgebung und Rechtsanwendung institutionalisiert worden sind.

Für § 15 StAG Entwurf stellen sich ungeachtet der - hinreichend breiten Anwendung auf alle Kategorien von staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgewirkungen von NS Unrecht praktische Fragen der Rechtsanwendung hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen, die in Verwaltungsvorschriften bzw. Anwendungshinweisen zu klären sein werden.

Voraussetzung für den Einbürgerungsanspruch nach § 15 ist , dass die Personen, die einen Anspruch für sich geltend machen , Im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen aus den in Art. 116 Abs.2 Satz 1 genannten Gründen eine der in Ziff. 1 – 4 aufgeführten staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen erlitten haben. Für Abkömmlinge gilt, dass sie ihren ihren Anspruch von einer dieser Personen ableiten , auch wenn sie naturgemäß nicht selbst von einer der in Ziff. 1 bis 4 genannten staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen unmittelbar betroffen sind .

Probleme beim Nachweis des Zusammenhangs mit Verfolgungsmaßnahmen könnten sich bei den in Ziff. 3 und 4 bezeichneten staatsangehörigkeitsrechtlichen Tatbeständen ergeben. Soweit Personen allgemein von einer Einbürgerung, die bei einer Antragstellung sonst möglich gewesen wäre , wegen der Zugehörigkeit zu einer aus rassischen Gründen verfolgten Gruppe bzw. Minderheit ausgeschlossen sind, ergibt sich der Tatbestand der Ziff . 3 bereits aus der gesetzlichen Regelung oder einer Verwaltungspraxis. Das gilt insbesondere für Juden und andere als Zigeuner oder fremdvölkisch bezeichnete Personen. Insoweit ist ein Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen bereits durch die Gruppenzugehörigkeit dargelegt-

Im Falle der Nichteinbürgerung nach Antragstellung (1.Alternative von Ziff.3), ohne dass eine allgemeine gesetzliche oder Verwaltungsregelung besteht , ist grundsätzlich ein individueller Nach weis des Verfolgungszusammenhangs zu führen, wenn ein Einbürgerungsantrag

gescheitert ist. Es reicht dabei nicht aus, dass die betreffende Person nach den nach 1945 geltenden oder heutigen Einbürgerungsvorschriften möglicherweise erfolgreich wäre. Der erforderliche „ Zusammenhang“ mit Verfolgungs maßnahmen aus rassischen, religiösen oder politischen Gründen muss zwar nicht notwendigerweise in einer Begründung eines Ablehnungsbescheids zum Ausdruck kommen. Ein Nachweises eines Verfolgungszusammenhangs setzt eine Feststellung der Gründe einer Ablehnung oder Nichtbarbeitung der über eine Einbürgerung entscheidenden Behörde in der Zeit zwischen 1933 und 1945 voraus und wird daher mangels objektiver Kriterien für eine rassisch oder politisch begründete Ablehnung häufig nur schwer geführt werden können. Ausreichend ist, wenn die betreffende Person anderweitigen Verfolgungsmaßnahmen oder Benachteiligungen aus den Gründen des Art. 116 Abs. 2 GG ausgesetzt ist oder wegen der Nähe zu einer Person, die von dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen ist oder die deutsche Staatsangehörigkeit aus den Gründen des Art. 116 Abs. 2 GG verloren hat, als nicht hinreichend verläßlich im Sinne des Reichsbürgergesetzes gilt. Als allgemeine Erfahrungstatsachen können die zum Zeitpunkt der Antragstellung bzw. Entscheidung über einen Einbürgerungsantrag bekannten Erkenntnisse über Dauer und Ablauf eines Einbürgerungsverfahrens zugrundegelegt werden.

An die Stelle der Ablehnung oder Nichtbearbeitung eines Einbürgerungsantrags tritt die freiwillige oder erzwungene Aufgabe des gewöhnlichen Aufenthalts, die wiederum Im Zusammenhang mit den rassischen, politischen oder religiös motivierten Verfolgungsmaßnahmen stehen muss. Dies kann in der Form vorliegen, dass mit der Ausreise drohenden Verfolgungsmaßnahmen zuvorgekommen wird oder eine Ausweisung oder Abschiebung aus diesen Gründen erfolgt ist.Ein Nachweis, dass ohne eine erzwungene Ausreise oder Aufenhaltsbeendigung ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erfolgt wäre , wird kaum geführt werden können, da in der NS Rechtsordnung die rechtsstaatlichen Grundsätze über die Einhaltung von Rechtsnormen und das Verhältnis von Gesetz und Exekutive ohnedies keine Geltung besassen.

III.. Wiedergutmachung verfassungswidriger Ungleichbehandlung (§ 5 StAG Entwurf)

Neben der Regelung der Folgen spezifisch staatsangehörigkeitsrechtlichen Unrechts (Wiedergutmachungsgedanke) sieht die vorgeschlagene Neuregelung auch Einbürgerungsansprüche für Abkömmlinge von Personen vor, denen nicht aus Gründen des NS- Staatsangehörigkeitsrechts , sondern wegen der bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts weiterbestehenden Ungleichbehandlung von unehelichen Kindern deutscher Väter und ehelichen Kindern deutscher Mütter die deutsche Staatsangehörigkeit vorenthalten blieb. Ungeachtet der Rechtsprechung des BVerfG , nach der die bisher geltende Befristung des Erklärungsrechts als Verfassungsgemäß anzusehen ist, erscheint es sachgerecht, aus den in der Begründung des Gesetzentwurfs dargelegten Gründen, den geltenden Rechtszustand zu ändern und damit eine Fortwirkung eines mit den Wertentscheidungen des Grundgesetzes nicht konformen staatsangehörigkeitsrechtlichen Zustand zu korrigieren. § 5 StAG Entwurf gilt auch für Abkömmlinge mit Verfolgungshintergrund .

Für beide Kategorien von Ansprüchen auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit - Einbürgerungsrecht auf Antrag nach §15 und Erklärungsrecht nach § 5 gilt ein

Aussschlussgrund bei erheblicher Straffälligkeit. Dagegen bestehen m.E. keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Dabei ist davon auszugehen, dass im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts auch in bezug auf Wiedergutmachungsansprüche ein breiter Handlungsspielraum des Gesetzgebers besteht, der auch in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu den bisher geltenden einfachrechtlichen Regelungen zur Wiedergutmachung anerkannt wird. Ein sachlicher Grund liegt in der sich in der Straffälligkeit manifestierenden mangelnden Gewährleistung einer Einhaltung der deutschen Rechtsordnung. Es besteht daher ein beachtliches öffentliches Interesse am Ausschluss erheblich straffälliger Antragsteller, ungeachtet dessen, dass gesetzessystematisch der Anspruch im übrigen von keinen weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht wird. Im übrigen beruhen die Ausschlussgründe von § 5 Abs.2 folgerichtig aufdem Gedanken, dass kein Anlass für eine Wiedergutmachungseinbürgerung besteht , wenn die diskrimierenden Folgen bereits beseitigt wurden.

Auch gegen die Erklärungsfrist von 10 Jahren bei § 5 bestehen keine sachlichen Bedenken. Schon im Hinblick auf Rechtssicherheitserwägungen erscheint eine Frist sinnvoll, die den Betroffenen hinreichend lange Zeit einräumt ,ob sie sich für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit entscheiden wollen. Eine entsprechende Frist ist in § 15 für die Fälle der Wiedergutmachung von NS Unrecht nicht vorgesehen. Auch in diesem Fall sprechen an sich Erwägungen der Rechtssicherheit für eine Frist . Das fortbestehende Interesse an staatsangehörigkeitsrechtlicher Wiedergutmachung (so der Gesetzentwurf) begründet zwar die Einführung der ergänzenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung , ist aber als solches noch kein überzeugendes Argument für zeitlich unbefristete Ansprüche auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit aus Gründen der Wiedergutmachung. Immerhin lassen sich als Unterscheidungsmerkmal die besonderen Schwierigkeiten des Nachweises und der Aufklärung von NS verfolgungsbedingter staatsangehörigkeitsrechtlicher Diskriminierung anführen.

IV. Befristung und Generationenschnitt

Mit § 4 ist grundsätzlich ein „Generationenschnitt“ für Abkömmlinge deutscher Staatsangehöriger, deren Eltern bereits im Ausland geboren worden sind, eingeführt worden. Die Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Geburt bleibt möglich durch Eintrag ins Geburtenregister.Diese Regelung gilt nach § 4 Abs.5 StAG Entwurf nicht für die Kategorie der Abkömmlinge von deutschen Staatsangehörigen ,die die deutsche Staatsangehörigkeit nach Art.116 Abs.2 GG oder § 15 erworben haben und Abkömmlinge eines deutschen Staatsangehöriger, wenn dieser ohne den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit einen Anspruch nach Art. 116 Abs. 2 GG oder § 15 gehabt hätte. Sie gilt dagegen auch für die Abkömmlinge von Personen,die die deutsche Staatsangehörigkeit wegen verfassungswidriger Ungleichbehandlung verloren und nach Umzug ins Ausland durch Erklärung die deutsche Staatsangehörigkeit erlangt haben.

Nach der Begründung des Entwurfs werden mit § 4 Abs.5 StAG Entwurf im Ausland geborene Personen erfasst, deren deutscher Elternteil nach dem 31.12.1999 (Einführung Generationenschnitt) im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat,auch wenn der deutsche Elternteil oder dessen Vorfahren die deutsche

Staatsangehörigkeit aufgrund von Art. 116 Abs.2 GG oder § 15 erworben haben. „ Als Ausdruck der historischen Verantwortung Deutschlands soll es auch in diesen Fällen keinen Generationenschnitt geben „ (BT-Drs. 19/28674, s. 15). Abkömmlinge von NS Verfolgten sollten daher nicht wie gewöhnliche Auslandsdeutsche behandelt werden.

