

Dr. Thomas Herzog, Bonn

10.11.2023

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

am Montag, dem 13. November 2023, 14:00 – 16:00 im PLH, Raum 2 600

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
Entwurf eines Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und
Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz – BVFG)
BT-Drs. 20/8537**

Der **Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen** beinhaltet neben einer Rechtsgrundlage für die Aufbewahrung der bei den Vertriebenenbehörden befindlichen (Spät)Aussiedler-Daten eine materielle Änderung, die geeignet ist, den Kreis der nach Deutschland kommenden Spätaussiedler zu vergrößern.

A) Zum Verständnis der die Aufnahmezahlen beeinflussenden Vorschriften sind Regelungszusammenhang und Vorgeschichte zu beachten.

Dazu kurz: Zentrale Vorschriften für die Aufnahme von Spätaussiedlern sind die §§ 4 und 6 BVFG.

§ 4 bestimmt, wer Spätaussiedler ist. Für das Entstehen des mit dem KfbG am 1.1.93 neu geschaffenen Rechtsstatus des Spätaussiedlers verlangt die Vorschrift

- 1.) die deutsche Volkszugehörigkeit
- 2.) die Geburt vor dem 1.1.93
- 3.) einen Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten zu bestimmten Stichtagen, insbes. namentlich zum Kriegsende
- 4.) ein Verlassen der Aussiedlungsgebiete nach dem 31.12.1992 und zwar
- 5.) im Wege des Aufnahmeverfahrens
- 6.) die Aufenthaltnahme im Geltungsbereich des BVFG innerhalb von 6 Monaten nach Verlassen der Aussiedlungsgebiete.

*Dass die nicht aus den ehemaligen Republiken der Sowjetunion
Gekommenen zusätzlich zu den vorgenannten Voraussetzungen nach § 4
Abs. 2 auch noch ein sogen. Kriegsfolgenschicksal glaubhaft machen müssen,
sei hier lediglich am Rande erwähnt, denn diese Gruppe steht nicht im Fokus
der aktuell vorgeschlagenen Änderungen.*

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen betrifft die erstgenannte Voraussetzung, die deutsche Volkszugehörigkeit.

Wer deutscher Volkszugehöriger ist, sagt uns der zuletzt durch das 10. BVFGÄndG 2013 grundlegend geänderte § 6 Abs. 2 BVFG.

Die Regelung des § 6 Abs. 1 BVFG kann hier unbeachtet bleiben. Denn die von ihr Erfassten sind fast bzw. über 100 Jahre alt, gehören also einer Altersgruppe an, die keine unmittelbare Relevanz für das aktuelle Aufnahme geschehen hat.

§ 6 Abs. 2 BVFG verlangt in der aktuell geltenden Fassung dreierlei, neben der
1.) Abstammung von einem dt. Staats- oder Volkzugehörigen namentlich

2.) das Bekenntnis zum dt. Volkstum im Aussiedlungsgebiet

- entw. durch eine Nationalitätenerklärung (in der Russischen Föderation in
Personenstandsurkunden bis 1998 regelmäßig enthalten),

- oder durch ein Bekenntnis auf „andere Weise“;

dieses kann namentlich durch familiär vermittelte Deutschkenntnisse nachgewiesen
werden

oder aber auch durch den Nachweis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse
entspr. dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für
Sprachen.

*Hier irrelevant ist, dass an die Stelle des Bekenntnisses auch die Zurechnung
zur deutschen Nationalität nach dem Recht des Herkunftsstaates treten kann
(sogen. Bekenntnissurrogat).*

3.) die Bestätigung des Bekenntnisses (oder des Surrogats) durch die Fähigkeit, ein
einfaches Gespräch in deutscher Sprache – grundsätzlich – im Zeitpunkt der
verwaltungsbehördlichen Entscheidung über den Aufnahmeantrag führen zu können.

