

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)315 B**



Deutscher**Anwalt**Verein

# Sachverständigen- Stellungnahme

**von Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg  
Mitglied des Ausschusses Migrationsrecht  
des Deutschen Anwaltvereins**

**für die öffentliche Anhörung am 24.06.2019 vor  
dem Ausschuss für Inneres und Heimat des  
Deutschen Bundestages zum Entwurf eines  
Dritten Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes (BT-Dr. 19/9736  
nebst Änderungsanträgen 19(4)292 und  
19(4)311)  
auf der Basis der DAV-Stellungnahme 17/2019**

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40, Boîte 7B  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
EU-Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

[www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de)

Zu den Änderungsanträgen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD – 19(4)292 – einerseits und der Fraktion der FDP – 19(4) 311 – andererseits wird für den Deutschen Anwaltverein folgende Sachverständigen-Stellungnahme abgegeben:

Die Änderungsanträge betreffen Fragen der Klärung der Identität und der Staatsangehörigkeit eines Einbürgerungsbewerbers, die Problematik der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, insbesondere bei einer Mehrehe eines Einbürgerungsbewerbers, und die Verlängerung der Frist zur Rücknahme einer Einbürgerung. Sie finden nicht die Zustimmung des Deutschen Anwaltvereins.

### **I. Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit**

Als Voraussetzung für eine Einbürgerung soll in den Wortlaut der §§ 8, 10 und 13 StAG und über § 8 StAG auch in § 9 StAG zusätzlich die Klärung der Identität und der Staatsangehörigkeit eingeführt werden.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die vorgeschlagene Neuregelung ab. Nach bereits jetzt geltender Rechtsprechung des BVerwG (Urt. v. 1.9.2011 – 5 C 27.10) ist für eine Einbürgerung eine Klärung der Identität grundsätzlich notwendige Voraussetzung. Das Bundesverwaltungsgericht erkennt jedoch auch an, dass Flüchtlinge in Beweisschwierigkeiten sein können. Deshalb müsse es Erleichterungen bei der Beweisführung und bei den Mitwirkungspflichten geben (Rn 16, 23 u. 25). Der Gesetzentwurf lässt insoweit nichts erkennen.

Dies würde bedeuten, dass Personen, denen der Nachweis ihrer Identität trotz Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten nicht gelingt, auf Dauer von der Staatsangehörigkeit ausgeschlossen wären. Dies ist nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins nicht tragbar. Immerhin anerkennt das BVerfG (Urt. v. 31.10.1990, Az. 2 BvF 2, 6/89 - juris Rn 56, zum Kommunalwahlrecht), dass es aus demokratie-legitimierenden Gründen notwendig ist, dass möglichst die vom Gesetz Betroffenen auch die Möglichkeiten haben, darauf Einfluss auszuüben – dass dies aber vornehmlich durch eine erleichterte Einbürgerungspraxis erreicht werden sollte. Wenn nun die Einbürgerung ganzer Bevölkerungsteile durch unüberwindliche Hürden im Einbürgerungsverfahren ausgeschlossen ist, ist deren demokratische Beteiligung auch dauerhaft ausgeschlossen.

## **II. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, Mehrehe §§ 8 (und 9), 10, 13 StAG.**

Die bisher lediglich bei § 9 StAG (erleichterte Einbürgerung des Ehegatten oder Lebenspartners) angesiedelte Einbürgerungsvoraussetzung einer zu erwartenden Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse soll nunmehr als Voraussetzung bei der Ermessenseinbürgerung des § 8 StAG, der Anspruchseinbürgerung des § 10 StAG und der Einbürgerung ehemaliger Deutscher gem. § 13 StAG gelten. Dabei weicht der vorgeschlagene Wortlaut („wenn seine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist“) von der bisher verwendeten Gesetzesformulierung („wenn gewährleistet ist, dass sie [Ehegatte oder Lebenspartner] sich in die deutschen Lebensverhältnisse einordnen“) ab; der Deutsche Anwaltverein geht davon aus, dass damit keine inhaltliche Änderung der Formulierung beabsichtigt ist.

Mit Übernahme des Vorschlags würde der Gesetzgeber seinen deutlich zum Ausdruck gekommenen Willen aufgeben, dass die Erfüllung der bisherigen Voraussetzungen des § 10 StAG das Vorliegen der Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Zugehörigkeit ausreichend und abschließend belegt. Die vorgeschlagene Änderung, die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse müsse gewährleistet sein, öffnet zusätzlichen Anforderungen – seien sie rechtlicher, seien sie moralischer Art – Tor und Tür. Damit geht ein wesentliches Stück Rechtssicherheit verloren.

Das BVerwG hatte in seinem Urteil vom 29.5.2018 – 1 C 15.17 – die Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse ausschließlich im Hinblick auf eine bestehende Mehrehe zu entscheiden. Ob es andere Konstellationen mangelnder Einordnung geben könnte, hat es ausdrücklich offen gelassen. Der Vorschlag des Bundesrates, ausschließlich das Nichtbestehen einer Mehrehe als weitere Voraussetzung für einen Einbürgerungsanspruch zu machen, vermeidet die beschriebene Gefahr der Rechtsunsicherheit allerdings.

