

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter am Landesverfassungsgericht



Deutscher Bundestag
- Innenausschuss -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)315 E

Halle, den 21. Juni 2019

Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 24.06.2019 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BT-Drs. 19/9736 sowie 19/10518 und A-Drs. 19(4)292.

Sehr geehrte Frau Lindholz,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 24.06.2019 und übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zu den Gegenständen der Anhörung.

I. Anlass und Kontexte der Gesetzgebung

Mit dem Gesetzesentwurf sowie dem Änderungsantrag, die Gegenstand dieser Anhörung sind, widmet sich die Bundesregierung einer Thematik, die in mehrfacher Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Zunächst sind Änderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts wegen der herausragenden Bedeutung dieses Status nicht nur für die Träger, sondern auch für die Identität und das Selbstverständnis des Staates von großer Bedeutung. Das gilt umso mehr, wenn es um eine Änderung im Bereich der sehr wenigen Fallgestaltungen des Verlustes der Staatsangehörigkeit geht. Insoweit haben die im Vorfeld der Anhörung auch von Rechtswissenschaftlern mit hoher Emotionalität geführten Debatten gezeigt, dass es offenbar um mehr geht, als eine schlichte Auslotung gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume.

Zudem hat die Entscheidung des EuGH vom 12. März 2019 in der Rs. C-221/17 – Tjebbes nach Ansicht u.a. der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (WD Nr. 04/19 v. 29.05.2019) in diese Debatte eine neue Fragestellung hineingetragen, die mit Blick auf die Folgen des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit auch die Unionsbürgerschaft eine unionsrechtliche Überprüfung erforderlich macht.

Schließlich hat auch der Änderungsantrag (A-Drs. 19(4)292), mit dem auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2018 (Az. 1 C 15.17 – ZAR 2018, 318 ff. m. Anm. *Kluth*) reagiert wird, und im Falle einer Mehrehe eine Einbürgerung ausgeschlossen werden soll, eine Debatte über eine angebliche „Leitkulturgesetzgebung“ ausgelöst, die den Versuch einer grundlegenden Kontextveränderung der Regelungsmaterie unternimmt und deshalb einer offenen und klarstellenden Auseinandersetzung im parlamentarischen Verfahren auch von rechtswissenschaftlicher Seite bedarf.

II. Einführung eines neuen Verlusttatbestandes in § 28 StAG

1. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung

Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens stellt sich zunächst die Frage der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung, also des Handlungsbedarfs. Mit Blick auf den zur Änderung anstehenden § 28 StAG ist insoweit zu beachten, dass sein aktueller Regelungsgehalt – auf den ersten Blick – vergleichsweise „jung“ ist und auf das Gesetz zur Reform des StAG vom 15. Juli 1999 zurückgeht. Zum damaligen Zeitpunkt hatte der Bundesgesetzgeber (erneut)¹ einen Handlungsbedarf im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts erkannt, um auf die „Abkehr von Deutschland“ sowie die damit verbundene „Illoyalität“ zu reagieren, wenn ein Deutscher mit zugleich einer weiteren Staatsangehörigkeit sich ohne Zustimmung in den Dienst der Streitkräfte oder einem vergleichbaren bewaffneten Verband seines anderen Heimatstaates eintritt. Diese Regelung wird ebenso wie die bislang geregelten weiteren Verlusttatbestände in der Literatur als „einhellig anerkannt“ bezeichnet² und begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die nunmehr vorgeschlagene Ergänzung und einen weiteren Verlusttatbestand erläutert der Gesetzesentwurf damit, dass in Gestalt der Terrormiliz ein neues Phänomen entstanden ist, das trotz Wertungsgleichheit von der bestehenden Regelung tatbestandlich nicht erfasst wird. Der Gesetzesvorschlag zielt somit auf die Einbeziehung eines neuen Phänomens in die bestehende Ratio der Verlustregelung ab; das Gesetzesrecht soll auf

¹ Siehe zur Anknüpfung an frühere Regelungen *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 16, Rn. 48.

² *Wittreck*, a.a.O.

eine neue Realität erstreckt werden. Das erscheint prima facie als schlüssige und folgerichtige Vorgehensweise.

Wenn man gleichwohl den Handlungsbedarf anzweifeln mag, so mit Blick auf der derzeit rückläufigen Bedeutung des im Rahmen der Debatte im Vordergrund stehenden Terrormiliz Islamischer Staat. Auf diese wird im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzesentwurfs auch ausdrücklich Bezug genommen (S. 7).

