

CHRISTIAN-ALBRECHTS-UNIVERSITÄT ZU KIEL
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig



Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

**Innenausschuss
ADrs 16(4)209C**

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

☎ Telefon: (0431) 880-3548 (3545-3547)

Telefax: (0431) 880-3490

Internet: www.uni-kiel.de/oeffrecht/

schmidt-jortzig

e-mail: office.sj@law.uni-kiel.de

Kiel, den 16.05.2007

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung „EU-Richtlinien Umsetzungsgesetz“
des Bundestags-Innenausschusses am 23. Mai 2007**

Die beiden Gesetzentwürfe und elf Anträge werden bei der Anhörung dieses Tages lediglich im Hinblick auf „Staatsbürgerschaftsrecht“, „Integration“ und „Datenschutz“ erörtert. Und der Unterzeichner ist dazu augenscheinlich als rechtswissenschaftlicher Sachverständiger zur Beurteilung gebeten worden. Nur zu diesem Aspekt, also den völker-, staats- und verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten, wird sich diese Stellungnahme deshalb äußern. Politische Bewertungen bleiben naturgemäß außen vor. sie sind genuine Aufgabe des Parlaments, d.h. hier des Innenausschusses.

Völkerrechtlich ist es nach wie vor so, daß die Bewohner dieser Erde nach Staaten, denen sie angehören, eingeteilt, erfaßt und behandelt werden. Ihre (partielle) Rechtssubjektivität schlicht als Mensch bzw. als Person ist erst eine jüngere Entwicklung, die nur langsam voranschreitet und die Staatenzuordnung lediglich ergänzt. Daher sind zwei Grundansätze für das Gesamtfeld bestimmend: Es steht in der souveränen Regelungshoheit der Staaten, für sich die Regeln festzulegen, nach denen sie Menschen als ihre Staatsangehörigen aufnehmen oder davon ausschließen wollen, und alle Menschen, die danach nicht Staatsangehörige sind,

gelten als „Ausländer“, deren Verbleib und Behandlung im Inland Sonderregeln unterworfen werden können; lediglich gewisse menschenrechtliche Prinzipien grenzen diese Regelungshoheit ein. Auch die deutsche Verfassung bekennt sich uneingeschränkt zu diesem Rechtssystem (Art. 1 Abs. 2, Art. 24, 25 und 26 Abs. 1 GG).

I. „Staatsbürgerschaftsrecht“

Zum Staatsangehörigkeitsrecht ist als erstes darauf hinzuweisen, daß die Materie tatsächlich als „Staatsangehörigkeitsrecht“ und nicht als „Staatsbürgerschaftsrecht“ bezeichnet wird. Die betreffende Terminologie ist im deutschen Staatsrecht seit Ausgang des 19. Jahrhunderts verankert, und das betreffende Gesetz heißt – auch nach seiner Neufassung 1999/2000 – weiterhin „Staatsangehörigkeitsgesetz“. Die Bezeichnung „Staatsbürgerschaftsrecht“ oder „Staatsbürgerschaftsgesetz“ hat im deutschen Rechtsraum erst die DDR Ausgang der 1960er Jahre eingeführt, um sich von der gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit abzugrenzen.

1. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung soll im zur Änderung anstehenden § 10 Abs. 1 StAG durch Präzisierung der bisherigen Voraussetzungen, das Verlangen ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache sowie den Nachweis von Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung bzw. der Lebensverhältnisse in Deutschland weiter konditioniert werden. Hierzu ist eindeutig festzustellen, daß irgendwelche verfassungsrechtlichen Vorgaben dafür nicht bestehen, weder in positiver noch in negativer Hinsicht. Ob die Bundesrepublik Deutschland so verfährt, ist einzig ihre politische Entscheidung, und welche Bedingungen für das Anerkanntwerden der Sprachbeherrschung und/oder der Systemvertrautheit festgelegt werden, ist gleichfalls rechtlich nicht vorgeprägt. Menschenrechtliche Grundrechte, die gegen solche Vorkehrungen selbstverständlich auch nichtdeutschen Personen zustehen, werden nicht verletzt. Der staatstheoretische Integrationsauftrag des Staates spricht sogar eher für solche Forderungen. Auch die in manchen Begleitanträgen der Fraktionen aufgeführten Wünsche, Anregungen und Ablehnungen sind insofern juristisch indifferent.