Der Deutsche Anwaltverein lehnt die vorgeschlagene Neuregelung auch bei einer Beschränkung auf den Fall einer Mehrehe ab. Zwar ist das Merkmal „Gewährleistung der Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ bereits jetzt in § 9 StAG Einbürgerungsvoraussetzung. Die ratio legis liegt darin begründet, dass die Einbürgerung eines Ehepartners eines/r Deutschen von einer wesentlich kürzeren Wartezeit geprägt ist. Deshalb wurde ein merkmalübergreifender Korrekturmechanismus für erforderlich gehalten. Immer ist aber auch in diesen Fällen ein Hineinwachsen in die Anspruchseinbürgerung möglich. Einen Wertungswiderspruch zwischen § 9 und § 10 StAG vermag der Deutsche Anwaltverein nicht zu

erkennen.

Mit dem vorliegenden Änderungsantrag wird offenbar auf das bereits genannte Urteil des BVerwG vom 29.5.2018 – 1 C 15.17 reagiert. Darin hatte das BVerwG einerseits entschieden, dass das Bestehen einer vom Einbürgerungsbewerber rechtswirksam im Ausland geschlossenen weiteren Ehe im Sinne des § 9 Abs. 1 StAG eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse ausschließe. Dieser Sachverhalt stehe aber einer Anspruchseinbürgerung nicht entgegen, wenn die Voraussetzungen des § 10 StAG erfüllt sind. Insbesondere schließe eine Mehrehe nicht ein wirksames Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des § 10 Abs. 1 S. 1 StAG aus. Besondere Beachtung sollten insoweit die Ausführungen in Rn 61 des Urteils vom 29.5.2018 finden. Dort heißt es:

*„Der Kläger hat allerdings die Einehe als wesentliches Institut der von Art. 6 Abs. 1 GG geschützten Ehe nicht beachtet. Insoweit wird er indes unmittelbar aus Art. 6 Abs. 1 GG auch nicht gebunden; Art. 6 Abs. 1 GG enthält insbesondere keine grundrechtsunmittelbare Grundpflicht, auf eine Zweit- oder Doppelehe zu verzichten. Er hat diese Zweitehe nach in Syrien geltendem Recht wirksam geschlossen und auch nicht gegen die zum Schutz der Einehe geschaffene Strafnorm des § 172 StGB verstoßen. Diese Zweitehe bedeutete selbst bei einem auf Freiwilligkeit gründenden polygamen Zusammenleben im Bundesgebiet keinen Sittenverstoß (BVerwG, Urteil vom 30. April 1985 - 1 C 33.81 - BVerwGE 71, 228 <230 f.>). Die Ehe wird – wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat (UA S. 23 ff.) – im Rahmen des ordre public als im Bundesgebiet wirksam anerkannt (s.a. Coster/Coester-Waltjen, FamRZ 2016, 1618 <1624 f.>). Kinder aus einer solchen Ehe werden als eheliche Kinder betrachtet (BVerwG, Urteil vom 30. April 1985 - 1 C 33.81 - BVerwGE 71, 228 <231 f.>) und genießen jedenfalls den Familienschutz aus Art. 6 Abs. 1 GG (von Coelln, in: Sachs <Hrsg.>, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 7). Insoweit hat der Kläger das in Deutschland geltende Recht beachtet. Die Ausnutzung etwaiger Lücken im rechtlichen Schutz des Prinzips der Einehe als solche ist kein Handeln, das auf eine Missachtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im vorbezeichneten Sinne schließen lässt.“*

Mit diesen Sätzen zieht das BVerwG eine – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins kluge – Grenze zwischen rechtlichen und moralischen Aspekten einer Mehrehe, ohne der Mehrehe – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ebenfalls

zu Recht – das Wort zu reden. Auch nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins sollte die Mehrehe – jedenfalls, wenn sie nur Männern vorbehalten ist – familienrechtlich nicht über den vom BVerwG beschriebenen Stand hinaus zugelassen sein.

Allerdings hält das BVerwG – ungefragt – eine Gesetzesänderung für möglich (a.a.O. Rn 67). Dabei trägt es nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins aber den eigenen Ausführungen zur Einpassung einer Mehrehe in die bestehende verfassungsrechtliche Ordnung nicht hinreichend Rechnung. Insbesondere Einbürgerungsbewerbern, die vor ihrer Ersteinreise in die Bundesrepublik bereits in Mehrehe lebten, wäre der Weg in ein Leben gleichberechtigter Zugehörigkeit in Deutschland faktisch auf Dauer versperrt. Sie wären faktisch gezwungen, eine Ehe aufzugeben. Für die betroffenen Ehefrauen und auch die aus dieser Verbindung hervorgegangenen Kinder wäre damit nichts gewonnen, im Gegenteil.