Grundsätzlich erscheint es gerechtfertigt, bei allen Regeln über die Wiedergutmachung von NS Unrecht einen großzügigen Maßstab anzulegen und dabei auch die Besonderheiten und Schwierigkeiten beim Nachweis von NS Verfolgung und Geltendmachung von Ansprüchen zu berücksichtigen.Es geht allerdings offensichtlich über den in Art. 116 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Wiedergutmachungsgedanken hinaus , wenn eine Wiedergutmachungseinbürgerung von Eltern oder Großeltern bereits erfolgt ist und damit die staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgewirkungen auch für die Abkömmlinge grundsätzlich beseitigt sind. Der im Ausland lebende wiedereingebürgerte Deutsche kann seine Kinder im Geburtenregister eintragen lassen. Die unleugbare historische Verantwortung für das NS Unrecht trägt aber nicht weiter als die Beseitigung fortwirkender staatsangehörigkeitsrechtlicher Nachteile für die Abkömmlinge. Die Einführung des Generationenschnitts ist als staatsangehörigkeitsrechtliche Grundentscheidung bezüglich der Weitergabe der deutschen Staatsangehörigkeit für Generationen im Ausland lebender ehemaliger Deutscher eingeführt worden. Ein Zusammenhang mit Folgen staatsangehörigkeitsrechtlichen NS Unrechts bezüglich der Eintragung im Geburtenregister wäre allenfalls über eine Unzumutbarkeit herzustellen, was jedoch im Hinblick auf eine bereits erfolgte Einbürgerung nicht recht plausibel erscheint.Es bleibt der Unterschied, dass in denFällen der NS Verfolgung der Auslandsaufenthalt regelmässig nicht freiwillig erfolgte, während bei anderen Auslandsdeutschen jedenfalls typischerweise die Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland auf einer freien Entscheidung beruht. Ob dieser Unterschied eine unterschiedliche Behandlung bezüglich der Obliegenheit , Abkömmlinge zu registrieren, zu tragen vermag , erscheint mir zweifelhaft. Da insgesamt aber an der Effektivität und Zumutbarkeit der Regelung über den Generationenschnitt keine begründeten Zweifel, insbes. im Hinblick auf die praktische Verfügbarkeit der Möglichkeit der Eintragung ins Geburtenregister ,bestehen. Erscheint eine Ausnahme vom Regelfall des § 4 nicht hinreichend plausibel..

V.Adoption und Einbürgerungsregelungen

Die vorgeschlagenen Änderungen beim_Adoptions und Einbürgerungsrecht in der vom Bundesrat und den Ausschüssen modifizierten Fassung, die von der Bundesregierung übernommen worden sind, sind im Allgemeinen sachgerecht und tragen der Entwicklung der Rechtslage in bezug auf die Rechtsstellung eingetragener Lebenspartner Rechnung .Ungeachtet der für das deutsche Recht geltenden Gleichstellung von Ehe und eingetragener Partnerschaft sind die Regelungen auch nicht überflüssig, weil sie auch für ausländische eingetragene Partnerschaften gelten.

Die neue Definition der Adoptionsvoraussetzungen stellt sicher ,dass bei einer ausländischen Adoption die Mindestanforderungen an die Gleichwertigkeit zu einer deutschen Adoption gewahrt sind. Die Vorschrift des § 6 StAG gilt für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit kraft Adoption durch einen Deutschen .

Die Klarstellung , dass die Beispielsfälle für eine besondere Integrationsleistung nicht als kumulative Erfordernisse zu verstehen sind, ist sinnvoll. Es sollte aber in den Anwendungsvorschriften auch ausdrücklich klargestellt werden, dass es um eine Gesamtbeurteilung einer erfolgreichen Integration , nicht um automatischen Anspruchserwerb bei unterschiedlich auslegbarem zivilgesellschaftlichem Engagement geht.

Sinnvoll erscheint auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Auflage im Rahmen der Anspruchseinbürgerung nach § 10 Abs.3a StAG Entwurf. . Ein Manko der Vorschrift ist die fehlende Regelung der Konsequenzen einer Nichteinhaltung der Auflage. Für eine Verlustregelung gelten die strengen Voraussetzungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechuung , wonach ein lediglich implizierter –Verlust nicht ausreicht, sondern eine ausdrückliche Regelung geboten ist, wie sie in § 29 Abs.3 für die Nichteinhaltung der Zweijahresfrist für Optionspflichtige vorgesehen ist .

Die Änderung in § 27 StAG Entwurf schränkt die Verlustfolgen bei einer wirksamen Adoption eines minderjährigen Deutschen durch einen Ausländer, die zum Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit führt ein, wenn der Angenommene und dessen Abkömmlinge in Deutschland bleiben oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. DieRegelung spiegelt eine gewisse Widersprüchlichkeit des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts in der Frage der Zulassung vonDoppelstaatigkeit wider. Einerseits erscheint es sinnvoll, einem minderjährigen ehemaligen Deutschen, der als Minderjähriger durch einenAusländer adoptiert wird, die gleichen Rechte zu geben,wie in Deutschland geborenen ius Soli Deutschen, die in Deutschland aufgewachsen sind. Andererseits hat sich der Gesetzgeber für die Abschaffung der alten Inlandsklausel entschieden und es ist kein wirklich überzeugender sachlicher Grund vorhanden, warum dies für Adoptivkinder keine Geltung haben soll. Auch die Auslegung der gewählten Formulierung in der Neufassung wirft einige Fragen auf. Was bedeutet“ bleiben“ , auf welchen Zeitpunkt ist abzustellen,kann unmittelbar nach Erwerb Deutschland verlassen werden?)

Ein sachlicher Grund besteht fürdie entspr.Anwendung des § 25 Abs.1 S.2 im Hinblick auf die Freistellung von Unionsbürgern von der Pflicht, ihre ausländische Staatsangehörigkeit bei Erwerb der deutschen aufzugeben. Eine unterschiedliche Behandlung von Einbürgerungsbewerbern und minderjährigen deutschen , die von einem Ausländer adoptiert werden, wäre sachlich kaum verständlich zu machen. Ungeachtet dessen ist die Privilegierung europäischer Doppelstaater im Hinblick auf das Prinzip der gleichen politischen Mitwirkungsrechte insbes.bei den Wahlen zum Europäischen Parlament rechtspolitisch und demokratietheoretisch nicht akzeptabel.

Bezüglich der Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen wäre eine ausführliche Abhandlung der verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Grundlagen einer Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts erforderlich, die nicht im Rahmen dieser Stellungnahme vorgenommen werden kann. Meine Stellungnahme beschränkt sich daher lediglich auf die Aussage, dass die Vorschläge einer Aufgabe der Vermeidung der Doppelstaatigkeit und des Verzichts auf Integrationsforderungen und Gewährung eines Einbürgerungsanspruchs nach bereits drei Jahren (Flüchtlinge) bzw. fünf Jahren ohne Rücksicht auf das Bestehen nur vorläufiger Aufenthaltstitel würde das geltende System differenzierter Aufenthaltstitel zu jeweils unterschiedlichen Aufenthaltszwecken

auflösen und die Staatsangehörigkeit als fundamentalen Status einer dauernden Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft faktisch aufgeben. Ungeachtet des großen Spielraums, den der Gesetzgeber bei der Regelung der Frage einer staatsangehörigkeitsrechtlichen Bewältigung von Einwanderung genießt ,wäre damit die verfassungsrechtliche Grenze für den Kern des Staatsangehörigkeitsstatus tangiert.

Bei der Frage der Zulassung vonMehrstaatigkeit und der Einführung von zusätzlichem ius soli hat der Gesetzgeber große politische Handlungsspielräume, bei denen der Gesetzgeber auch den besonderen gesellschaftlichen und außenpolitischen Gegebenheiten Rechnung tragen kann. So bestanden auch beachtliche Gründe dafür , unter prinzipieller Aufrechterhaltung der Vermeidung der Mehrstaatigkeit ein über vergleichbare europäische Regelungen hinausgehendes Erwerb kraft Geburt im Inland einzuführen. Dabei ist im Hinblick auf die fundamentale Bedeutung der Staatsangehörigkeit aber immer im Auge zu behalten, dass die Regeln über den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit demZiel zu dienen haben, Bestand der verfassungsmäßigen Ordnung und die politische Stabilität zu gewährleisten. Integrationsanforderungen können als weltweit anerkannte Voraussetzungen einer Einbürgerung angesehen werden. Eine im Rechtsvergleich einzigartige Aufgabe von Integrationsanforderungen , die Ersetzung von ius sanguinis durch ius soli (Antrag der Fraktion Die Linke) würde die Bundesrepublik Deutschland nicht nur auf europäischer Ebene , sondern auch international isolieren (selbstverständlich kennt auch die USA den Erwerb kraft Abstammung), Durch die Einbürgerungsoption allein auf grund eines dreijährigen Aufenthalts (auchdas internationale und europäische Flüchtlingsrecht sehen auch die Möglichkeit eines temporären Schutzes vor) würde das mit der Staatsangehörigkeit untrennbar verbundene Regelungsgefüge von Schutzausübung und Verantwortlichkeit empfindlich gestört. Vereinfacht ausgedrückt; Migrantenstatus und Staatsangehöriger würden ihre Unterscheidungsfunktion verlieren. Mit modernem Staatsangehörigkeitsrecht hat all dies nichts zu tun, sofern man unter Modernität nicht Vorschläge versteht, die in keinem Staat auch nur einigermassen ernsthaft diskutiert werden.

Kay Hailbronner 3.6.2021

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

Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)860 G

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

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

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

Berlin, den 5. Juni 2021

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 7. Juni 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 Abgeordneten Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht und eine Einbürgerungsoffensive

BT-Drucksache 19/19484

c) Antrag der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Canan Bayram und weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

20 Jahre modernes Staatsangehörigkeitsrecht – Das Fundament einer pluralen Gesellschaft erhalten und reformieren

BT-Drucksache 19/19552

Ich bedanke mich für die Einladung und äußere mich zu dem Gesetzentwurf und den Anträgen wie folgt:

A. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung 3

1. Zum Kontext des Entwurfs 3

2. Wiedergutmachungseinbürgerung für von Nazi-Verfolgungsmaßnahmen Betroffene (§ 15) 5

a. Keine abschließende Regelung der Wiedergutmachungsfälle (§ 15 Abs. 1 Satz 1) 5

b. Von Einbürgerungen Ausgeschlossene (§ 15 Abs. 1 Nr. 3) 5

3. Kein Schlussstrich bei der Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht im Staatsangehörigkeitsrecht – Ausschluss des Generationsschnittes in Wiedergutmachungskonstellationen (§ 4 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5) 6

4. Wiedergutmachung wegen geschlechterdiskriminierender Regelungen (§ 5) 7

a. Automatisches Auslaufen der Regelung nach zehn Jahren 7

b. Wirksamwerden des Erklärungserwerbs 8

5. Änderungen der Einbürgerungstatbestände nach § 10 10

a. Ausschluss von Inhaber.innen einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte zur Arbeitsplatzsuche von der Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 Nr. 2) 10

b. Änderungen der privilegierten Ermessenseinbürgerung bei besonderen Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 Satz 2) 11

c. Klarstellung zu den Anforderungen bei den Deutschkenntnissen (§ 10 Abs. 4 Satz 1) 11

6. Regelung zur Anrechnung von Aufenthaltszeiten für die Einbürgerung bei Aufenthaltsunterbrechungen (§ 12b) 12

7. Einbürgerung von Ehegatten mit Aufenthalt im Ausland (§ 14) 12

B. Zur Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 19/29635) – Verschärfung beim Staatsangehörigkeitserwerb durch Auslandsadoption (§ 6) 13

C. Zu den Anträgen zur Modernisierung und Reform des Staatsangehörigkeitsrechts 14

Anlage: Tarik Tabbara, Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft: Ein Blick zurück und nach vorn – Thesen 16

A. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

1. Zum Kontext des Entwurfs

Es ist nachdrücklich zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf nunmehr endlich weitrechende und überwiegend großzügige Regelungen zur Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht im und durch das Staatsangehörigkeitsrecht vorsieht. In der Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss am 19. Oktober 2019 zu drei Initiativen zu eben dieser Wiedergutmachung musste das ernüchternde Fazit noch lauten:

> „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.“[1]

Dieser nun erfolgende Schritt, die Wiedergutmachung auf eine parlamentarisch erarbeitete und beschlossene Grundlage zu stellen, ist für die Betroffenen von praktischer aber auch von hoher symbolischer Bedeutung, aber nicht nur für diese, wie die Gesetzesbegründung zu einschränkend formuliert,[2] sondern diese demokratische Symbolik der Wiedergutmachung, die auch im Jahre 2021 alles andere als abgeschlossen ist, ist insgesamt im staatlichen und öffentlichen Interesse.

