

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)315 F

23. Juni 2019

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines
Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-
Drucks. 19/9736)**

**Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen
Bundestages am 24. Juni 2019**

An dem Entwurf der Regierung fällt zunächst auf, daß hier der neue, bisher allenfalls aus den Massenmedien bekannte, aber jedenfalls nicht als Rechtsbegriff etablierte Term „Terrormiliz“ eingeführt wird. Dieser soll dann im vorgeschlagenen § 28 Abs. 3 n.F. StAG legal definiert werden. Der neue Begriff der „Terrormiliz“ ist deutlich enger als der etablierte strafrechtliche Begriff der „terroristischen Vereinigung“ (§ 129a StGB), so soll eine „Terrormiliz“ u.a.

- „bewaffnet“ (aber mit welchen Waffen eigentlich? Müssen es Feuerwaffen sein?) und
- „paramilitärisch organisiert“ (was bedeutet das?) sein.

Außerdem wird der offenbar seitens des Gesetzgebers verfolgte Zweck auch gleich wieder in Frage gestellt durch die weitere tatbestandliche Einschränkung, nach der die Mitgliedschaft in einer oder die Unterstützung einer solchen „Terrormiliz“ für die Ausbürgerung eines Doppelstaaters nicht hinreichend sein soll, sondern vielmehr nur die

„konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“ (kann man sich denn auch abstrakt an Kampfhandlungen beteiligen?).

Was letztere Einschränkung angeht, so fragt man sich nicht nur, wie man das in Deutschland dann eigentlich nachweisen will, der Nachweis der Mitgliedschaft oder auch nur Unterstützung einer „Terrormiliz“ wird ja ohnehin schwer genug. (Was ist etwa, wenn jemand behauptet, er sei zwar mit seinen Gefährten ins Gefecht gezogen, habe aber dann absichtlich immer vorbeigeschossen?). Sondern man könnte auch auf den Gedanken kommen – so abseitig ist das keineswegs – daß diese Einschränkung letztlich mit der Wertung aus 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG konfligiert. Denn auch wenn – wie man hört – bei der Bundeswehr inzwischen Kampfpanzer so umgerüstet werden, daß schwangere Frauen beim Kampfpanzerfahren nicht übermäßig durchgerüttelt werden, so bleibt außerhalb unseres Kulturkreises doch die „konkrete Beteiligung an Kampfhandlungen“ eigentlich ausschließlich Männersache. Was ja nicht bedeutet, daß Frauen einer „Terrormiliz“ nicht auch sehr nützlich sein können: so mag eine logistisch versierte Organisatorin oder eine erfahrene Sanitäterin viel wertvoller für eine Terrormiliz sein als ein männlicher Tölpel mit Gewehr, der immer vorbeischießt (und hinterher in Deutschland behauptet, dies sei mit Absicht geschehen), beide beteiligen sich aber nie „konkret“ an Kampfhandlungen und dürfen daher ihre Staatsbürgerschaft behalten.

Daher wirkt der Entwurf der Bundesregierung in mancher Hinsicht unausgegoren. Ich würde es daher für vorzugswürdig halten, auf den als Rechtsbegriff etablierten Terminus der terroristischen Vereinigung im Sinne des Strafgesetzbuches abzustellen. Das könnte etwa so aussehen:

1. Nach § 17 Abs. 1 Nr. 5 wird folgende neue Nummer 6 angefügt:

„6. durch Eintritt in eine terroristische Vereinigung (§ 28a)“

2. Die bisherigen Nummern 6 und 7 der Vorschrift werden zu Nummern 7 und 8.

3. Nach § 28 wird folgender § 28a angefügt:

„§ 28a

Ein Deutscher, der freiwillig eine Vereinigung im Sinne der Vorschrift aus § 129a Abs. 1 oder Abs. 2 Strafgesetzbuch, sei es im Inland oder auch im Ausland (§ 129b Abs. 1 Satz 1 Strafgesetzbuch) gründet oder sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern er zum Zeitpunkt der Tat noch eine weitere Staatsangehörigkeit innehatte.“

Dadurch würde der Tatbestand in dreierlei Hinsicht deutlich weiter gefaßt:

- erstens würde die *Mitgliedschaft* in einer terroristischen Vereinigung genügen,
- die, zweitens, im Sinne des Strafgesetzbuches durch ihre Ziele und Pläne definiert wird und nicht auch noch objektiv „paramilitärisch“ oder „bewaffnet“ sein müßte,
- und drittens *auch inländische* „Terrormilizen“ umfassen würde.