Immerhin hat das BVerfG wiederholt entschieden, dass Art. 6 Abs. 1 GG es verbietet, Ehegatten im Vergleich zu Ledigen allein deshalb schlechter zu stellen, weil sie verheiratet sind (B. v. 11.5.2007 – 2 BvR 2483/06). Für eine Differenzierung muss es allerdings einleuchtende Sachgründe geben. In der oben beschriebenen Konstellation erscheint eine derartige Differenzierung gerade nicht einleuchtend. Das deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Praxis, wie folgender Bericht eines Kollegen illustriert:

*„Im Jahr 2015 kam eine syrische Familie zu mir. Sie bestand aus einem Vater/Ehemann mit seinen zwei Ehefrauen und insgesamt 6 Kindern (je 3 von jeder Ehefrau). Ehefrau 1 war mit Kind Nr. 4 schwanger. Die erste Ehefrau war Ärztin, die zweite Ehefrau ausgebildete Krankenschwester. Beide hatten Anfang/ Mitte 20 geheiratet, jeweils mit ihrer Zustimmung, im Fall der zweiten Eheschließung hatte die erste Ehefrau der weiteren Eheschließung zugestimmt. Das Sozialamt hatte die beiden Ehefrauen mehrfach allein mit Dolmetschern befragt und kam – man möchte fast meinen schweren Herzens – zu dem Ergebnis, dass beide Frauen mit der Situation einverstanden waren und weiterhin mit dem Ehemann und Vater ihrer Kinder zusammenleben wollten. Das führte dazu, dass ihnen eine gemeinsame große Wohnung zur Verfügung gestellt wurde und die gesamte Familie dort zusammen lebte.“*

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins müsste mindestens für diese Fallgruppe eine Ausnahmeregelung getroffen werden. Auch wäre eine Stichtagsregelung zu bedenken.

Jedenfalls ist für den Deutschen Anwaltverein nicht ersichtlich, dass die Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse im Sinne des Änderungsvorschlages, insbesondere die Beachtung des Verbots der Viel- und Mehrehe, in jedem Fall notwendiger und unverzichtbarer Bestandteil für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit sein soll. Diesem Ansinnen stehen schon die zutreffenden Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O. Rn. 61) entgegen. Gerade auf dem Gebiet moralischer Fragen sollte sich der Gesetzgeber äußerste Zurückhaltung auferlegen. Es würde doch niemand auf die Idee kommen, einem deutschen Mann fehlende Einordnung in die hiesigen Verhältnisse vorzuhalten, nur weil er eine außereheliche Affäre hat, dann aber für die Mutter des Kindes, das aus dieser Beziehung hervorgeht, keinerlei – finanzielle – Verantwortung übernimmt. Kann man dann denjenigen, der zuvor eine zweite Ehe schließt, die der Frau wenigstens finanzielle Sicherheit bietet, von der gleichberechtigten Zugehörigkeit ausschließen?

### **III. Rücknahmefrist, § 35 Abs. 3 StAG**

Die Frist, innerhalb derer eine rechtswidrige Einbürgerung zurückgenommen werden kann, soll von 5 auf 10 Jahre verlängert werden. Zur Begründung wird angegeben, die Praxis habe gezeigt, dass sich häufig erst nach längerer Zeit Anhaltspunkte für die Angabe einer falschen Identität, für ein falsches Bekenntnis oder sonst eine falsche Erklärung zu verfassungsfeindlichen oder extremistischen Bestrebungen oder Betätigungen ergeben hätten. Eine Rechtsordnung, die sich ernst nehme, könne dies nicht tolerieren.

Das BVerwG (Urt. v. 30.6.2008 – 5 C 32.07) habe eine maximale Frist von fünf Jahren ausdrücklich auf die Rücknahmemöglichkeiten nach § 48 VwVfG bezogen. Denn das BVerfG (Urt. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04) hätte bei einer auf die allgemeine Ermächtigung gestützten Rücknahme ein berechenbares rechtsstaatliches Abwägungsprogramm nur bei einer zeitnahen Entscheidung angenommen. Das BVerfG habe aber gleichzeitig ausgeführt, dass es in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers sei, im Rahmen der spezialgesetzlichen Regelung zu bestimmen, ob eine und gegebenenfalls welche zeitliche Begrenzung gelten soll.

Nach dem zitierten Urteil des BVerwG darf der Gesetzgeber zwar eine spezialgesetzliche Regelung treffen. Dabei darf er auch dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Anliegen Rechnung tragen, dass eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen darf. Das BVerwG hat aber ebenso die

Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit betont. Ebenso hat es hervorgehoben, dass auch im Rechtsstaat das Interesse an einer Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände oder der „Sanktionierung“ im Zeitverlauf geringer werden oder ganz entfallen kann; dabei verweist es auf die Regelungen über die Verfolgungsverjährung bei Straftaten oder die Anspruchsverjährung zivilrechtlicher Ansprüche, die Höchstfrist bei der Anfechtung wegen Täuschung oder Drohung oder die Tilgungsfristen im Strafregister.