Der jetzt vorgelegte Gesetzesentwurf ist auch vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Mai 2020 zu sehen. In dieser Kammerentscheidung wurde in erfreulicher Klarheit der einengenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachungsanspruch in Art. 116 Abs. 2 GG eine klare Absage erteilt. Statt einer formalistisch-hypothetischen Prüfung betonte das Gericht die materialen Wertentscheidungen des Grundgesetzes. Geschlechterdiskriminierende Regelungen, die längst außer Kraft sind, dürften heute nicht einmal lediglich hypothetisch angewandt werden, weil sie sonst weiter ihre diskriminierende Wirkung entfalten würden.[3]

---

[1] Tarik Tabbara, Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober 2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion die Linke zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes BT- Drs. 19/13505 u.a., Ausschussdrucksache 19(4)369 C, S. 5.
[2] BT-Drs. 19/28674, S. 1, 11.
[3] BVerfG-K, Beschl. v. 20.05.2020 – 2 BvR 2628/18 (Wiedergutmachung), Rn. 58. So auch schon Tarik Tabbara, Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober 2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion die Linke zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes BT- Drs. 19/13505 u.a., Ausschussdrucksache 19(4)369 C, S. 3-5 m.w.Nachw.

Diese Entscheidung hat zunächst nur Auswirkungen für Fälle von nicht-ehelichen Kindern deutscher Väter und ehelichen Kindern mit Ausländern verheirateter deutsche Mütter. Sie hat aber darüber hinaus für das ganz staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachungsrecht Bedeutung. Dies bedarf aber gleichwohl einer Durcharbeitung durch den Gesetzgeber, worauf ich bereits an anderer Stelle hingewiesen habe:

> „Gerade angesichts der dem Staatsangehörigkeitsrecht eigenen Beharrungskräfte (hierzu die teilweise beschämende Darstellung von Nicholas Courtman[4]) sollte nicht darauf vertraut werden, dass die Kammerentscheidung, gerade auch in ihrem grundsätzlichen Potenzial im Hinblick auf die Wiedergutmachungslogik des Art. 116 Abs. 2 GG, von der Rechtsanwendung von alleine umgesetzt wird. Wiedergutmachung, das hat diese Entscheidung der 2. Kammer nochmal deutlich vor Augen geführt, braucht rechtssichere Zugänge zur deutschen Staatsangehörigkeit. Hier auf eine großzügige Handhabung von Ermessensnormen zu hoffen, wäre nach allen Erfahrungen wenig ratsam. Zweifel in der Rechtsanwendung sollten durch den Gesetzgeber selbst geregelt werden. Sonst ist zu befürchten, dass zu viele Zweifelsfälle auf der Strecke bleiben.“[5]

Dass die Bundesregierung nun den Weg der Erlasse verlässt und einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der sich nicht darauf beschränkt, nur das unbedingt Nötige zu regeln –Umsetzungsbedarf i.e.S. folgt aus der Entscheidung ohnehin nicht, da für die direkt Betroffenen unmittelbar ein Anspruch aus Art. 116 Abs. 2 GG folgt –, sondern sichtlich von dem Bemühen getragen ist, alle bisher diskutierten Fallkonstellationen soweit wie möglich einzubeziehen. Zu einzelnen Kritikpunkten s.u.

---

[4] Nicholas Courtman, Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 21.10.2019, Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht, Anhang: Rekonstruktion der rechtspolitischen und -geschichtlichen Entwicklungen auf dem Gebiet der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht in, 1949-89, Ausschussdrucksache 19(4)370.

[5] Tarik Tabbara, *Eine Lehrstunde Verfassungsrecht für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, VerfBlog,*2020/6/17, https://verfassungsblog.de/eine-lehrstunde-verfassungsrecht-fuer-das-deutsche-staatsangehoerigkeitsrecht/, DOI: 10.17176/20200618-003710-0.; vgl. auch ders., Reparations for injustice: the German Constitutional Court Decides on Generous Access to Citizenship, globalcit.eu June 24, 2020.

2. Wiedergutmachungseinbürgerung für von Nazi-Verfolgungsmaßnahmen Betroffene (§ 15)

a. Keine abschließende Regelung der Wiedergutmachungsfälle (§ 15 Abs. 1 Satz 1)

§ 15 Absatz 1 Satz 1 schafft in den Nummern 1 bis 4 einen gesetzlichen Einbürgerungsanspruch für die vier relevanten Fallgruppen, die nicht direkt unter Art. 116 Abs. 2 GG fallen, bei denen aufgrund der Nazi-Verfolgung gleichwohl aber ein Wiedergutmachungsinteresse am Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit besteht.[6] Die Gesetzesbegründung stellt aber selbst ausdrücklich fest, dass die allgemeinen Einbürgerungsvorschriften (§§ 8 ff.) unberührt bleiben. Dies ist zutreffend dahingehend zu verstehen, dass die Regelung in § 15 nicht als abschließende Regelung für die staatsangehörigkeitsrechtliche Fälle mit Wiedergutmachungsgehalt im Zusammenhang mit der Nazi-Zeit zu verstehen ist, sondern für nicht geregelte Konstellationen der Weg über die Ermessenseinbürgerungsregelungen (§ 8 StAG (Inland) oder §§ 13, 14 StAG (Ausland)) weiterhin offengehalten werden sollte. Hier wird angeregt, dass dies neben der Regierungsbegründung auch im parlamentarischen Verfahren bekräftigt wird.

b. Von Einbürgerungen Ausgeschlossene (§ 15 Abs. 1 Nr. 3)

Nummer 3 gewährt zwei Personengruppen einen Einbürgerungsanspruch: Einerseits Personen, deren Einbürgerungsantrag nicht bearbeitet wurde oder Personen, die von einer Einbürgerung generell ausgeschlossen waren. Für letztere verlangt der Entwurf, dass die Einbürgerung, „bei einer Antragstellung sonst möglich gewesen wäre“. Nach der Gesetzesbegründung soll dies voraussetzen, dass die Betroffenen „die damaligen Einbürgerungsvoraussetzungen dem Grunde nach erfüllt hätten.“[7] Es dürfte praktisch vielfach sehr schwierig, wenn nicht unmöglich sein, zu klären, ob die entsprechenden Einbürgerungsvoraussetzungen nach der damaligen Einbürgerungspraxis vorgelegen hätten. Noch problematischer ist allerdings, dass diese Regelung dazu führen würde, dass der Einbürgerungsanspruch von der nachträglich hypothetischen Anwendung von Einbürgerungsvorschriften abhinge, die z.T. von nationalistischen und diskriminierenden Vorstellungen geprägt waren,[8] die klar mit den

[6] Zu den Fallgruppen und den Hintergründen: Esther Weizsäcker, Wiedereinbürgerungsansprüche und Perpetuierung von Diskriminierung, in: Bischoff/Rürupp, Ausgeschlossen, 2018, S. 135, 147 et passim.
[7] BT-Drs. 19/28674, S. 21.
[8] Siehe die Darstellung bei Oliver Trevisiol, Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich: 1871-1945, 2006, S. 113-177;

Wertvorstellungen des Grundgesetzes nicht in Einklang stehen. Wie aber das Bundesverfassungsgericht in der eingangs der Stellungnahme erwähnten Entscheidung befunden hat, dürfen Rechtsvorschriften, die aus heutiger Sicht nicht mit den Wertentscheidungen des Grundgesetzes in Einklang stehen, nicht – auch nicht hypothetisch – angewandt werden, weil diese Vorschriften ansonsten noch heute ihre diskriminierende Wirkung entfalten.[9] Anders als bei den geschlechterdiskriminierenden Regelungen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt, steht hier die Option, statt der diskriminierenden Regelungen, die heutigen Regelungen anzuwenden, nicht sinnvoll zur Verfügung, da es sich insgesamt um Ermessensnormen (insbes. § 8 RuStAG a.F.) handelte, die zudem regional ganz unterschiedlich angewandt wurden.[10] Es wird daher empfohlen aus Gründen einer großzügigen Wiedergutmachung und der Praktikabilität nur darauf abzustellen, ob Personen abstrakt von einer Einbürgerung ausgeschlossen waren. Dies könnte durch die Streichung des Einschubs in § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 („die bei einer Antragstellung sonst möglich gewesen wäre“) gewährleistet werden.