Zum bestimmenden Moment des Bekenntnisses zum deutschen Volkstum hatte das
Spätaussiedlerstatusgesetz von 2001 eine – damals zumindest klarstellende –
Regelung dahin eingeführt, dass dieses Bekenntnis ein ausschließliches sein muss;
verlangt wurde ein Bekenntnis ‘nur’ zum deutschen Volkstum.

Das aber gilt seit dem Inkrafttreten des 10. BVFGÄndG 2013 nicht mehr. Das Wort
‘nur’ wurde gestrichen. Die Durchgängigkeit und Ausschließlichkeit des
Bekenntnisses ist damit keine Tatbestandsvoraussetzung mehr. Vielmehr kann ein
früheres Gegenbekenntnis „geheilt“ werden.

Außerdem beinhaltete das 10. BVFGÄndG eine weitere Änderung. Verlangt wird
nicht mehr ein Bekenntnis, das einer Nationalitätenerklärung vergleichbar ist.
Seit dem 10. BVFGÄndG wird lediglich ein Bekenntnis zum deutschen Volkstum auf
„andere“ Weise verlangt. Mit der entsprechenden Änderung bezweckte der
Gesetzgeber eine Erleichterung der Bekenntnisvoraussetzungen. Das Bekenntnis
auf andere Weise muss nicht einer Nationalitätenerklärung gleichwertig sein.
Ausreichend sind leichtere, aber hinreichend gewichtige Formen wie die
verantwortungsvolle, nicht nur über einen kurzen Zeitraum bzw. offensichtlich mit
Blick auf ein beabsichtigtes Aufnahmeverfahren erfolgende Mitarbeit in einem
gesellschaftlichen Verband der deutschen Minderheit. Ausreichend sind zudem nach
§ 6 Abs. 2 Satz 2 BVFG ausdrücklich neben familiär vermittelten Deutschkenntnissen
auch ausreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechend dem Niveau B1 des
Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Entscheidend für das
Bekenntnis sollte also eine sprachlich-kulturelle Nähe zur deutschen Minderheit sein.

Von der Rechtsprechung waren früher deutsche Sprachkenntnisse alleine als
unzureichend für ein Bekenntnis zum deutschen Volkstum erachtet worden. Denn sie
waren lediglich ein sogenanntes Bestätigungsmerkmal für das Bekenntnis (s.
BVerwGE, 29.2.2008 – 5 B 113/07).

Insoweit hat jedoch das 10. BVFGÄndG die Struktur des § 6 Abs. 2 geändert. Seit dessen Inkrafttreten sieht § 6 Abs. 2 Satz 2 BVFG gerade neben familiär vermittelten Deutschkenntnissen auch den Nachweis ausreichender deutscher Sprachkenntnisse entsprechend dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen als Bekenntnismerkmal vor. Dabei hat der Gesetzgeber seinerzeit nicht differenziert zwischen Fällen, in denen ein Bekenntnis ausschließlich zum deutschen Volkstum vorliegt und jenen, in denen zuvor ein Gegenbekenntnis zu einem nichtdeutschen Volkstum abgegeben wurde. Er hat insbesondere nicht zusätzlich zum Erwerb der Deutschkenntnisse ein weiteres glaubhaftes Abrücken von einem vorherigen Gegenbekenntnis im Auge gehabt.

Mit anderen Worten: Für ein Bekenntnis sollte das Erlernen der deutschen Sprache ausreichen – und das regelmäßig auch im Fall eines früheren Gegenbekenntnisses. Der Wortlaut des § 6 Abs. 2 BVFG jedenfalls enthält insoweit keine Einschränkung. Allerdings kann der Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache auf vielerlei Motivation beruhen. Er muss jedenfalls im Falle eines früheren Gegenbekenntnisses nicht immer ein neues Bekenntnis zum Ausdruck bringen. Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltungspraxis § 6 Abs. 2 einschränkend interpretiert und eine Nationalitätenerklärung (nur) zum deutschen Volkstum bzw. zumindest ernsthafte Bemühungen zu einer entsprechenden Änderung verlangt.