Der Deutsche Anwaltsverein ist der Meinung, dass die bisher vom Gesetzgeber vorgesehene Frist von fünf Jahren beiden Anliegen gerecht wird, sowohl dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als auch der Verlässlichkeit der Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit. Es ist insoweit dem Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, das in seinem bereits erwähnten Urteil vom 29.5.2018 – 1 C 15.17 – in Rn 42 ausgeführt hat:

*„Keine andere Beurteilung rechtfertigen mögliche Schwierigkeiten, einen solchen Einbürgerungsanspruch zeitnah zu prüfen. Die Komplexität einer Prüfung eines im Rücknahmezeitpunkt bestehenden Einbürgerungsanspruchs ist regelmäßig nicht so hoch, dass sie innerhalb der absoluten Rücknahmefrist des § 35 Abs. 3 StAG nicht bewältigt werden könnte. Die Rücknahmefrist wird zudem gewahrt, wenn die Rücknahme bis zum Ablauf von fünf Jahren nach der Bekanntgabe der Einbürgerung erfolgt; die Staatsangehörigkeitsbehörde kann in (zeitlichen) Grenzfällen im Rahmen eines etwaigen Widerspruchsverfahrens oder im Verwaltungsprozess (§ 114 Satz 2 VwGO) ihre Ermessenswägungen bei nicht nichtigen Rücknahmeentscheidungen ergänzen.“*

Eine Verdopplung der Rücknahmefrist ist abzulehnen.



# Stellungnahme

## des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht

### zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes

(BR-Drucksache 154/19; Stand: 5. April 2019)

Stellungnahme Nr.: 17/2019

Berlin, im Mai 2019

#### Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main  
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Jonathan Leuschner, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Maria Kalin, Passau
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Julia Kraft, Berlin
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Thomas Oberhäuser, Ulm  
(Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Simone Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

#### Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40, Boîte 7B  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
EU-Transparenz-Registernummer:  
87980341522-66

Verteiler





- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- Ausschuss für Frauen und Jugend des Bundesrates
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen e.V.
- PRO-ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.

**Deutscher Anwaltverein**

Littenstraße 11, 10177 Berlin

Tel.: +49 30 726152-0

Fax: +49 30 726152-199

E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**

Rue Joseph II 40, Boite 75

1000 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 28028-12

Fax: +32 2 28028-13

E-Mail: [bruessele@anwaltverein.de](mailto:bruessele@anwaltverein.de)

EU-Transparenz-Registernummer:

87980341522-66

- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit seinen über 63.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

## **I. Vorbemerkung:**

Eingriffe in für unser Staatswesen grundlegende Rechte, vorliegend das durch die Staatsangehörigkeit vermittelte Recht „dazuzugehören“, erfordern aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins eine breite gesellschaftliche Debatte.

Dabei müssen die grundlegenden Rechtspositionen auch von Bürgern, die gegen zentrale Werte der staatlichen Ordnung verstoßen, selbst wenn sie sich gegen die Grundlagen unseres Zusammenlebens wenden, sorgfältig bedacht werden.

Mit dieser Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes<sup>1</sup> will sich der Deutsche Anwaltverein mit rechtlichen Argumenten an der Debatte beteiligen. Keinesfalls soll damit eine Rechtfertigung wie auch immer gearteter terroristischer Aktivitäten verbunden sein.

Dies vorangestellt lehnt der Deutsche Anwaltverein den Gesetzentwurf ab. Das vorgeschlagene Gesetz wirft zu viele dringend zu beantwortende Fragen nach der Auslegung des geregelten Verlustgrundes (dazu 1.), dem Fehlen der Möglichkeit, bei unverhältnismäßigen Folgen im Einzelfall vom Verlusteintritt abzusehen (dazu 2.), aber auch Fragen danach auf, wie prozessuale Schwierigkeiten (dazu 4.) zu lösen sind. Außerdem stellen sich unions- und verfassungsrechtliche Zweifelsfragen (dazu 3.).

---

<sup>1</sup> Zu Grunde liegt BR-Dr. 154/19, Stand 5.4.2019, alle Seitenzahlen nach dem Gesetzestext und der Begründung zitiert.

## II. Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

### 1. Unscharfe, weit auslegbare Tatbestandsmerkmale

Der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist, wie in der Gesetzesbegründung zurecht angemerkt wird, nur dann mit Art. 16 GG vereinbar, wenn der Betroffene ihn auf zumutbare Weise beeinflussen kann (BVerfGE 116, 24 [44]). Um ein Verhalten im Hinblick auf seine Rechtsfolgen einstellen zu können, müssen die Verhaltensweisen, vorliegend diejenigen, die zu einem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen, klar und unmissverständlich benannt werden. Dem genügt die vorgeschlagene Regelung nur bedingt, weil nach der für die Auslegung der Norm maßgeblichen Gesetzesbegründung der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit in weiteren Fällen vorgesehen ist, als es der Wortlaut des vorgeschlagenen Gesetzes zunächst erkennen lässt.

#### a) „An Kampfhandlungen (...) konkret beteiligt“

Nach S. 6 der Gesetzesbegründung sind zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führende „Kampfhandlungen“ sowohl Auseinandersetzungen zwischen staatlichen und/oder nichtstaatlichen Gruppierungen, die mit (Waffen-)Gewalt ausgetragen werden, als auch terroristische Anschläge, die gegen Staaten oder deren Zivilbevölkerung gerichtet sind. Wann von einer zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führenden *konkreten Beteiligung* an Kampfhandlungen auszugehen sei, wird in der Gesetzesbegründung (S. 6) dahingehend erläutert, dass der Betreffende in Kampfhandlungen „*eingebunden*“ sein muss.