Denn es leuchtet ja kaum ein, daß man seine Staatsbürgerschaft verlieren soll, wenn man in Syrien beim „Islamischen Staat“ mitmacht und also versucht „die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen“, nicht aber, wenn man in Deutschland eine Terrormiliz aufmacht und also Deutschland bekämpft. Früher oder später wird es wohl „Terrormilizen“ auch in Deutschland geben; dafür spricht die hohe Zahl islamischer Menschen, deren über die Generationen hinweg eher abnehmende und nicht zunehmende Assimilationsbereitschaft und der weltweite Trend zu einer immer strengeren und politischen Auslegung des Islams.

Überhaupt hat man den Eindruck, daß die Autoren des Regierungsentwurfs vermutlich hauptamtlich Strafrechtler sind und daher unbewußt immer von der „Ultima-ratio-Funktion des Strafrechts“ her denken; deshalb die vielen Kautelen und Einschränkungen. Aber das ist hier nicht angebracht: denn es geht nicht um eine strafrechtliche Norm, sondern eine verwaltungsrechtliche, und das erkennbare gesetzgeberische Ziel kann nur erreicht werden, wenn die neue Regelung dann auch in einer nennenswerten, bemerkbaren Zahl von Fällen wirklich angewendet werden kann. Schon von daher muß sie deutlich weiter gefaßt werden.

Gänzlich verfehlt und unbedingt zu streichen ist die eigenartige Formulierung „in völkerrechtswidriger Weise“. Soll man also die Staatsbürgerschaft behalten dürfen, wenn man völlig völkerrechtskonform „die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen versucht“? Strenggenommen ist weder das eine noch das andere möglich; denn das Völkerrecht hat im wesentlichen die Beziehungen von Staaten untereinander zum Gegenstand und betrifft im allgemeinen überhaupt nicht das Handeln von Privatleuten, sei dieses auch politikbezogen, gewaltsam und verwerflich. Die Aktivitäten von Terroristen innerhalb eines Staates sind eigentlich nie „völkerrechtswidrig“, sondern aus Sicht des Völkerrechts eine „innere Angelegenheit“ und somit gerade *kein* Gegenstand des Völkerrechts. (Dies wäre nur anders,

wenn die Terroristen von einem anderen Staat gesteuert werden). Die typischen Aktionen von Terroristen sind strafbar und auch *insofern* „verfassungswidrig“, als sie die bestehende Verfassung beseitigen wollen. (*Eigentlich* kann aber nur der Staat verfassungswidrig handeln, denn an ihn ist die Verfassung adressiert und nicht an Privatleute). Terroristen können aber nicht „völkerrechtswidrig“ handeln, denn dafür müßten sie ein Staat sein oder Agenten eines Staates.

In der Begründung (S. 10) wird der völkerrechtliche Passus mit der Erwägung begründet, die Einschränkung sei aufgenommen worden, „um völkerrechtlich gerechtfertigte ‚Befreiungsbewegungen‘ oder revolutionäre Kräfte auszunehmen, die sich gegen in völkerrechtlich zu mißbilligender Weise handelnde Gruppen und Regime richten.“ Da die „Freiheitskämpfer“ des einen stets die „Terroristen“ des anderen sind, wird es schwer zu entscheiden sein, ob die Weigerung einer bestimmten Regierung, vor Terroristen ohne weiteres zu kapitulieren und sich von ihnen absetzen zu lassen, „völkerrechtlich zu mißbilligen“ sei. Im allgemeinen dürfen Regierungen sich gegen bewaffneten Aufruhr gewaltsam behaupten, und im allgemeinen dürfen andere Regierungen dieses Recht nicht in Abrede stellen, es wäre eine verbotene Einmischung in innere Angelegenheiten eines anderen Staates.

Zum Änderungsvorschlag der CDU/CSU und der SPD-Fraktion:

Dieser ist vor dem Hintergrund der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Sache zu bejahen.

Zum Änderungsvorschlag des Bundesrates:

Auch dieser ist, ebenfalls vor dem Hintergrund der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, in der Sache zu befürworten.