Die geringe Zahl der aktuell für die Anwendung der Norm in Betracht kommenden Personen ist aber alleine kein Grund dafür, die Erforderlichkeit einer Gesetzgebung zu verneinen. Denn erstens spricht die weltweite Entwicklung des Terrors und der Terrormilizen dafür, dass jederzeit mit einer neuen Dynamik gerechnet werden muss und dass auch Deutsche für entsprechende Kampfeinsätze rekrutiert werden. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass eine entsprechende gesetzliche Regelung mit Blick auf ihre Folgen, wie ein grundsätzliches Wiedereinreiseverbot nach Deutschland, eine erhebliche Steuerungswirkung entfalten kann. Drittens wäre es auch schwer verständlich, warum der Gesetzgeber eine jedenfalls in der jüngeren Vergangenheit bedeutsame vergleichbare Konstellation gänzlich außer Betracht lassen würde.

Vergleichbare gesetzgeberische Aktivitäten lassen sich auch in anderen europäischen bzw. westlichen Staaten verfolgen, wobei jeweils Gesetzgebungsakte zur Terrorismusbekämpfung den Ausschlag für die Einführung neuer Verlusttatbestände gaben.³

2. Vereinbarkeit mit Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG

a) Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24.05.2006 zur Rücknahme erschlichener Einbürgerungen die Gelegenheit genutzt, sich ausführlich mit der Auslegung von Art. 16 Abs. 1 GG zu befassen und dabei besonderes Gewicht auf die Integrationsfunktion der Staatsangehörigkeit gelegt: „Entziehung ist danach jede Verlustzufügung, die die (...) Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit beeinträchtigt. Eine Beeinträchtigung der Verlässlichkeit und Gleichheit des Zugehörigkeitsstatus liegt insbesondere in jeder Verlustzufügung, die der Betroffene nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.“⁴

³ Weber, ZAR 2015, 138 (141 ff.).

⁴ BVerfGE 116, 24 (44).

Damit ist eine erste wesentliche Anforderung bezeichnet, die durch die zweite, direkt aus dem Wortlaut folgende Anforderung zu ergänzen ist, dass keine Staatenlosigkeit entstehen kann.

b) Vergleichbarkeit mit anerkannten Verlusttatbeständen

Die erste sachliche Anforderung kann m.E. im vorliegenden Zusammenhang bereits damit tragfähig belegt werden, dass auf die inhaltliche Wertungsgleichheit mit dem anerkannten geregelten Verlusttatbestand in § 28 Abs. 1 StAG verwiesen wird.

Setzt man voraus, dass sich ein Deutscher mit einer weiteren Staatsangehörigkeit „an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt“, so geht das damit vorausgesetzte Verhalten deutlich weiter, als im Falle der bereits geregelten Variante des Eintritts in Streitkräfte oder einen vergleichbaren bewaffneten Verband, weil in diesem Fall keine Beteiligungen an Kampfhandlungen vorausgesetzt werden. Es ist deshalb schlüssig, dass in der neu geregelten Variante erst recht von einer Abwendung von Deutschland bzw. einer Illoyalität ausgegangen werden kann. In Bezug auf die Illoyalität gilt dies wiederum noch verstärkt, weil das Handeln von ausländischen Streitkräften nicht zwingend völkerrechtswidrig ist und der Maßgabe des Art. 26 GG zuwiderläuft, was im Falle von Terrormilizen indes der Fall ist.

Daraus folgt, dass hier ein zumindest wertungsgleicher Verlusttatbestand normiert wird.

Wie im Fall der bisherigen Regelung kann auch die Zuwendung zu einer Terrormiliz durch die Betroffenen in zumutbarer Weise beeinflusst werden, so dass auch insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

c) Ungleichbehandlung mit Nur-Deutschen?

Soweit der Regelung eine verfassungswidriger, weil willkürliche Ungleichbehandlung von Mehrfachstaatern im Verhältnis zu Nur-Deutschen entgegengehalten wird, stellt sich mit Blick auf die bereits seit dem Jahr 2000 bestehende Regelung zunächst die Frage, warum dieser Einwand gegenüber dieser Regelung nicht erhoben wurde und wird.

In der Sache ist meines Erachtens dem Einwand schon durch die Normstruktur des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG die Grundlage entzogen. Wenn dort nämlich ausdrücklich normiert wird, dass die Staatenlosigkeit die äußerste Grenze einer Verlustregelung darstellt, so folgt daraus zugleich, dass das Grundgesetz ebenso wie das thematisch einschlägige Völkerrecht die mehrfache Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal bei Ent-

scheidungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit zulässt. Jede anderslautende Argumentation würde den Sinn und Zweck dieser Regelungen auf den Kopf stellen.

Dass man sich als Träger einer mehrfachen Staatsangehörigkeit dieser rechtlichen Konsequenzen bewusst sein sollte, ist die Kehrseite der anderweitigen rechtlichen Vorteile, die mit diesem Status verbunden sind.