Während die Definition der „Kampfhandlung“ und die Erläuterung, dass von einer konkreten Beteiligung bei einer Einbindung in „Kampfhandlungen“ auszugehen sei, nahe legen, dass nur derjenige betroffen sein soll, der sozusagen die „Waffe in der Hand“ hält oder zumindest in einem Waffen tragenden Verband aktiv ist, wird diese Auslegung durch die weitere Gesetzesbegründung relativiert. Die Schwelle, deren Überschreiten zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt, wird nämlich deutlich herabgesetzt, indem klargestellt wird:

„Notwendig ist (...) nicht, dass der Betreffende selbst (Waffen-)Gewalt ausübt. Ausreichend ist vielmehr jeder aktive Beitrag im Rahmen einer gewaltsamen Auseinandersetzung“.<sup>2</sup> „Auf die Schwere der Beteiligung oder die Funktion innerhalb der gewaltsamen Auseinandersetzung (kommt es nicht) an“.<sup>3</sup>

Folglich genügt für den von Gesetzes wegen eintretenden Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit

- jeder Beitrag, der
- nicht nur passiv ist und
- in einem – wie auch immer gearteten – Zusammenhang mit einer gewaltsamen Auseinandersetzung steht.

Wann von einem Verlustgrund auszugehen ist, wird mithin von der Auslegung dreier Tatbestandsmerkmale bestimmt, die ausfüllungsbedürftig sind und alles andere als klar.

Wie schwer die Unterscheidung fällt, ob ein konkretes Verhalten eine solche „aktive Beteiligung“ darstellt, mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Die das Kind des kämpfenden Terroristen in dessen Unterkunft betreuende Mutter des Kindes leistet zwar keinen aktiven Beitrag an der gewaltsamen Auseinandersetzung. Da der aktive Beitrag aber nur „im Rahmen“ einer gewaltsamen Auseinandersetzung stattfinden muss, könnte nach der Begründung des Gesetzentwurfs wohl auch das Betreuen eines Kindes als aktiver Beitrag zu Kampfhandlungen verstanden werden. Das muss ausgeschlossen sein.

Deshalb bedarf es einer klaren, unmissverständlich engen Definition der Verhaltensweisen, die zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen, soll den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprochen werden, wonach der Verlust vorhersehbar und damit vermeidbar sein muss.

Dass andernfalls eine weite Auslegung nicht fern liegt, erschließt sich bei einem Blick auf die Auslegung des Begriffs „Unterstützen“ in § 11 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), wonach von der Einbürgerung ausgeschlossen ist, wer Bestrebungen gegen

---

<sup>2</sup> S. 6 des Gesetzentwurfs

<sup>3</sup> Ebenda

die freiheitlich-demokratische Grundordnung verfolgt oder unterstützt (hat). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist „jede Handlung des Ausländers, die für Bestrebungen im Sinne des § 11 Satz 1 Nr. 1 StAG objektiv vorteilhaft ist, d.h. sich in irgendeiner Weise für diese positiv auswirkt“,<sup>4</sup> eine Unterstützung.

Mithin würde es wohl nicht lange dauern, bis das „in irgendeiner Weise positiv auswirkende“ Unterstützen der aktiv Kämpfenden – beispielsweise durch Fahrdienste, Unterkünfte zur Verfügung stellen<sup>5</sup>, Essen kochen, Fahnen schwenken etc. – als „aktive“ Beteiligung angesehen wird.

Sowohl für den Fall, dass tatsächlich nur die physische Gewalt Ausübenden betroffen werden sollen, als auch dann, wenn weitere Verhaltensweisen den Verlustgrund erfüllen sollen, ist eine Klarstellung dringend notwendig, damit deutlich wird, wer nach dem Willen des Gesetzgebers betroffen sein soll.

## **b) Terrormiliz**

In § 28 Abs. 3 StAG-E wird der Begriff „Terrormiliz“ legal definiert als „paramilitärisch organisierter bewaffneter Verband, der das Ziel verfolgt, in völkerrechtswidriger Weise die Strukturen eines ausländischen Staates gewaltsam zu beseitigen und an Stelle dieser Strukturen neue staatliche oder staatsähnliche Strukturen zu errichten“.

Diese an Struktur und Ziele des IS orientierte Definition wirft verschiedene, im Gesetzgebungsverfahren dringend zu thematisierende, weil zu beantwortende Fragen auf:

- Muss das verfolgte Ziel des Verbandes bereits feststehen oder gar festgestellt worden sein, beispielsweise durch Aufnahme des Verbandes in eine Liste von „Terrormilizen“, damit sich der potentiell Betroffene bewusst entscheiden kann, oder genügt es, dass das Ziel für einen objektiven Dritten auf der Hand liegt, erkennbar ist oder gar erst im Nachhinein festgestellt wird?

---

<sup>4</sup> BVerwG, Urt. v. 20.03.2012, 5 C 1.11, BVerwGE 142, 132-145.