Das BVerwG ist in seiner Entscheidung vom 26.01.21 nochmals darüber hinaus gegangen. Es stellt (unter Hinweis auf Rechtsprechung zu älteren Fassungen von § 6 BVFG) nochmals erhöhte Anforderungen. Es verlangt neben dem Erwerb der Sprachkenntnisse ein glaubhaftes Abrücken vom früheren Gegenbekenntnis, es verlangt „äußere Tatsachen, die einen Bewusstseinswandel erkennen lassen“.

Das entspricht weder dem Wortlaut der Norm noch dem Willen des Gesetzgebers 2013, als das 10. BVFGÄndG beschlossen wurde. Der Gesetzesantrag der Koalitionsfraktionen korrigiert vor diesem Hintergrund die höchstrichterliche Rechtsprechung – und das durchaus vorsichtig –, indem er den Vorrang einer vor Verlassen der Aussiedlungsgebiete geänderten Nationalitätenerklärung (nur) zum deutschen Volkstum vor einem früheren Gegenbekenntnis bestimmt und außerdem auch ernsthafte Bemühungen zur Änderung einer Nationalitätenerklärung ausreichen lässt. Er kehrt damit zur Verwaltungspraxis vor der Entscheidung des BVerwG vom 26.01.21 zurück. Damit scheinen Zweifel an einer inneren Hinwendung zum deutschen Volkstum zureichend ausgeräumt und die entsprechende Hinwendung ist für die äußere Umgebung erkennbar.

Klarzustellen ist noch die Bedeutung des Wortes „nur“ nach § 6 Abs. S. 2 neu: Darin kann nicht die Anforderung an ein ausschließliches, nie anders geäußertes Bekenntnis zum deutschen Volkstum liegen. Denn nach dem Wortlaut des neuen Satzes 2 geht es ja gerade um Fälle der geänderten Nationalitätenerklärung. Somit bedeutet „Nationalitätenerklärungen ‘nur’ zum deutschen Volkstum“, dass eine Änderung des Bekenntnisses durch Änderungen der Volkszugehörigkeit nicht nur in einem, sondern in allen amtlichen Dokumenten erfolgen muss bzw. entsprechende Bemühungen unternommen werden müssen.

Nach alledem erscheint die vorgesehene zur Ergänzung des § 6 Abs. 2 BVFG um einen neuen Satz 2 maßvoll und auf der Linie des 10. BVFGÄndG von 2013.

B) Die Einfügung eines neuen § 17 zur **Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Aufbewahrung der bei den Vertriebenenbehörden befindlichen**

(Spät)Aussiedler-Daten liegt angesichts der Bedeutung der erhobenen Daten für Status und Aufenthalt der Spätaussiedler und ihrer Angehörigen in deren schutzwürdigem Interesse. Mag die Regelung auch Verwaltungsaufwand bedeuten, Bedenken vertriebenenrechtlicher Art gegen die vorgeschlagene Regelung erscheinen mir nicht angezeigt.

C) Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen (Ausschussdrucksache 20(4)331) schließlich betrifft nur in seiner Nr. 1 das BVFG.

Mit der vorgeschlagenen Änderung von § 4 BVFG werden (nochmals) die Voraussetzungen, unter denen man Spätaussiedler werden kann, erweitert. Eine der Voraussetzungen dafür ist gem. § 4 Abs. 1 die Aufenthaltnahme in Deutschland binnen sechs Monaten nach Verlassen der Aussiedlungsgebiete.

Deutschland soll nicht irgendwann Ziel des deutschen Volkszugehörigen sein, sondern im zeitlichen Zusammenhang mit dem Verlassen des Aussiedlungsgebiets.