3. Kein Schlussstrich bei der Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht im Staatsangehörigkeitsrecht – Ausschluss des Generationsschnittes in Wiedergutmachungskonstellationen (§ 4 Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5)

Die Regelung betrifft den sogenannten Generationenschnitt, der besagt, dass im Ausland geborene Kinder deutscher Eltern oder eines deutschen Elternteils dann nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn einer oder beide deutschen Elternteile selbst nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurden, es sei denn für das Kind wird innerhalb eines Jahres nach der Geburt ein Antrag zur Beurkundung der Geburt im Geburtsregister nach § 36 Personenstandsgesetz gestellt. Der Entwurf stellt klar, dass in den Wiedergutmachungskonstellationen des Nazi-Unrechts (Art. 116 Abs. 2 GG und § 15 StAG-E) der Generationenschnitt keine Anwendung findet. Dies ist nachdrücklich zu begrüßen. Dass die von der Verfassung zeitlich nicht begrenzte von Wiedergutmachungsregelung des Art. 116 Abs. 2 GG aufgrund der einfachrechtlichen Regelung des Generationenschnitts § 4 Abs. 4 StAG ausgelaufen wäre, wie das in der Begründung zu diesem Gesetzentwurf angenommen wird,[11]

[9] BVerfG-K, Beschl. v. 20.05.2020 – 2 BvR 2628/18 (Wiedergutmachung), Rn. 58.
[10] Dieter Gosewinkel, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert, 2016, S. 44.
[11] BT-Drs. 19/28674, S. 2, 11 f., 14 f.

wäre einem rechtspolitisch wie aber v.a. auch verfassungsrechtlich äußerst bedenklichen Schlussstrich gleichgekommen.[12]

4. Wiedergutmachung wegen geschlechterdiskriminierender Regelungen (§ 5)

a. Automatisches Auslaufen der Regelung nach zehn Jahren

Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht erst am 21. Mai 1974 entschieden, dass § 4 Abs. 1 RuStAG gegen den Grundsatz der Geleichberechtigung von Männern und Frauen verstoßen hatte, weil Kinder einer deutschen Mutter, die mit einem Ausländer verheiratet war, anders als Kinder eines deutschen Vaters, der mit einer Ausländerin verheiratet war, nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten.[13] Die daraufhin getroffene Regelung räumte den von dem gleichheitswidrigen Ausschluss von der deutschen Staatsangehörigkeit betroffenen Kindern ein Recht auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Erklärung ein.[14] Dieses Recht wurde aber nur Kindern zugestanden, die nach dem 1. April 1953 geboren waren (was aufgrund der Ausnahmevorschrift Art. 117 GG für geschlechterdiskriminierende Regelungen möglich wenn auch keineswegs zwingend war) und das Erklärungsrecht wurde auf drei Jahre befristet und lief automatisch zum 31. Dezember 1977 aus. Diese Lösung wurde zu Recht als „eine Altfallregelung in der Form einer Minimallösung" kritisiert.[15] In der Folgezeit hat sich gezeigt, dass diese Frist viel zu eng bemessen war und die Beschränkung des Erklärungsrechts auf nach dem 1. April 1953 geborene Kinder insbesondere in Geschwisterkinderkonstellationen neue Ungerechtigkeiten geschaffen hat, die kaum nachvollziehbar waren. Es ist daher sehr zu begrüßen, wenn jetzt über 40 Jahre nach dem Auslaufen der ursprünglichen „Minimallösung" ein neuer Anlauf zur Wiedergutmachung unternommen wird. Es ist auch zu begrüßen, dass auch weiteren von anderen geschlechterdiskriminierenden Regelungen im Staatsangehörigkeitsrechte Betroffenen und ihren Nachkommen ein Erklärungsrecht eingeräumt werden soll (Nr. 1-4).

---

[12] Tarik Tabbara, Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober 2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktion die Linke zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes BT- Drs. 19/13505 u.a., Ausschussdrucksache 19(4)369 C, S. 12-14. Vgl. auch BVerfG-K, Beschl. v. 20.05.2020 – 2 BvR 2628/18 (Wiedergutmachung), Rn. 48: „Auf die Wiedereinbürgerung besteht nach dem Wortlaut des Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG ein Rechtsanspruch („sind […] wieder einzubürgern). Es ist daher unzulässig, sie von in Art. 116 Abs. 2 Satz 1 GG nicht genannten Voraussetzungen abhängig zu machen."
[13] BVerfGE 37, 217 (Staatsangehörigkeitserwerb von Abkömmlingen).
[14] Art. 3 RuStAG-Änderungsgesetz 1974, BGBl. I 3741.
[15] Günter Renner, in: Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl. 2005, § 17 StAG Rn. 7.

Mit der Befristung des Erklärungsrechts auf zehn Jahre könnte allerdings ohne Not, ein Fehler der Vergangenheit wiederholt werden. Schon die Frage, wie hoch die Zahl derjenigen ist, die von dem Erklärungsrecht Gebrauch machen können, ist von großer Unsicherheit gekennzeichnet. Der Gesetzentwurf selbst „rechnet" mit zwei Szenarien – für die beiden Wiedergutmachungsregelungen in § 5 und § 15 zusammengerechnet – wobei das zweite Szenario mit 5.000 Fällen pro Jahr mehr als dreimal so hoch angesetzt ist wie das erste Szenario mit 1.500 Fällen.[16] Schon diese nachvollziehbare Unsicherheit spricht dagegen, den Erklärungserwerb jetzt zu befristen, auch wenn die Frist mit zehn Jahren im Vergleich zur Vorläuferregelung nicht von vornherein untauglich ist. Um nicht ggf. erneut feststellen zu müssen, dass die Frist nicht hinreichend bemessen war, sollte die Regelung nicht automatisch nach zehn Jahren auslaufen, sondern stattdessen sollte zu diesem Zeitpunkt eine Evaluierung gesetzlich vorgesehen werden, in der überprüft wird, ob die Reglung künftig wegfallen kann. Dies würde auch dem Interesse nach Rechtssicherheit genüge tun. Der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Mai 2020 dürfte zudem über die konkret entschiedene Fallkonstellation hinaus zu entnehmen sein, dass das Gericht gegenüber einer früheren Kammerentscheidung[17] dem Gedanken der materiellen Verfassungsmäßigkeit bei diskriminierenden Regelungen im Staatsangehörigkeitsrecht ein deutlich gestiegenes Gewicht beimisst.[18] Ein Interesse an der zeitnahen Klärung von staatsangehörigkeitsrechtlichen Statusfragen, auf das sich die Begründung für die Befristung hier im Wesentlichen stützt,[19] wurde hier vom Bundesverfassungsgericht als ein der erweiternden Auslegung des Abkömmlingsbegriffs nach Art. 116 Abs. 2 GG entgegenstehendes Interesse nicht einmal erwähnt.

b. Wirksamwerden des Erklärungserwerbs

Die Regelung des Wirksamwerdens des Erklärungserwerbs ist nicht ganz frei von Bedenken. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 RuStAGÄndG 1974 hatte vorgesehen, dass der Erwerb der deutschen

[16] BT-Drs. 19/28674, S. 13, 25-29.
[17] BVerfG-K, Beschl. 22.01.1999 – 2 BvR 729/96, Rn. 26.
[18] BVerfG-K, Beschl. v. 20.05.2020 – 2 BvR 2628/18 (Wiedergutmachung), Rn. 52, 58.
[19] BT-Drs. 19/28674, S. 17. Anders als die Gesetzesbegründung suggeriert, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG-K, Beschl. 22.01.1999 – 2 BvR 729/96, Rn. 26) im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 24.10.1995 – 1 C 29/95), den Aspekt, dass „in dieser wesentlichen Statusfrage alsbald Gewissheit bestehen muss" nicht nur nicht betont, sondern gar nicht erwähnt. Das Bundesverfassungsgericht sprach nur von einem „Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch der Betroffenen auf Gleichbehandlung und dem Grundsatz der Rechtssicherheit", den der Gesetzgeber aufzulösen habe.

Staatsangehörigkeit mit der Entgegennahme der schriftlichen Erklärung durch die Einbürgerungsbehörde wirksam wird. Dagegen stellt § 5 Abs. 1 Satz 1 allein auf die Erklärung der Erklärungsberechtigten ab, ohne allerdings den Adressaten der Erklärung zu bezeichnen und ohne den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Staatsangehörigkeitserwerbs genau zu bestimmen. Das ist insofern auch komplizierter als noch bei der Regelung des RuStAGÄndG 1974, denn damals war das Erklärungsrecht, abgesehen von der entsprechenden Abstammung, von keinen weiteren Voraussetzungen oder dem Nichtvorliegen von Ausschlussgründen abhängig.

Dagegen soll das Erklärungsrecht jetzt ausgeschlossen sein, bei bestimmten Freiheitsstrafen sowie beim Vorliegen der allgemeinen Ausschlussgründe für Einbürgerungen nach § 11 StAG. § 11 StAG enthält in Satz 1 Nr. 1 insbesondere Ausschlussgründe wegen verfassungsfeindlicher oder extremistischer Bestrebungen, wobei keine konkrete Gefahr vorliegen muss. Die Ausschlussgründe der Nr. 1 greifen bereits im Gefahrenvorfeld, da „tatsächliche Anhaltspunkte" genügen, die die „Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat". Nach Nr. 2 ist eine Einbürgerung zudem ausgeschlossen, wenn nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 oder Nr. 4 des Aufenthaltsgesetzes ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse vorliegt. Nach einer Zählung des Verwaltungsgerichts Stuttgart enthält § 11 Satz 1 StAG insgesamt 17 verschiedene Varianten von Ausschlussgründen.[20] Aufgrund der Fülle der möglichen Konstellationen wird angenommen, dass die Norm an der Grenze dessen liege, was nach dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit noch zulässig ist.[21]

Für das Erklärungsrecht nach § 5 Abs. 1 Satz 1 ist besonders zu beachten, dass die Ausschlusswirkung des § 11 StAG kraft Gesetzes eintritt, ohne dass es einer behördlichen Verfügung oder Feststellung bedarf.[22] Im Einbürgerungsverfahren führt dies deshalb zumindest im Ergebnis nicht zu einer besonderen Rechtsunsicherheit über den eingetretenen Erwerb der Staatsangehörigkeit, weil die Einbürgerung ohnehin erst durch Aushändigung der Einbürgerungsurkunde wirksam wird (§ 16 StAG). Der in § 5 Abs. 4 vorgesehenen Ausstellung einer Urkunde über den Erwerb der Staatsangehörigkeit ist aber keine solche konstitutive Bedeutung für das Wirksamwerden des Staatsangehörigkeitserwerbs beigemessen wie sie für die Aushändigung von Staatsangehörigkeitsurkunden in §§ 16, 23, 26 Abs. 3 StAG ausdrücklich

[20] VG Stuttgart, Urt. v. 21.03.2006 – 11 K 2983/04, -juris.
[21] VG Stuttgart, Urt. v. 21.03.2006 – 11 K 2983/04, -juris, Rn. 46. Zustimmend: Winfried Kluth, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 29. Ed. 01.10.2021, § 11 StAG, Rn. 2; Florian Geyer, in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 11 StAG Rn. 1.
[22] Winfried Kluth, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 29. Ed. 01.10.2021, § 11 StAG, Rn. 3; Florian Geyer, in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 11 StAG Rn. 1.

vorgesehen ist. Ihr dürfte daher lediglich deklaratorische Bedeutung zukommen, so dass trotz ihrer Ausstellung und Aushändigung z.B. wegen des zunächst unerkannt gebliebenen Vorliegens von Ausschlussgründen nach § 11 StAG kein (wirksamer) Staatsangehörigkeitserwerb erfolgt wäre. Vor diesem Hintergrund ist es bedenklich, dass das Wirksamwerden der Erklärung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 und damit das Wirksamwerden des Staatsangehörigkeitserwerbs von der nur sehr schwierig anzuwendenden Bestimmung des § 11 StAG abhängig zu machen und damit einen für die Betroffenen bedenklichen Schwebezustand hinzunehmen. Insoweit sollte in Erwägung gezogen werden, für den Erklärungserwerb nach § 5 entsprechend der Regelung im RuStAGÄndG 1974 zu verfahren, um eine rechtssichere Ausgestaltung des Erklärungserwerbs zu gewährleisten.