<sup>5</sup> Kürzlich wurde jemand in Stuttgart (strafrechtlich) verurteilt, der geholfen hat, für den IS Häuser zu räumen, in denen die Terroristen mit ihren Familien wohnen sollten: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.prozess-in-stuttgart-frueheres-is-mitglied-zu-gefaengnisstrafe-verurteilt.5b986652-4f56-4134-8fd5-8f47eeb73d8d.html>

- Entscheidet über die „Völkerrechtswidrigkeit“ des Zieles die UN, der Bundestag, die Bundesregierung, das Bundesverwaltungsamt, eine oberste Landesbehörde oder ein – welcher – Völkerrechtler?
- Gilt die explizite Ausnahme für kurdische Rebellenverbände, die mit Unterstützung der Anti-Terror-Allianz Gebietsteile in Nordsyrien vom IS zurückerobern und deshalb nicht als Angehörige einer Terrormiliz anzusehen sein sollen,<sup>6</sup> auch dann noch, wenn die gleichen Gruppen die territoriale Souveränität der Türkei, des Irak oder Syriens beeinträchtigen – obwohl dies wohl bereits jetzt angenommen werden kann?

## **2. Verlust von Gesetzes wegen bei Erfüllung der Tatbestandsmerkmale**

### **a) Unbedingte Rechtsfolge**

Nach dem Gesetzentwurf ist zwingende Rechtsfolge der Erfüllung der Tatbestandsmerkmale der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine Wertung ist nicht möglich. Jede aktive Beteiligung gilt als „gravierender Fall der Illoyalität“<sup>7</sup> oder „grundlegendes Abwenden von Deutschland und seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung“<sup>8</sup> und führt zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit.

Damit sind auch Verhaltensweisen erfasst, die nicht zwingend auf Illoyalität oder ein Abwenden von der freiheitlich-demokratischen Grundordnung schließen lassen oder solches gar belegen. Hinzuweisen ist insoweit auf „nur untergeordnete“ Beteiligungen, Beteiligungen nicht primär aus ideologischer Überzeugung (beispielsweise als Ehefrau oder Mutter des Kindes eines „Kämpfers“, dessen Partnerin, die ihm nur – aber immerhin – die Voraussetzungen erhält, zu kämpfen, etc.), oder irrige Vorstellungen von der Qualität des „Befreiungskampfes“ bzw. den wahren Zielen eines Verbandes. Die – nicht selten von Organisationen, die „Kämpfer“ gewinnen wollen, gleichsam propagandistisch befeuerte – Fehlvorstellung, für ein humanitäres Anliegen zu streiten, z.B. für die „Unterstützung der Familien und Kinder von Kriegsgefallenen, Verstorbenen

---

<sup>6</sup> S. 7 des Gesetzentwurfs.

<sup>7</sup> S. 6 des Gesetzentwurfs.

<sup>8</sup> S. 6 des Gesetzentwurfs.

und Körperbehinderten"<sup>9</sup> Geld zu sammeln, ist nach dem Gesetzentwurf ohne Bedeutung, solange hierin eine aktive Beteiligung an Kampfhandlungen, bspw. durch die Verwendung der Gelder zum Waffenkauf, gesehen werden kann. Selbst wenn das Hauptziel des Betroffenen darin bestand, den „Kämpfer“ zur Umkehr zu bewegen, soll die hierdurch erfolgte, beiläufige Unterstützung des „Kämpfers“ nach dem Gesetzentwurf zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen.

In sonderbarem Kontrast zu dieser drakonischen Weite der Verlustgründe steht allerdings der Umstand, dass, wie bereits oben angesprochen, die aktive Beteiligung an Einsätzen kurdischer Rebellenverbände, die mit Unterstützung der Anti-Terror-Allianz Gebietsteile in Nordsyrien vom IS zurückerobern und deshalb nicht als Angehörige einer Terrormiliz anzusehen sein sollen, nicht zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führen sollen.<sup>10</sup>

## **b) Erkenn- und Beweisbarkeit**

**aa)** Anders als bei einem auf formelle Kriterien abstellenden Eintreten in fremde Streitkräfte oder bewaffnete Verbände eines fremden Staates, das nach der bisherigen Fassung von § 28 StAG zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt, ergeben sich bei den Verlustgründen nach dem Gesetzentwurf erhebliche praktische Probleme bei der Erkenn- und Beweisbarkeit.

In aller Regel werden nur Zeugen die Beteiligung eines Betroffenen an aktiven Kampfhandlungen bestätigen können. Ungeachtet der Schwierigkeiten, die mit einem Zeugenbeweis – in Bezug auf Motiv-, Interessenlage und Glaubwürdigkeit – stets einhergehen, ist im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung die Klärung der Frage, in welchem Verfahren ein solcher Zeuge „eingeführt“ werden soll. Leitet die zuständige Behörde ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG ein, ist der Betroffene zwingend zu beteiligen und anzuhören, bevor eine Entscheidung ergeht. Ihm muss die Gelegenheit gegeben werden, etwaige Zeugen zu befragen, gesammelte Erkenntnisse einzusehen und zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu BVerwG, Urt. v. 16.11.2015, 1 A 4.15, BVerwGE 153, 211.