Allerdings könnte es zu späteren Auslegungsproblemen führen, wenn in der Vorlage einfach nur von „verheiratet“ die Rede ist. Gewissermaßen werden dadurch die deutschen Lebensverhältnisse (mit Standesamt und Zivilehe) in die weite Welt hinausprojiziert; diese unsere Lebensverhältnisse sind eben bereits seit dem aufgeklärten Absolutismus in Preußen von einer umfassenden und systematischen Durchdringung und Ordnung aller gesellschaftlichen Verhältnisse durch die staatliche Verwaltung und das positive Recht geprägt. Aber in den meisten islamischen Ländern gibt es gar keine Zivilehe; Eheschließungen sind dort durchweg Sache einer kaum alphabetisierten Dorfgeistlichkeit, deren Aussprüche jedoch (anders als oft staatliche Verfügungen) gesellschaftliche Anerkennung finden. Ich würde daher folgende Fassung für vorzuzugswürdig halten:

„...keine Mehrfachehe führt und auch nicht unabhängig vom Fortbestand einer ehelichen Lebensgemeinschaft mehrfach parallel verheiratet ist; dies gilt unabhängig davon, ob die fraglichen Ehen staatlich oder konfessionell geschlossen wurden und ob sie

primär zivil- und personenstandsrechtlichen oder aber religiösen, kultischen oder sittlichen Charakter haben.“

Entsprechend könnte man dann diese Einschränkung der Einbürgerung auch in § 13 StAG (Einbürgerung eines ehemaligen Deutschen bzw. seiner minderjährigen Kinder) entsprechend vornehmen; dies hat der Bundesrat u.U. übersehen.

Verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Bedenken?

Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich eigentlich nicht, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird ja im Gesetzesentwurf (S. 7) erklärt. Auch unionsrechtliche Bedenken ergeben sich eigentlich nicht. Wie in der Gesetzesbegründung (S. 8) zutreffend ausgeführt wird, fällt nach dem Recht der Europäischen Union der Erwerb und der Verlust der Staatsangehörigkeit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Die sogenannte Unionsbürgerschaft (Art. 20 AEUV) ist hingegen eine automatische Nebenfolge der Inhabung der Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates. Da die EU niemanden zum „Unionsbürger“ machen könnte, der es nicht (vermittels der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates) schon ist, hat die „Unionsbürgerschaft“ letztlich symbolischen Charakter (vergl. Art. 20 Abs. 1 Satz 3 AEUV).

Demgegenüber versucht der EuGH – der stets bemüht ist, die Kompetenzen der Union auch in Bereiche auszuweiten, in denen diese eigentlich keine Kompetenzen hat – in letzter Zeit, auch das Recht der Staatsangehörigkeit in den Mitgliedstaaten unionsrechtlich zu überformen nach Maßgabe des Satzes, zwar seien die Mitgliedstaaten für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit allein zuständig, sie hätten aber dabei gleichwohl das Unionsrecht zu beachten (EuGH, Urt. v. 2. März 2010, C-135/08 – *Rottmann*)¹. Nun führt allerdings dieser Satz die eigentlich vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten *ad absurdum*. Denn eine „mitgliedstaatliche Kompetenz unter ständiger Oberaufsicht durch den EuGH“ ist eben keine mitgliedstaatliche Kompetenz mehr.

Risiken ergeben sich hier v.a. durch ein neues Urteil des EuGH zum Verlust der niederländischen Staatsbürgerschaft (EuGH, Urt. v. 12. März 2019, C-221/17 – *Tjebbes u.a.*)². Demnach soll der Verlust der nationalen Staatsbürgerschaft der EU-Grundrechtecharta widersprechen, wenn er bei Erfüllung eines bestimmten gesetzlichen Tatbestandes automatisch eintritt, ohne daß einzelfallbezogene Abwägungen stattfinden müßten.

Jedenfalls nach hier vertretener Ansicht dürften die zitierten Urteile als *Ultra-vires*-Akte in Deutschland nicht anwendbar und unbeachtlich sein. **Da es aber unsicher erscheint, ob diese – zwar zutreffende – Rechtsauffassung im Ergebnis gegen die Unionsebene auch**

¹ InfAuslR 2010, 185 ff.

² InfAuslR 2019, 229 ff.

effektiv durchzusetzen ist, liegt hierin ein bleibendes Risiko und es wäre wohl zu empfehlen, die geplante Vorschrift an die Vorgaben der *Tjebbes*-Rechtsprechung des EuGH anzupassen. Dazu dürfte es hinreichend sein, eine – normalerweise eben fast nie anzuwendende – Ausnahmeklausel vorzusehen, die bei gravierenden Folgen der Entscheidung für Familienangehörige einschlägig ist.

Berlin, 23. Juni 2019

Ulrich Vosgerau