Mit Blick auf die vorstehend zu würdigende Neuregelung ist überdies zu beachten, dass es dem Gesetzgeber gerade darauf ankommt, gegenüber denjenigen Personen, die eine Beteiligung an Terrormilizen in Erwägung ziehen und damit gegen fundamentale auch völkerrechtliche Rechtssätze verstoßen wollen, eine maximale präventive Steuerungswirkung erzielt werden soll. Es soll nicht alleine auf die abschreckende Wirkung einer späteren Bestrafung vertraut, sondern unmittelbar ein rechtlicher Nachteil herbeigeführt werden, der mit Blick auf noch bestehende soziale Bindungen in Deutschland zu einer Verhaltensänderung führt. Dies wird völlig verkannt, wenn eine diskriminierende, die fundamentale Rechtsgleichheit ignorierende Behandlung dieses Personenkreises kritisiert oder eine Flucht des deutschen Staates aus seiner Verantwortung gesehen wird.⁵

d) Hinreichende Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit

Erhebliche Kritik hat der Gesetzentwurf auch im Hinblick auf seine hinreichende Bestimmtheit erfahren. Dabei wird indes verkannt, dass die verwendeten gesetzlichen Tatbestandsmerkmale aus völker- und unionsrechtlicher Ebene etabliert sind, der Gesetzgeber eine Legaldefinition vorsieht und im Rahmen der Feststellung nach Absatz 3 eine gerichtlich kontrollierbare Konkretisierung in Bezug auf den Einzelfall vorsieht.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht die Bestimmtheitsanforderung des Verlusttatbestandes in die materiellen Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG ein und macht damit deutlich, dass sie hoch einzustufen sind.

Diesen Anforderungen wird die vorgeschlagene Regelung jedenfalls dann gerecht, wenn man sie in ihrem Gesamtzusammenhang würdigt.

Die Legaldefinition in Absatz 3 stellt eine größtmögliche Konkretisierung des Phänomens der Terrormiliz dar. Sie arbeitet mit Begriffen, die dem geltenden nationalen und

⁵ Siehe dazu auch vertiefend *Weber*, Die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit: rechtliche Zulässigkeit und rechtspolitische Kostenvoranschläge, ZAR 7/2019 i.E., unter 5.

internationalen Recht vertraut sind⁶ (siehe dazu im Einzelnen auch die Stellungnahme des Sachverständigen Thym).

Im Einzelnen: der „bewaffnete Verband“ wird bereits verwendet und der Begriff paramilitärisch ist etabliert. In „völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen usw.“ ist ebenfalls für den Rechtsanwender ein eindeutiger Begriff. In Bezug auf diesen stellt sich indes die Frage, ob er für den Normadressaten hinreichend bestimmt ist.

Der legaldefinierte Begriff der „Terrormiliz“ wird hier nicht durch eine Verweisung auf Definitionen zum Merkmal „Terror“, sondern durch die Völkerrechtswidrigkeit konkretisiert, wird dies auch im europäischen Sekundärrecht praktiziert wird (z.B. Art. 12 Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU). Es besteht vor diesem Hintergrund jedenfalls mit Blick auf den Rechtsraum der Europäischen Union ein etabliertes Verständnis, welche Verhaltensweise als völkerrechtswidrig einzustufen sind. An diese gefestigte Rechtspraxis kann der Gesetzgeber auch bei der Neuregelung anknüpfen.

Hinzu kommt schließlich, dass mit der in Ansatz 4 von „Amts wegen“ vorgesehenen Feststellung, eine Konkretisierung auf den Einzelfall vorgesehen ist, so dass der Betroffene auch durch die zuständige Behörde darüber in Kenntnis gesetzt wird, auf der Grundlage welcher Merkmale die Organisation, der er sich angeschlossen hat, als Terrormiliz eingestuft wird.

Jedenfalls zusammen mit dieser Konkretisierung durch den feststellenden Verwaltungsakt, der seinerseits gerichtlich kontrollierbar ist, liegt eine den Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG genügende hinreichend bestimmte Regelung vor.

3. *Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht in seiner Auslegung durch EuGH*

Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 12. März 2019 in der Rs. C-221/17 – Tjebbes⁷ zu einer niederländischen Verlustregelung entschieden, dass der Verlust in derartigen Fällen (es ging lediglich um Fälle der längeren Abwesenheit ohne Anknüpfung an aktives staatschädliches Verhalten) eine Einzelfallentscheidung mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich ist. Daraus hat der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen

⁶ Siehe bereits *Maaßen*, ZAR 2011, 336 ff. zu staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen der Terrorismusbekämpfung. Dort S. 340 ff. auch schon zu den Regelungsspielräumen des Gesetzgebers und entsprechenden Vorschlägen.