5. Änderungen der Einbürgerungstatbestände nach § 10

a. Ausschluss von Inhaber.innen einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte zur Arbeitsplatzsuche von der Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 Nr. 2)

Die Regelung schließt Fachkräfte, die zur Arbeitsplatzsuche eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 Aufenthaltsgesetz erteilt bekommen haben von der Einbürgerung nach § 10 StAG aus, auch wenn sie alle übrigen Voraussetzungen erfüllen. Unter diese Regelung fallen unter anderem Personen nach Abschluss ihrer Forschungstätigkeit in Deutschland (im Rahmen eines Aufenthalts nach § 18d oder 18f Aufenthaltsgesetz) oder Personen, die in Deutschland erfolgreich ein Studium absolviert haben oder Personen, die eine qualifizierte Berufsausbildung in Deutschland abgeschlossen haben. Der Ausschluss dieser Personengruppen von der Einbürgerung entspricht zwar der Logik des geltenden § 10 Abs. 1 Nr. 2 StAG, der Aufenthaltserlaubnisse für – zunächst – befristete Aufenthalte von der Einbürgerung ausschließt. Es ist aber fraglich, ob diese Logik überhaupt noch zeitgemäß ist und nicht gerade bei besonders qualifizierten Personen im Ergebnis nur zu einem Hinausschieben der Einbürgerungsmöglichkeit führt und nicht stattdessen ein möglichst frühzeitiges Werben um Einbürgerung angezeigt wäre.

b. Änderungen der privilegierten Ermessenseinbürgerung bei besonderen Integrationsleistungen (§ 10 Abs. 3 Satz 2)

Mit der Änderung werden nunmehr neben den bisher allein im Gesetz genannten „Sprachkenntnissen“ (gemeint sind Deutschkenntnisse) noch weitere Beispiele angeführt (gute schulische, berufsqualifizierende und berufliche Leistungen sowie zivilgesellschaftliches Engagement), aus denen sich die besonderen Integrationsleistungen ergeben können, die zu einer Verkürzung der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsdauer führen können. Zudem soll die geforderte Aufenthaltsdauer nunmehr nicht nur auf sechs Jahre abgesenkt werden können, sondern auch auf einen längeren Zeitraum („bis zu sechs“). An sich sind die Klarstellungen und Flexibilisierung sinnvoll, ob allerdings dadurch diese Form der privilegierten Ermessenseinbürgerung in der Praxis eine relevantere Rolle spielen wird – in den vergangenen fünf Jahren waren nur 4,1 % aller Einbürgerungen hierauf gestützt[23] –, erscheint sehr zweifelhaft. Bislang weckt die Regelung mehr Erwartungen als sie in der Praxis erfüllt. Das dürfte sich auch durch die jetzt vorgesehene Überarbeitung kaum ändern. Für eine großzügige Handhabung eines solchen Ermessenstatbestandes bedürfte es einer insgesamt veränderten Einbürgerungskultur, die sich klar von der Tendenz zu immer weiteren Erschwernissen der Einbürgerung absetzen müsste.[24]

c. Klarstellung zu den Anforderungen bei den Deutschkenntnissen (§ 10 Abs. 4 Satz 1)

Die Regelung soll begrüßenswerter Weise eine Fehlentwicklung in der Rechtsprechung korrigieren. Das OVG Nordrhein-Westfalen hatte nämlich entschieden, dass es für die Einbürgerung – anders als nach der Integrationskurstestverordnung – nicht genügt, wenn das Gesamtergebnis der Deutschprüfung das Niveau B1 erreicht. Vielmehr müsse die Kompetenzstufe B1 jeweils in den drei Fertigkeitsbereichen Hören/Lesen, Sprechen und Schreiben erreicht werden.[25] Das verkennt, wie die Gesetzesbegründung zu Recht herausstellt, dass die bislang im Gesetz genannte Anforderung zur Erfüllung des Zertifikats Deutsch „in … schriftlicher Form“ nicht ausschließlich im Prüfungsteil „Schreiben“ erfolgt. So begrüßenswert die jetzt vorgesehene gesetzliche Korrektur ist, so bedenklich sind Tendenzen in der Rechtsprechung, die gesetzlichen Anforderungen an die Einbürgerung verschärfend auszulegen

[23] Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2, 2016 – 2020, jeweils Tabelle 10.
[24] Siehe Tarik Tabbara, „Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft: Ein Blick zurück und nach vorn – Thesen“, Im Dialog- Beiträge aus der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart 4 | 2021, S. 65 ff. (im Erscheinen) – Manuskript in der Anlage.
[25] OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A2379/18 -, juris.

und dabei z.T. die Rechtslage noch vor der Reform des Staatsagangehörigkeitsrecht „wiederherzustellen“. Diese Tendenzen sind aber nicht losgelöst von der den Tendenzen zu immer weiteren Erschwernissen der Einbürgerung durch den Gesetzgeber, die in den vergangen zwei Jahrzehnten Verschärfungen in der Rechtsprechung zum Anlass für gesetzliche Verschärfungen genommen hat.[26]

6. Regelung zur Anrechnung von Aufenthaltszeiten für die Einbürgerung bei Aufenthaltsunterbrechungen (§ 12b)

Der Entwurf sieht Detailänderungen betreffend die Reglung zur Unterbrechungen des gewöhnlichen Aufenthalts durch Auslandsaufenthalte vor. Die Vorschrift bereitet insgesamt in der Praxis Schwierigkeiten. Insbesondere wissen die Betroffenen häufig nicht, dass sie bei Auslandsaufenthalten von über sechs Monaten eine für die Einbürgerung oder das Ius soli abträgliche Unterbrechung des gewöhnlichen Aufenthalts durch die Beantragung einer längeren Frist bei der Ausländerbehörde für die Wiedereinreise hätten abwenden können. Das dürfte für die Unionsbürger.innen und die übrigen Gruppen, auf die diese Regelung jetzt ausgeweitet werden soll, erst recht gelten, da diese üblicherweise keinen Kontakt zur Ausländerbehörde haben. Die Regelung sollte daher insgesamt überarbeitet werden und unter Berücksichtigung der erhöhten Mobilität anwendungsfreundlicher ausgestaltet werden.

7. Einbürgerung von Ehegatten mit Aufenthalt im Ausland (§ 14)

Die Regelung sieht zum einen die Klarstellung einer missverständlichen Bestimmung vor. Der Verweis auf § 9 StAG („Soll“-Einbürgerung für Ehegatten) hatte z.T. falsche Erwartungen geweckt. Weiterhin soll die Regelung eine Erweiterung des begünstigen Personenkreises enthalten. Eine Einbürgerung soll nunmehr in allen Fällen von Ehegatt.innen und Lebenspartner.innen möglich sein, sofern der Auslandsaufenthalt eines der beiden „im öffentlichen Interesse“ ist. Die Gewährung von Einbürgerungen nach einem rechtsstaatlich so unbestimmten Prinzip entspricht zwar einem längst überkommenen Verständnis von

[26] Siehe Tarik Tabbara, „Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft: Ein Blick zurück und nach vorn – Thesen“, Im Dialog- Beiträge aus der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart 4 | 2021, S. 65 ff. (im Erscheinen) – Manuskript in der Anlage.

Einbürgerung, die diese praktisch in das freie staatliche Ermessen stellt. Für Einbürgerungen aus dem Ausland dürfte das aber noch hinnehmbar sein.

B. Zur Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 19/29635) – Verschärfung beim Staatsangehörigkeitserwerb durch Auslandsadoption (§ 6)

Die Vorschläge in der Stellungnahme des Bundesrates, die von der Bundesregierung befürwortet werden, enthalten überwiegend technische Änderungen.

Dagegen geht jedenfalls der Vorschlag zur Ergänzung der Regelung zum Staatsangehörigkeitserwerb durch Adoption (§ 6 StAG) über technische Änderungen hinaus und führt zu einer zu restriktiveren Regelung. Die Annahme als Kind, die auf einer ausländischen Entscheidung beruht, soll nach dem Vorschlag (Satz 3) nur noch dann zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit führen, wenn das Eltern-Kind-Verhältnis des Kindes zu seinen leiblichen Eltern durch die Annahme erlischt und das Annahmeverhältnis einem nach deutschen Sachvorschriften begründeten Annahmeverhältnis gleichsteht. Die Begründung des Bundesrates[27] erläutert allerdings nicht, warum in den Fällen, die bislang nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch einzubeziehen waren,[28] nunmehr vom Erwerb der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen werden sollen. Allein der Umstand, dass die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schwer umzusetzen ist, worauf der Antrag allein zu Begründung verweist, rechtfertigt noch keine restriktive Lösung.

Im Gegenteil, nach der Empfehlung des Europarates „The nationality of childern“ aus dem Jahr 2009[29] gilt als Grundsatz, dass die Adoption von Kindern diesen die Staatsangehörigkeit der Eltern vermitteln soll (Ziff. 11). Dabei kann als Ausnahme zwar vorgesehen werden, dass für Fälle, in denen die Verwandtschaftsverhältnisse des Kindes zu den leiblichen Eltern nicht vollständig erlöschen, statt des automatischen Staatsangehörigkeitserwerbs ein erleichtertes Verfahren zum Staatsangehörigkeitserwerb vorgesehen werden (Ziff. 14). Es ist aber schon fraglich, ob die Möglichkeit einer Umwandlung solcher Adoptionen in eine Volladoption nach § 3 Adoptionswirkungsgesetz diese Anforderungen erfüllt, zumal nach dem Vorschlag des Bundesrates (Satz 4), der Umwandlungsantrag vor Vollendung des 18. Lebensjahres gestellt

[27] BT-Drs. 19/29635, S. 1-3.
[28] BVerwG, Urt. v. 25.10.2017 – 1 C 30/16, -juris.
[29] Recommendation CM/Rec(2009)13 and explanatory memorandum.

werden müsste (so jedenfalls die Begründung,[30] der Wortlaut der Vorschrift – „gilt Satz 1 entsprechend“ – ließe auch die Auslegung zu, dass die umzuwandelnde Adoption vor dem 18. Geburtstag erfolgt sein müsste). Ohnehin ist unklar, warum hier eine so restriktive Lösung gesucht wird. Das *explanatory memorandum* zu der Empfehlung des Europarates weist dagegen auf einen auch vorliegend bedeutsamen integrationspolitischen Aspekt hin: Da auch Kinder, die durch eine sogen. schwache Adoption adoptiert wurden, sich in die Familie ihrer Adoptiveltern integrieren, sei ein Erwerb der Staatsangehörigkeit der Eltern gerechtfertigt (Ziff. 38).[31] Statt mit dem Vorschlag des Bundesrates die restriktive Ausnahmemöglichkeit der Empfehlung des Bundesrates zu nutzen, sollte auf der Grundsatzlinie der Europaratsempfehlung nach einer rechtsklaren Lösung gesucht werden, die vom Kindeswohl und der zu erwartenden tatsächlichen Integration der Kinder ausgeht.