<sup>10</sup> S. 7 des Gesetzentwurfs; gleichwohl handelt ein Betroffener den Grundsätzen der Vereinten Nationen, also der Staatengemeinschaft, zu der auch Deutschland zählt, zuwider; siehe VG Hannover, Urt. v. 20.11.2018, 13 A 6596/17, Asylmagazin 2019, 61.



Stellung zu nehmen, bevor ein Verwaltungsakt gemäß § 30 StAG ergeht. Wie dies in der Praxis funktionieren soll, wenn der Betroffene – und ggf. noch nicht einmal die Zeugen – im Inland sind, ist äußerst praxisrelevant und damit klärungsbedürftig, sollen keine Scheinlösungen für ein existentes Problem angeboten werden. Ein „einfacher“ Verlust erscheint schon angesichts zwingender Verfahrensregeln nicht möglich.

**bb)** Auch für potentiell Betroffene ist der Aspekt „Erkennbarkeit“ nicht ohne Bedeutung. Zwar soll nach der Gesetzesbegründung (S. 4) die Regelung nicht auf Rückkehrer angewendet werden, die sich vor Inkrafttreten des Gesetzes an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteiligt haben. Dies soll sich aber mit Inkrafttreten der Regelung ändern. Nicht berücksichtigt wird hierbei, dass etwaige Betroffene, die in eine Terrormiliz eingebunden sind, mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen freien Zugang zu der Information haben dürften, dass sich die Gesetzeslage geändert hat. Die von Art. 16 GG geforderte Vorhersehbarkeit der Wirkungen ihrer Handlungen auf ihren Status als Deutsche erscheint angesichts dessen überaus zweifelhaft.

### **3. Unionsrechtliche Bedenken**

#### **a) Unionsbürgerschaft**

Nach dem Gesetzentwurf soll die beabsichtigte Regelung mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Regelungen vereinbar sein, weil zwar mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auch die akzessorische Unionsbürgerschaft verloren geht, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aber gewahrt bleibt, da die Verlustfolge nur im Fall terroristischer und damit von der Weltgemeinschaft geächteter Aktivitäten eintritt.<sup>11</sup>

Diese Annahme ist zweifelhaft. In einem anderen, aber vergleichbaren Zusammenhang hat der EuGH erst kürzlich entschieden, dass ein Verlust der Unionsbürgerschaft stets eine Ermessensentscheidung voraussetzt.<sup>12</sup> Die gesetzliche Folge des Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale ist damit nicht vereinbar, sofern mit dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit die Unionsbürgerschaft verloren geht, der Betroffene also Deutscher und

---

<sup>11</sup> S. 4 des Gesetzentwurfs.

<sup>12</sup> EuGH, Urt. v. 12.03.2019, C-221/17 (Tjebbes).

Staatsangehöriger eines Staates ist, der nicht Mitgliedstaat der EU ist. In diesen Fällen verstößt die gesetzliche Verlustfolge gegen Unionsrecht, zumal die Entwurfsbegründung die Interpretation zulässt, dass der Verlust auch dann eintritt, wenn sich die Aktivitäten nicht als „terroristischer Akt“ darstellen, sondern niederschwellig sind.

## **b) Staatenlosigkeit**

Ungeklärt sind auch die Folgen eines rückwirkenden Verlusts der deutschen Staatsangehörigkeit in Bezug auf die gebotene Einschränkung, dass der Verlust nicht zur Staatenlosigkeit führen darf.<sup>13</sup> Betreibt neben Deutschland ein weiterer Staat (künftig „S.“) den Verlust der Staatsangehörigkeit, kann es nicht nur zu einem Wettrennen kommen, sondern können sich auch Rechtsfragen stellen, die bereits jetzt beantwortet werden müssen, um zu einer ausgewogenen Entscheidung kommen zu können.

Hat bspw. der Staat S., der das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vom 06.11.1997 (EuStAngÜbk) nicht ratifiziert hat, einen dem vorliegenden Gesetzentwurf vergleichbaren Verlustgrund, aber nicht die Einschränkung normiert, dass der Betreffende nicht staatenlos werden dürfe, hängt der Eintritt von Staatenlosigkeit von der – zufälligen – Reihenfolge wirksamer Verlustentscheidungen ab. Kommt S. Deutschland zuvor, bleibt der Betreffende Deutscher, im umgekehrten Fall wird er trotz Vorhersehbarkeit der Entscheidung von S. staatenlos. Ob eine solche Rechtsfolge nicht zwingend berücksichtigt werden muss, erscheint zumindest diskussionswürdig.

Ohnehin ist dem maßgeblichen Zeitpunkt besonderes Augenmerk zu widmen. Wird eine Verlustfeststellung rechtswidrig, wenn zwischen Verlustgrund, Wirksamwerden der Verlustfeststellungsentscheidung und ihrer Bestandskraft der andere Staat die Staatsangehörigkeit entzieht oder für verloren erklärt? Oder ist wegen der Rückwirkung der Verlustfeststellungsentscheidung nur der Zeitpunkt der Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des § 28 StAG-E von Bedeutung, mit der Folge, dass durch die

---

<sup>13</sup> Art. 7 Abs. 1 und Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit vom 06.11.1997 (– EuStAngÜbk – BGBl. 2004 II S. 578, 579).