⁷ Dazu näher und kritisch *Weber*, JZ 2019, 449 ff.

Bundestages abgeleitet, dass auch im vorliegenden Fall eine solche Einzelfallprüfung erforderlich ist.⁸

Abgesehen davon, dass der EuGH durch seine Entscheidung den Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta überdehnt, ist zu beachten, dass erstens sich die vorliegende Fallkonstellation grundlegend vom Verlusttatbestand unterscheidet, über den der EuGH zu entscheiden hatte und dass zweitens mit der Verlustfeststellung eine auf den Einzelfall bezogene Maßnahme vorliegt, die einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Zunächst ist festzuhalten, dass im vorliegenden Zusammenhang den besonderen Umständen des Einzelfalles eine sehr viel geringere Bedeutung zukommt, weil der Tatbestand erstens sehr eng gefasst ist und zweitens die vorzunehmende Abwägung in Bezug auf die Merkmale „Abkehr vom deutschen Staat“ und „Illoyalität“ für alle Fallkonstellationen einheitlich vornehmen konnte. Während die Umstände, die zum Verlassen des Staatsgebietes führen sehr unterschiedlich und vielgestaltig sein können, geht es hier um eine in Bezug auf die maßgeblichen Wertungen klare Fallkonstellation und Abwägung bei der die weiteren Umstände nicht von erheblichem Gewicht sind. Deshalb durfte der Gesetzgeber die Abwägung abschließend und verbindlich vornehmen. Einer Einzelfallabwägung bedurfte es nicht.

Ein Anliegen des EuGH ist es aber zudem, eine Kontrolle der Anwendung auf den Einzelfall zu ermöglichen. Diese Vorgaben wird aber durch den justiziablen feststellenden Verwaltungsakt erreicht. Es sind deshalb keine Verstöße gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Verlust Unionsbürgerschaft ersichtlich.

4. Zwischenergebnis und Handlungsempfehlung

Im Ergebnis steht die vorgeschlagene Regelung damit im Einklang mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht. Es wird aber zur Absicherung der Vorhersehbarkeit und der Eröffnung des fachgerichtlichen Rechtsschutzes empfohlen, klarstellend zu regeln, die Verlustwirkung erst nach Erlass des feststellenden Verwaltungsaktes nach Absatz 4 eintritt.

III. Ergänzung des § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG durch eine Nummer 8

1. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung

⁸ WD Nr. 04/19 v. 29.05.2019.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte durch Urtr. v. 29.5.2018 (Az. 1 C 15.17) entschieden, dass eine vom Einbürgerungsbewerber rechtswirksam im Ausland geschlossene weitere Ehe einem wirksamen Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 1 StAG nicht entgegensteht.⁹

Das Gericht hatte weiter ausgeführt, dass es im Ermessen des Gesetzgebers steht, diese Regelung an die weitergehenden Anforderungen des § 9 Abs. 1 StAG anzupassen oder nicht, weshalb eine Übernahme der dort normierten Anforderung der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ nicht im Wege der Auslegung erfolgen kann.

Die Bundesregierung hat darauf reagiert, weil sie eine Gleichbehandlung bei der Einbürgerungstatbestände anstrebt.

2. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Die vorgeschlagene Regelung steht mit der Verfassung in Einklang. Wie die bereits in § 9 Abs. 1 StAG normierte Bedingung, zielt sie darauf ab, dass in Art. 6 Abs. 1 GG verankerte Leitbild der gleichberechtigten Ein-Ehe beim Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit als Zugangsbedingung abzusichern.

In Bezug auf die bestehenden Regelungen wurden in der Rechtsprechung keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben. Diese sind auch nicht ersichtlich.

3. Aufenthaltsrechtliche Relevanz und integrationspolitische Bedeutung

Auch das Aufenthaltsrecht geht in § 30 Abs. 4 AufenthG von Leitbild der Ein-Ehe aus, indem nur die erste nachziehende Ehefrau den Ehegattennachzug in Anspruch nehmen kann. Weitere Ehefrauen werden auf andere Zugangswege verwiesen, aber nicht ausgeschlossen. Damit

Die Zulassung der Einbürgerung von polygamen Personen würde sich integrationspolitisch nachteilig auswirken, weil das verfassungsrechtliche Leitbild der Ein-Ehe in seiner Bedeutung und Verbindlichkeit für die deutsche Rechtsordnung verwässert würde.

⁹ BVerwG, ZAR 2018, 314 ff. m. Anm. Kluth.

IV. Weitere Änderungen

In Bezug auf die weiteren Änderungen bestehen aus meiner Sicht keine rechtlichen Einwände.

Prof. Dr. Winfried Kluth