C. Zu den Anträgen zur Modernisierung und Reform des Staatsangehörigkeitsrechts

Die zum Gegenstand der Anhörung gemachten Anträge der Fraktionen Die Linke und von Bündnis 90/Die Grünen weisen übereinstimmend und zu Recht darauf hin, dass im Einbürgerungsrecht das Ziel der am 1.1.2000 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsrechtsreform, die Herstellung einer möglichst hohen Kongruenz von Wohn- und Wahlbevölkerung verfehlt worden ist. Dies ist ein für die Demokratie in Deutschland zunehmend problematischer Befund. Zu Recht weisen die beiden antragstellenden Fraktionen auch darauf hin, dass neben Geburtsfehlern in der Staatsangehörigkeitsreform eine Vielzahl von Rückschritten und Verschärfungen im Einbürgerungsrecht der vergangenen Jahre verantwortlich dafür sind, dass das Einbürgerungsrecht, die ihm zugedachte grundlegende demokratische Funktion in einem vielfältigeren, dauerhaft durch Migration geprägten Staatswesen nicht hinreichend erfüllt.

Zu den Geburtsfehlern und den Gründen für die problematische Entwicklung des Einbürgerungsrechts sowie zu Vorschlägen für eine „Reform der Reform“ des Staatsangehörigkeitsrechts verweise ich auf das Manuskript eines Beitrags von mir in der Anlage: „Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft: Ein Blick

[30] BT-Drs. 19/29635, S. 3.
[31] Im englischen Original: „As children adopted by a simple adoption procedure will also integrate into the family of their adoptive parents, acquisition of the adoptive parents´ nationality is justified.”

zurück und nach vorn – Thesen“, Im Dialog- Beiträge aus der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart 4 | 2021, S. 65 ff. (im Erscheinen).

Anlage

Tarik Tabbara

Die „Staatsangehörigkeitsrechtsreform 2000“ in der Migrationsgesellschaft Ein Blick zurück und nach vorn – Thesen*

- Manuskriptfassung: erscheint in: Im Dialog- Beiträge aus der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart 4 | 2021, S. 65 ff. -

1. Es gehört zum demokratietheoretischen Allgemeingut, dass die Demokratie als Herrschaftsform der Selbstregierung voraussetzt, dass die von der Herrschaft Betroffenen zugleich an der Ausübung der Herrschaft durch Wahlen und Abstimmungen teilhaben. Genauso gehört es aber zum demokratietheoretischen Allgemeingut, dass die Praxis diesem Anspruch der Identität von Beherrschten und Herrschenden hinterherläuft. Das gilt heute in Deutschland insbesondere mit Blick auf Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.[1]

2. Das am 1.1.2000 in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (im Folgenden: Staatsangehörigkeitsreform 2000)[2] war mit dem Anspruch angetreten, diese Lücke zwischen demokratischer Theorie und staatsbürgerlicher Praxis zu schließen. Schon die Begründung dieses grundlegenden Reformprojektes mutet mit dem zeitgeschichtlichen Abstand von gut 20 Jahren recht defensiv an für ein demokratietheoretisch so wohl fundiertes Projekt. Aber auch der von der Gesetzesreform gewählte – einzige – normative Anker trug wenig zu einer demokratisch-republikanischen Emphase bei. Die in der Gesetzesbegründung angeführte Passage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum – für verfassungswidrig befundenen – kommunalen Ausländerwahlrecht[3] verweist zwar auch auf das demokratietheoretische Allgemeingut von der Kongruenz von Beherrschten und Herrschenden. Der Verweis auf das Staatsangehörigkeitsrecht als *mögliches* Instrument zum demokratischen Lückenschluss lässt sich aber nur mit einigem guten Willen normativ als Handlungsverpflichtung für den Gesetzgeber lesen.

3. Die Halbherzigkeit im Ton und auch beim zentralen Anliegen des Reformprojekts – der mit einer Optionspflicht belasteten Einführung eines Ius-soli-Elements in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht – lassen sich natürlich wesentlich auf den politischen Kontext des Reformprojektes zurückführen. Diese Halbherzigkeit übersetzt sich aber seither in die Praxis, nämlich in die Umsetzung durch Einbürgerungsbehörden, die Rechtsprechung und die später erfolgten

---

* Leicht überarbeitetes Manuskript des Vortrags auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht am 30. Januar 2021. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

[1] So bereits Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 17 f.

[2] BGBl. I 1999 S. 1618.

[3] BVerfGE 83, 37, 51f.

gesetzlichen Nachsteuerungen. Es zeigt sich zudem eine bedenkliche Tendenz, das Staatsangehörigkeitsrecht – ähnlich wie bislang schon das Asyl- und Aufenthaltsrecht – symbolpolitisch für mehr oder weniger tagesaktuelle Themen in Anspruch zu nehmen. Anstatt weiter daran zu arbeiten, die Einbürgerung zum gewöhnlichen Bestandteil jeder längerfristigen Migrationsbiografie in Deutschland zu machen, entfernt man sich aufgrund der jüngeren Änderungen sogar wieder weiter von diesem Ziel.

4. Diesem Befund steht nur bedingt entgegen, dass beim Ius soli viele Probleme durch gesetzliche Nachbesserungen an der Optionspflicht abgetragen wurden.[4] Dass ein Großteil der Betroffenen, weil sie (überwiegend) in Deutschland aufgewachsen sind, nach der gesetzlichen Nachsteuerung sich nicht mehr zwischen der deutschen und einer anderen Staatsangehörigkeit entscheiden muss, ist nämlich eher als kleinteilig-komplizierte Verwaltungsregelung ausgestaltet, denn als staatsangehörigkeitsrechtlicher Befreiungsschlag. Die verfehlte Konzeption eines mit einem Optionszwang belasteten Geburtsortsrecht bleibt im Gesetz zumindest normativ unangetastet, wiewohl es durch recht geschickte gesetzliche Ergänzungen (§ 29 Abs. 1 u. 1a StAG) – derzeit – praktisch wirkungslos ist.

5. In Umsetzung der Staatsangehörigkeitsreform 2000 lässt sich schon anhand der Zahlen keine echte Trendwende hin zu einer Einbürgerungspraxis mit offener Hand feststellen: Das Einbürgerungspotenzial wurde zwischen 2004 und 2019 durchgehend nur zu unter 3 % ausgeschöpft und in den vier Jahren davor auch nur knapp darüber.[5] Stattdessen zeigen sich in Einbürgerungsrecht und -praxis ganz erhebliche Beharrungskräfte einer restriktiven Handhabung der Einbürgerung, die mit dem Anspruch der Reform, sich der Kongruenz zwischen Beherrschten und Herrschenden jedenfalls stärker anzunähern, in Konkurrenz treten und nicht selten die Oberhand gewinnen. Diese Beharrungskräfte führen im Grunde die restriktive (Anti-)Einbürgerungsideologie fort, die in den Einbürgerungsrichtlinien aus den 1970er Jahren ihren Ausdruck gefunden hatte: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren.“[6]

Einblicke in die Einbürgerungspraxis:

6. Einbürgerungspraxis und nachsteuernde Änderungen des Gesetzgebers orientieren sich vielfach eher an dieser Vergangenheit der Einbürgerungsrichtlinien als am Anspruch der Staatsangehörigkeitsreform 2000. Statt durch eine pragmatische und faire Ausgestaltung der Einbürgerungsverfahren Anreize für Einbürgerungen zu setzen, um so die demokratische Lücke der politischen Teilhabeberechtigung in der Bevölkerung zu schließen, ist das Einbürgerungsrecht

[4] Artikel 1 - Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 13.11. 2014, BGBl. I S. 1714.

[5] Das ausgeschöpfte Einbürgerungspotential bezieht die Einbürgerungen im Inland auf seit mindestens zehn Jahren im Inland lebende ausländische Bevölkerung zum 31.12. des Vorjahres. Quelle: Destatis, Einbürgerungen 2000-2019, Stand: 03.06.2020.

[6] Abgedruckt in: Hailbronner/Renner, StAngR, 1991, S. 625-640.

geprägt von einem bürokratischen Perfektionismus. Dieser macht aus Vorgängen der Massenverwaltung häufig einen höchst aufwendigen und langwierigen Prüfvorgang bis ins letzte Detail und nimmt so nicht selten den „Ermüdungsbruch“ der Einbürgerungsbewerber:innen zumindest in Kauf. Dazu gehört auch, dass Ausnahmevorschriften, die eigentlich den Schwierigkeiten der Betroffenen entgegenkommen sollen, meist so gehandhabt werden, dass sie praktisch ohne jeden Anwendungsfall bleiben.

7. Im Folgenden werden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige Bereiche benannt, bei denen sich im Einbürgerungsrecht Tendenzen zeigen, die einer Entfaltung des demokratischen Reformimpulses im Staatsangehörigkeitsrecht entgegenstehen:

a. Vermeidung von Mehrstaatigkeit – vom Prinzip zum Dogma: Bekanntlich konnte das sogen. Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung mit der Staatsangehörigkeitsreform 2000 nicht gänzlich überwunden werden. Wie zu erwarten war, ist und bleibt der Zwang zur Aufgabe der bisherigen Staatsagehörigkeit das wesentliche Hindernis bei der Entscheidung für einen Einbürgerungsantrag.[7] Die Begründung dafür, auf der Vermeidung der Mehrstaatigkeit zu beharren, ist den vergangenen Jahren aber immer weniger überzeugend und tragfähig geworden. Warum Mehrstaatigkeit bei Einbürgerung zu vermeiden ist, aber nicht, wenn sie durch Geburt erworben wurde aufgrund eines deutschen und eines nicht-deutschen Elternteils, ist kaum nachvollziehbar. Das gilt nicht allein aus Betroffenensicht; vielmehr liegt darin ein objektives Problem der systemischen Schlüssigkeit und Widerspruchsfreiheit des Staatsangehörigkeitsrechts. Hinzukommt nach der jetzigen Einbürgerungspraxis und ihren Ausnahmevorschriften, dass es letztlich zur einer Schlechterstellung der Staatsangehörigen bestimmter Herkunftsstaaten (insbesondere der Türkei) kommt, für die die Ausnahmevorschriften nicht greifen. In der Praxis spielen nämlich abgesehen von der Ausnahmevorschrift für anerkannte Flüchtlinge, die inzwischen allerdings auch wieder unter Druck geraten ist, nur die Ausnahmevorschriften eine Rolle, die für bestimmte Staaten generell zur Hinnahme von Mehrstaatigkeit führen (weil der Staat nicht entlässt oder weil, wie bei EU-Mitgliedstaaten, aus politischen Gründen generell Mehrstaatigkeit hingenommen wird). Die übrigen Gründe wurden durch eine sehr restriktive Auslegung praktisch funktionslos gestellt. Auch das belastet die Tragfähigkeit dieses durchlöcherten Prinzips, das so immer mehr zum Dogma gerät.