Aufenthaltnahme iSv § 4 Abs. 1 BVFG setzt den Willen zum ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland voraus. Je länger ein Aufenthalt in einem Land außerhalb der Aussiedlungsgebiete dauert, desto eher ist davon auszugehen, dass er nicht nur vorübergehend ist.

Der Antrag geht davon aus, dass bei einem Aufenthalt von mehr als sechs Monaten in der Regel davon auszugehen ist, dass dieser Aufenthalt nicht nur vorübergehend ist. Ob das zwingend so zu beurteilen ist, kann offen bleiben. Schließlich kann es ja auch offensichtlich am Willen zum ständigen Aufenthalt in Deutschland fehlen. Die im Änderungsantrag vorgesehene 6-Monats-Frist greift aber die Frist des § 4 Abs. 1 für die Aufenthaltnahme in Deutschland auf. Und angesichts der nicht absehbaren Dauer des Krieges in der Ukraine droht einem deutschen Volkszugehörigen, der vor diesem Krieg geflohen ist, doch, dass er sein Recht auf Aufnahme in Deutschland als Spätaussiedler verliert, weil er zu lange nicht im Aussiedlungsgebiet gelebt hat. Zwar könnte der deutsche Volkszugehörige, der vor dem Krieg in der Ukraine nach Deutschland geflohen ist, hier einen Härtefallantrag nach § 27 Abs. 1 S. 2 BVFG stellen. Dann aber müsste er nachweisen, dass er die Aufnahmevoraussetzungen erfüllt. Das kann ihm in der aktuellen Situation praktisch nahezu unmöglich sein. Folge wäre, dass der russische Krieg die Möglichkeit der deutschen Volkszugehörigen, Aufnahme in Deutschland als Spätaussiedler zu finden, dramatisch einschränkt.

Diese Fallkonstellation stand den Verfassern des BVFG nicht vor Augen. Hier erscheint eine Regelung sachgerecht, die es ermöglicht, bei länger als sechs Monate dauerndem Aufenthalt außerhalb des Aussiedlungsgebietes ausnahmsweise von einem fortbestehenden Aufenthalt auszugehen.

Die in Nr. 1 des Änderungsantrags vorgesehene Ermächtigung für das BMI für eine entsprechende Rechtsverordnung ist beschränkt auf kriegsbedingten Aufenthalt

außerhalb der Aussiedlungsgebiete. Die Beschränkung auf kriegsbedingte Fälle wirft zwei Fragen auf:

Zunächst: Warum gilt die Regelung nur für kriegsbedingte Fälle?

Auslöser für die Verordnungsermächtigung ist der Krieg in der Ukraine. Die Regelung will nach dem Wortlaut ihrer Begründung nur einer „absoluten Ausnahmesituation“ Rechnung tragen. Andere Fälle – wie etwa Katastrophenlagen – können kaum gleichgestellt werden. Sie dürften angesichts der Größe der Herkunftsländer prinzipiell in diesen gelöst werden können. Die Regelung über kriegsbedingte Fälle hinaus auszuweiten, liefe schnell auf eine Art Härtefallregelung hinaus, für die ein Bedarf weder in der Vergangenheit bestand noch heute ersichtlich ist.

Zweitens: Was ist mit kriegsbedingt eigentlich gemeint?

Die Verordnungsermächtigung könnte nach ihrem Wortlaut auch einen mittelbar kriegsbedingten Aufenthalt ausreichen lassen, z.B. die Flucht aus Russland, um nicht zum Wehrdienst gezogen zu werden.

Gemeint sein könnte aber auch, dass der Aufenthalt außerhalb der Aussiedlungsgebiete durch das Kampfgeschehen bedingt sein muss, sprich nur der Ukrainer erfasst ist, der vor den Kampfhandlungen in der Ukraine geflohen ist. Nach der Begründung des Änderungsantrags spricht Vieles für die engere Interpretation. Denn die Begründung nennt allein die aus der Ukraine Geflüchteten.