Verlustfeststellungsentscheidung – entgegen dem EuStAngÜbk – Staatenlosigkeit eintritt?

#### **4. Prozessuale Hürden und Rechtsschutz**

Erhebliche Bedeutung haben auch prozessuale Fragen. Ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit ist nur dann vermeidbar und eine entsprechende Regelung steht mit Art. 16 GG nur dann in Einklang, wenn die dem Betroffenen zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmöglichkeiten auch effektiv sind. Dies ist mit dem Gesetzentwurf indes nicht sichergestellt.

##### **a) Auslandsfälle**

Problematisch ist die Erlangung effektiven Rechtsschutzes, wenn der Betroffene bei Ergehen der Verlustfeststellungsentscheidung noch im Ausland ist. Neben den bereits oben (Nr. 2 b) angesprochenen Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Verfahrens ist in diesen Fällen insbesondere bedenklich, dass zwar eine Zustellung im Ausland gemäß § 9 VwZG möglich ist, die Verlustfeststellungsentscheidung in aller Regel aber mangels bekannten, konkreten Aufenthaltsorts des Betroffenen gemäß § 10 VwZG öffentlich zugestellt werden würde. Das Besondere an dieser Art der Zustellung ist, dass ein Betroffener von ihr in aller Regel nichts erfährt.<sup>14</sup>

Damit kann er das Rechtsmittel regelmäßig nicht fristgerecht einreichen. Der Betroffene wäre dann auf einen Antrag auf Wiedereinsetzung in die Klagefrist angewiesen, der gem. § 60 VwGO innerhalb von zwei Wochen ab Kenntnis der Verlustfeststellung zu stellen wäre. Dabei wären die zur Begründung des Antrags erforderlichen Tatsachen glaubhaft zu machen. Dies dürfte vom Ausland aus kaum effektiv zu realisieren sein. Ein derartiger Wiedereinsetzungsantrag ist überdies grundsätzlich nach einem Jahr seit dem Ende der versäumten Frist unzulässig.

---

<sup>14</sup> Vorliegend würde entweder in einem Gebäude des BVA ausgehängt werden, dass eine Verlustfeststellungsentscheidung gegen den Betroffenen ergangen ist, oder dies im Bundesanzeiger bekannt gemacht werden, § 10 Abs. 2 VwZG.

Mithin kann der Betroffene in vielen Fällen die Verlustzufügung auch nicht in zumutbarer Weise beeinflussen, was aber verfassungsrechtlich zwingend geboten ist.<sup>15</sup>

Die an das Verwaltungsgericht Köln gegen die Verlustfeststellungsentscheidung gerichtete Klage müsste ferner eingelegt, begründet und verhandelt werden. Die Dauer eines Hauptsacheverfahrens bemisst sich erfahrungsgemäß nach Jahren. Jahre, in denen der Betroffene gehindert ist, nach Deutschland zu kommen und dort beispielsweise seine Rechtsanwältin zu treffen und den Termin vorzubereiten. Selbst die Teilnahme des Betroffenen an der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts ist ungewiss, da die Erteilung eines Visums nicht nur den Besitz eines gültigen Reisepasses (des anderen Staates), sondern darüber hinaus voraussetzt, dass das Auswärtige Amt dem vermeintlich aktiven Kämpfer einer Terrormiliz ein Visum erteilt, was angesichts des Versagungsgrundes „Ausweisungsinteresse“ alles andere als sicher ist.

#### **b) Zustellung bei Einreiseversuch**

Zwar sollen aufenthaltsrechtliche und grenzpolizeiliche Maßnahmen, die an einen Verlust der Staatsangehörigkeit anknüpfen, eine vorherige Verlustfeststellung voraussetzen (S. 7). Gleichwohl soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 7 f.) eine Einreise in das Bundesgebiet im Einzelfall mit grenzpolizeilichen Maßnahmen verhindert werden. Dies kann effektiv geschehen, weil bei Betroffenen, die aus dem Kampfgebiet nach Deutschland zurückkehren, keine Widerspruchsverfahren gegen die Verlustfeststellung stattfinden und die Klage keine aufschiebende Wirkung hat.

Hier ist zudem schon unklar, ob sich der Betroffene „noch im Ausland“ befindet, ob also ein Widerspruch stattfindet bzw. ob eine erhobene Klage aufschiebende Wirkung hat. Jedenfalls dürfte der ausländerrechtliche Einreisebegriff des § 13 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) nicht unbesehen in das Staatsangehörigkeitsrecht – und sei es auch prozessual – übertragen werden.

---

<sup>15</sup> BVerfG, Urt. v. 24.05.2006, 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24.

Dass dem Betroffenen – als aus Sicht der Behörden nicht mehr deutschem Staatsangehörigen – ein Einreisevisum zur Rechtsverfolgung erteilt wird, ist angesichts der Intention der Gesetzesänderung auszuschließen.

Effektiven Rechtsschutz zu erlangen erscheint angesichts dessen schwierig bis praktisch unmöglich.