b. Wiederkehr der Prognose zur dauerhaften wirtschaftlichen Integration: Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Einbürgerung ist in Teilen zu beobachten, dass die Anforderungen bei im Wesentlichen gleichbleibender gesetzlicher Grundlage substantiell angehoben wurden.[8] Bereits vor der Staatsangehörigkeitsreform 2000 galt für die Anspruchseinbürgerung, dass Einbürgerungsbewerber:innen in der Lage sein mussten, ihren Lebensunterhalt für sich und ihre unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zu bestreiten ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende oder Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Der Bezug dieser Sozialleistungen steht einer Einbürgerung aber dann nicht entgegen, wenn die Inanspruchnahme

[7] Dietrich Thränhardt, Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland, WISO DISKURS 11/2017.
[8] Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007 (BGBl. I S. 1970) wurde eine Ausnahmebestimmung für Einbürgerungsbwerber:innen unter 23 Jahren gestrichen. Ansonsten erfolgten nur redaktionelle Anpassungen.

nicht zu vertreten ist. Dies stellt an sich eine recht klare und großzügige Regelung dar. Sie stellt nach ihrem Wortlaut nur auf den tatsächlichen Leistungsbezug ab, der einer Einbürgerung allein für den recht seltenen Fall eines Vertretenmüssens des Leistungsbezugs entgegensteht, z.B. wegen einer mutwilligen Kündigung der Einbürgerungsbewerber:innen.[9] In manchen Bundesländern wurde diese enge Ausnahmeregelung allerdings zu einer wesentlich weitergehenden Prüfung der „wirtschaftlichen Integration" ausgebaut.[10] Verlangt wird eine positive Prognose, dass die Einbürgerungsbewerber:innen voraussichtlich dauerhaft bzw. „mit gewisser Nachhaltigkeit" in der Lage sein werden, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Einkünften zu sichern. Aus der einfach abzuhakenden Prüfung, ob ein tatsächlicher Leistungsbezug besteht, wird so eine umfassende und nicht selten aufwendige Prüfung unter Einbeziehung der gesamten bisherigen Erwerbsbiografie einschließlich des Erfordernisses, der Einbürgerungsbehörde (!) u.a. über Monate eine hinreichende Anzahl von ernsthaften Bewerbungen vorzulegen.[11] Diese Prognoseprüfung entspricht offensichtlich der *alten* Rechtslage zur Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG)[12] und wird hier auch unter der neuen Gesetzeslage – gegen den Wortlaut – beharrlich fortgeführt.

c. Deutschprüfung für Fortgeschrittene: Die Anforderungen an die Deutschkenntnisse im Einbürgerungsverfahren wurden über die Jahre deutlich gesteigert. Nach der Staatsangehörigkeitsreform 2000 waren die Deutschkenntnisse bei den Einbürgerungsbewerber:innen im Regelfall noch zu vermuten und eine Einbürgerung nur dann zu versagen, wenn sich bei einem Gespräch herausstellte, dass eine Verständigung überhaupt nicht möglich war.[13] Inzwischen schreibt das Gesetz (§ 10 Abs. 4 StAG) mündliche und schriftliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (=Niveaustufe Fortgeschrittene Sprachverwendung) vor. Und das OVG Nordrhein-Westfalen hat jüngst entschieden, dass es für die Einbürgerung – anders als nach der Integrationskurstestverordnung – nicht genügt, wenn das Gesamtergebnis das Niveau B1 erreicht. Vielmehr müsse die Kompetenzstufe B1 jeweils in den drei Fertigkeitsbereichen Hören/Lesen, Sprechen und Schreiben erreicht werden.[14] Die Fähigkeit, sich in Deutschland zumindest ansatzweise sprachlich zurecht zu finden, lässt sich vor dem Hintergrund der mit der Einbürgerung verbundenen Möglichkeit zur Teilhabe an der politischen Willensbildung sicherlich gut begründen. Ob das allerdings in allen Fällen die Form eines Deutschexamens annehmen muss, ist gleichwohl durchaus fraglich. Das gilt auch im Hinblick auf die Steuerungsleistung einer solchen Anforderung. Über das Ein-

[9] Vgl. Bundestags-Drucksache 14/533, S. 18.
[10] Siehe z.B. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 22.01.2014 – 1 S 923/12 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 05.03.2010 – OVG M 40.09 –, juris; Sächsisches OVG, Urt. v. 17.06.2010 – 3 A 439/09 –, juris.
[11] Kritisch hierzu Rainer M. Hofmann/Thomas Oberhäuser, Einbürgerungsanspruch und die Sicherung des Lebensunterhalts: Gesetzgeberische Festlegungen vs. behördliche / gerichtliche Umdeutungen, in: Markus Krajewski/Matthias Reuß/Tarik Tabbara (Hg.), Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, 2015, S. 145, 148 ff.
[12] Siehe Hailbronner/Renner, StAngR, 1991, § 8 RuStAG Rn. 24 ff.
[13] Bundestags-Drucksache 14/533, S. 18, Begründung zu § 86 AuslG, der seinerzeit nicht ausreichende Deutschkenntnisse als Ausschlussgrund für die Anspruchseinbürgerung normierte.
[14] OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 10.12.2020 – 19 A 2379/18 -, juris.

bürgerungsverfahren zum nachholenden Erwerb – formaler – Deutschkompetenzen zu motivieren, muss wohl in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle als gesetzgeberische Illusion gelten.[15]

d. „Öffnungsklausel" für ein kulturalistisches Staatsangehörigkeitsverständnis: Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 4. August 2019 (3. StAGÄndG)[16] werden sämtliche Einbürgerungen von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse" abhängig gemacht. Der Gesetzgeber reagierte hier auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Das Gericht hatte das Führen einer Mehrehe zwar nicht als Hindernis einer Anspruchseinbürgerung eingestuft, weil dem (nicht strafbewährten) Führen einer im Ausland geschlossenen Mehrehe keine der anspruchsbegründenden Einbürgerungsvoraussetzungen entgegenstehe. Es verwies aber ausdrücklich darauf, dass es dem Gesetzgeber freistehe, die Anspruchseinbürgerung von der „Gewährleistung des Sich-Einordnens in die deutschen Lebensverhältnisse" abhängig zu machen und so bei Bestehen einer Mehrehe eine Anspruchseinbürgerung auszuschließen.[17] Entsprechendes galt seit 1969[18] für die Ehegatteneinbürgerung, wo die Formel von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse" (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 StAG a.F.) aber eigentlich zu verstauben schien. Es handelt sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff par excellence, der auch in den alten Einbürgerungsrichtlinien Verwendung fand.[19] Der Rückgriff des Gesetzgebers auf dieses Merkmal sollte zwar nach mancher politischen Verlautbarung darauf beschränkt sein, die Anspruchseinbürgerung bei Mehrehen auszuschließen. Aber schon die letztlich gewählte Gesetzesformulierung am Ende von § 10 Abs. 1 S. 1 StAG („*insbesondere* er nicht gleichzeitig mit mehreren verheiratet ist") macht ausdrücklich klar, dass die Einordungs-Formel offen ist für weitere kulturalistische Aufladungen. Das entspricht auch dem ideologischen Ursprung dieser Formel. Der erste gerichtlich dokumentierte Fall einer erweiterten Auslegung ließ auch nicht lange auf sich warten. So bestätigte der VGH Baden-Württemberg jüngst, dass die religiös begründete Weigerung eines muslimischen Oberarztes, Frauen die Hand zu schütteln, eine mangelnde Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse darstelle.[20] Auch wenn nicht unbedingt damit zu rechnen ist, dass die Einordnungs-Formel in absehbarer Zukunft einen großen praktischen Anwendungsbereich finden wird, belegt diese Gesetzesänderung besonders eindrücklich den problematischen Trend, dass sich das Staatsangehörigkeitsrecht zum Teil rückwärtsgewandt entwickelt.

e. Identitätsklärung, die Realität der Migration und die Erwartung eines perfektionistischen Personenstandswesen. Mit dem 3. StAGÄndG wurde auch die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen aufgenommen. Auch hier folgte der Gesetzgeber einer Entscheidung des Bundesverwaltungsge-

---

[15] Eindrückliches illustrierendes Beispiel bei Mark Terkessidis, Interkultur, 2010, S. 19.
[16] BGBl. I S. 1124. Ausführlicher hierzu Tarik Tabbara, Schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat – Ausschussdrucksache 19(4)315 C.
[17] BVerwG, Urt. v. 29.05.2018 – 1 C 15.17 –, juris, Rn. 67.
[18] BGBl. I 1969 S. 1581.
[19] Unter Ziff. 3.2 nach Ziff. 3. 1 „Staatsbürgerliche und kulturelle Voraussetzungen" abgedruckt in: Hailbronner/Renner, StAngR, 1991, S. 627.
[20] VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 16.10.2020 – 12 S 629/19, - juris.

richts; dieses hatte entschieden, dass die Klärung der Identität eine ungeschriebene Voraussetzung aller Einbürgerungen sei.[21] Vor allem Geflüchtete kann der Nachweis der Identität vor erhebliche Schwierigkeiten, wenn nicht sogar vor ausweglose Situationen stellen. Während im Aufenthaltsrecht die Möglichkeit besteht, der Beweisnot der Betroffenen bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln Rechnung zu tragen (§ 5 Abs. 3 S. 1 u. 2 AufenthG), sieht die jetzt erfolgte „Umsetzung" der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine Regelung vor, die entsprechenden Nachweisschwierigkeiten auch bei der Einbürgerung Rechnung tragen würde. Das Bundesverwaltungsgericht hat inzwischen aber immerhin entschieden, dass die Klärung der Identität in Ausnahmefällen auch ohne Pass oder sonstige amtliche Dokumente möglich sein soll.[22] Hierfür verlangt das Bundesverwaltungsgericht allerdings ein bis zu vier- oder sogar fünfstufiges Nachweisverfahren. Ob das wirklich die entsprechenden Probleme in der Praxis effektiv ausräumen und nicht nur zu weiteren langwierigen Prüfschleifen führen wird, bleibt abzuwarten – allerdings ist zumindest eine gewisse Skepsis angezeigt. Solange Probleme des Identitätsnachweises einer Aufenthaltsverfestigung nach dem Aufenthaltsgesetz nicht entgegenstehen, ist es nur wenig überzeugend, im Rahmen der Einbürgerung Perfektionsmaßstäbe des deutschen Personenstandswesens anzulegen.

f. Mehrstaater als Bürger zweiter Klasse? Aufgrund einer Neuregelung im 3. StAGÄndG verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, wer „sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt" (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG). Neben einer Reihe von Fragen, die die konkrete Gesetzesanwendung betreffen, wirft diese Regelung eine Grundsatzfrage auf: Diese neuen Verlustregelung zielt *nur* auf deutsche Staatsangehörige, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Die Schaffung erweiterter bzw. erleichterter Gründe für den Staatsangehörigkeitsverlust bei Mehrstaatern ist eine bedenkliche Entwicklung, die sich in den letzten Jahren in verschiedenen europäischen Staaten beobachten lässt.[23] Solche Regelungen werfen die Frage der mittelbaren Diskriminierung auf: De facto sehen sie vor, dass Personen mit Migrationsbiografien in mehr Fällen die Staatsangehörigkeit aberkannt werden kann als Personen ohne solche Biografie – denn Mehrstaatigkeit entsteht regelmäßig und typischerweise nur im Zusammenhang von Migrationsbiografien. Zwar dürfte der konkrete Anwendungsbereich der neuen Verlustregelung gering sein. Aber gleichwohl hat damit gegenüber dem tradierten verfassungsrechtlichen Verständnis der Staatsangehörigkeit als gleichberechtigter Zugehörigkeit eine problematische Gegenlogik Einzug in das Staatsangehörigkeitsgesetz gehalten. Ob Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Zulässigkeit des Staatsangehörigkeitsverlustes unter den Vorbehalt stellt, dass Betroffene dadurch nicht staatenlos werden, eine Rechtfertigung für die Schaffung von Verlustgründen darstellt, die sich gezielt nur an Mehrstaater richten, ist dabei höchst fraglich. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt nämlich nicht dazu, eine Verlustregelung an die Mehrstaatigkeit zu knüpfen, sondern enthält vielmehr lediglich eine vorsorgende Rück-

[21] BVerwG, Urt. v. 01.09.2011 – 5 C 27.10, - juris.
[22] BVerwG, Urt. v. 23.09.2020 – 1 C 36.19.
[23] Meijers Committee, Policy brief on ´Differential treatment of citizens with dual or multiple nationality and the prohibition of discrimination', CM2016, 6 December 2020..

ausnahme, die Staatenlosigkeit abwenden soll:[24] Bei der Schaffung von *allgemeinen* Verlustgründen, die prinzipiell *alle* deutschen Staatsangehörigen treffen können, ist danach Vorsorge gegen das Entstehen von Staatenlosigkeit zu treffen. Ein Beispiel hierfür wäre der nach früherem Recht vorgesehene Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit einer deutschen Frau bei Eheschließung mit einem Ausländer: Unter Geltung des Grundgesetzes war der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit jedenfalls dann ausgeschlossen, wenn die Eheschließung anders als nach dem üblichen Verlauf *nicht* zum Erwerb der Staatsangehörigkeit des Ehemannes führte.[25]

g. Wiedergutmachung der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht?

Ausgelöst durch den Brexit wird über eine gesetzliche Regelung der Wiedergutmachung im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht diskutiert.[26] Insbesondere Jüdinnen und Juden, aber auch weiteren Gruppen, wurde von den Nazis verbrecherisch die Staatsangehörigkeit entzogen. Art. 116 Abs. 2 GG sieht insoweit für die Betroffenen und ihre Abkömmlinge eine staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung vor. In der Praxis hat sich aber eigentlich von Anbeginn an gezeigt, dass hier erhebliche Lücken bestanden. Das liegt insbesondere an einem formalistischen Verständnis der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung. In einem hypothetischen Gedankenexperiment wurde nur danach gefragt, ob die Betroffenen – bei Ausblendung lebensweltlichen Auswirkungen der Naziverfolgung – die deutsche Staatsangehörigkeit behalten oder erworben hätten, würde der Staatsangehörigkeitsentzug hinweggedacht. Ausgeblendet bleibt dabei, dass z.B. die Nachfahren von Menschen, die aus Deutschland vertrieben wurden, wären sie in Deutschland aufgewachsen, längst die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt hätten. Zuletzt hat auch eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts der bisherigen Praxis in Stammbuch geschrieben, dass sie das in Art. 116 Abs. 2 GG garantierte Recht auf Wiedererlangung der deutschen Staatsangehörigkeit viel zu formalistisch gehandhabt hat und erteilte der nachträglichen hypothetischen Anwendung von geschlechterdiskriminierenden Regelungen im Staatsangehörigkeitsreicht im Rahmen von Wiedergutmachungsfällen eine deutliche Absage.[27] Auch wenn auf Erlassebene inzwischen einige zuvor ausgeschlossene Konstellationen einer

---

[24] Tarik Tabbara, Schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat – Ausschussdrucksache 19(4)315 C; die Gegenposition vertritt Daniel Thym, Bürger zweiter Klasse im Einwanderungsland?, Die Verwaltung 52 (2019), 407, 421ff.; in diese Richtung zuvor schon Hans-Georg Maaßen, Staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen der Terrorismusbekämpfung, ZAR 2011, 336, 341.

[25] § 17 Nr. 6 RuStAG, mit Ablauf des 31.3.1953 nichtig nach Art. 117 Abs. 1 GG.

[26] Siehe hierzu auch Tarik Tabbara, Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober 2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages (zu u.a. von Gesetzentwürfen der Linken und von Bündnis 90/Die Grünen zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht), Ausschussdrucksache 19(4)369 C. Zuletzt auch den rheinland-pfälzischen Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung von Rechtsansprüchen im Staatsangehörigkeitsrecht, v. 04.03.2020, Bundesrats-Drucksache 108/20.

[27] BVerfG, 2. Kammer, Beschl. 20.5.2020 – 2 BvR 2628/18, - juris. Hierzu Tarik Tabbara, Eine Lehrstunde Verfassungsrecht für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, VerfBlog, 2020/6/17. Zu den beschämenden historischen Hintergründen der restriktiven Praxis bei der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht: Nicholas Courtman, Rekonstruktion der rechtspolitischen und -geschichtlichen Entwicklung auf dem Gebiet der Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1949-89, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 21.10.2019, Ausschussdrucksache 19(4)370; mit Vergleich zu den Regelungen für „deutsche Volkszugehörige“ (Art. 116 Abs.1 GG): ders., Citizenship Law, the Nazi Past, and the West German Future (Manuskript 2020).

praktischen Lösungsmöglichkeit zugeführt wurden, wäre hier eine umfassende und großzügige gesetzliche Regelung angezeigt. Die insbesondere vom BMI vertretene Auffassung, dass der sogenannte Generationenschnitt (§ 4 Abs. 4 StAG) auch auf die Fälle des Art. 116 Abs. 2 GG Anwendung findet,[28] ist höchst bedenklich. Schon weil die nach Art. 116 Abs. 2 GG Berechtigten – anders als deutsche Staatsangehörige (§ 4 Abs. 4 S. 2 StAG) – den Nicht-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ihrer Kinder nicht durch eine Registrierung bei der Botschaft abwenden können. Aber auch eine erweiternde Regelung des Generationenschnitts durch den einfachen Gesetzgeber sollte ausscheiden, da Art. 116 Abs. 2 GG nicht unter Gesetzesvorbehalt steht. Ein Ende der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung muss dem Verfassungsgeber vorbehalten bleiben.

Ausblick – Neustart für ein Staatsangehörigkeitsrecht der offenen Demokratie:

8. Das Staatsangehörigkeitsrecht braucht einen Neustart, damit es seine Funktion für eine offene Demokratie erfüllen kann. Dies setzt v.a. ein Umdenken in der Verwaltung des Einbürgerungsrechts voraus. Dies lässt sich nicht allein durch gesetzliche Regelungen erreichen. Gleichwohl müssen hier die richtigen Impulse gesetzt und Leitplanken gezogen werden. Dazu sollte u.a. zählen:

9. Das Staatsangehörigkeitsgesetz braucht eine ausdrückliche Festlegung, dass ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung besteht, die es im Interesse der Demokratie zu fördern und zu ermöglichen gilt. Anerkannt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass als individualrechtliche Entsprechung Menschen, die voraussichtlich dauerhaft in Deutschland leben, ein – grundrechtlich geschütztes – Recht auf Einbürgerung als Voraussetzung der demokratischen Teilhabe besteht.[29]

10. Das Staatsangehörigkeitsgesetz sollte entsprechend dieser Zielsetzung ein deutliches Signal setzen, dass Einbürgerung die staatlich gewünschte Form der Aufenthaltsverfestigung ist. Dazu könnte die für eine Anspruchseinbürgerung erforderliche Aufenthaltszeit in Deutschland – entsprechend den Regelungen in mehr als zehn anderen EU-Mitgliedstaaten (u.a. in Belgien, Finnland, Frankreich, Niederlande, Schweden, Tschechien)[30] – auf fünf Jahre herabgesetzt werden. Dabei sollten sämtliche Voraufenthaltszeiten ganz oder zumindest sehr großzügig angerechnet werden.

---

[28] Nummer 8.1.3.2 Änderung und Ergänzung der Vorläufigen Anwendungshinweise zum StAG (23. Januar 2020).
[29] In diese Richtung jüngst auch als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG BVerwG, Urt. v. 23.09.2020 – 1 C 36.19, Rn. 16. Zuvor für grund- und menschenrechtliche Fundierung des Einbürgerungsanspruches: Astrid Wallrabenstein, Das Verfassungsrecht der Staatsangehörigkeit, 1999, S. 171 ff.; Sükrü Uslucan, Zur Weiterentwicklungsfähigkeit des Menschenrechts auf Staatsangehörigkeit, 2012.
[30] Daten zu den Einbürgerungsvoraussetzungen aller EU-Mitgliedstaten bei Globalcit, Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship.

11. Soll im Wege der Einbürgerung die Lücke der demokratischen Teilhabeberechtigung in der Bevölkerung signifikant verkleinert werden, dürfte kein Weg daran vorbeiführen, das Dogma der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Einbürgerungsrecht anzugehen und einen grundlegenden Paradigmenwechsel vorzunehmen. Andernfalls ist zu befürchten, dass jede Reformanstrengung am Ende im Sand verliefe.

12. Im Übrigen sollte die Einbürgerungsvoraussetzungen überprüft und entschlackt werden. Sie sollten möglichst so umgestaltet werden, dass sie sich einfach „abhaken" lassen und keine Wertungen mit aufwendigen Prüfungen erfordern. Die Überprüfung der Lebensunterhaltssicherung sollte darauf beschränkt werden, ob innerhalb eines bestimmten Zeitraums vor der Einbürgerung Sanktionen durch die Arbeitsverwaltung erfolgt sind. Wessen Identität soweit geklärt ist, dass ein Flüchtlings- und Aufenthaltsstatus erteilt wird, sollte ebenso eingebürgert werden können. Gerade für älter Personen sollte eine für die Betroffenen würdevolle Möglichkeit geschaffen werden, nachzuweisen, dass sie sich im Alltag in Deutschland sprachlich zu recht finden.