2. Die gesetzliche Regelung eines die Staatsangehörigkeit konstitutiv feststellenden Verwaltungsakts im neuen § 30 E-StAG ist verwaltungsverfahrenrechtlich auf jeden Fall zu begrüßen. Die Praxis verfuhr bisher bereits ähnlich. Die Erteilung von Staatsangehörigkeitsausweisen war aber allein durch Verwaltungsvorschriften geregelt. Die

neue Vorschrift schafft Rechtssicherheit, erleichtert manche staatsangehörigkeitsrelevanten Verwaltungsverfahren und verbessert die Position der Antragsteller.

Ähnlich wäre aber wohl auch empfehlenswert, den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 25 StAG nicht (nur) automatisch eintreten zu lassen, sondern ihn gleichfalls von einem feststehenden Verwaltungsakt abhängig zu machen. So ließen sich beispielsweise Unsicherheiten bezüglich des Wahlrechts (und also Wahlanfechtungsgründe) vermeiden.

3. Einer differenzierteren Bewertung sind gewiß die neuen datenschutzrechtlichen Vorschriften (§§ 31-34 E-StAG) zu unterziehen. Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ steht als Ausfluß von Art. 2 Abs. 1 i. Verb. mit Art. 1 Abs. 1 GG gleichermaßen Deutschen wie Nichtdeutschen zu. An dieser Stelle ist nur schon darauf hinzuweisen, daß Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aufgrund besonderer öffentlicher Interessen und in genauer Verhältnismäßigkeitsabwägung allemal zulässig sind. Die Anlegung der Register, das Speichern der einschlägigen Daten durch die zuständige Verwaltungsbehörde und deren Veränderung wie Nutzung scheinen mir danach im Endeffekt zulässig. Lediglich der Datenabgleich mit anderen Behörden, also die Datenübermittlung, könnten vielleicht als heikel erscheinen; darauf wird noch zurückzukommen sein.

4. Lediglich als Merkposten für künftige weitere Änderungen bzw. Fortentwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts im Hinblick auf Aufenthaltsansprüche sei noch folgendes angemerkt. Der Fall „Murad Kurnaz“ hat deutlich gemacht, daß man die klassischen Staatsangehörigkeitsrechte wie Einreise in den Heimatstaat, ja, Freizügigkeit in demselben (für beide Aspekte: Art. 11 GG), aber auch den Anspruch auf diplomatischen Schutz (arg. Art. 16 GG) womöglich nicht mehr allein an den formalen Umstand der deutschen Staatsangehörigkeit knüpfen darf.

Völkerrechtlich findet augenscheinlich die humanitäre Seite der Staatsangehörigkeit zunehmende Beachtung. Sie fand ja schon bisher in dem für die volle Ausübung der Staatsangehörigkeitsrechte notwendigen „general link“ zum Zuordnungsstaat ihren Niederschlag. Die Entwicklung zur Völkerrechtssubjektivität des einzelnen Menschen wird weitergehen, und das „Recht auf Heimat“ findet hier u.U. neue Substanz. Staatsrechtlich scheint die Ausbildung der staatlichen Schutzpflicht für die Grundrechtsintegrität seiner

Menschen noch längst nicht am Ende, auch die menschenrechtlichen Grundrechte (also diejenigen ebenfalls für Nicht-Staatsangehörige) werden hier mit Sicherheit einbezogen werden können, und Aspekte von Sozialstaatlichkeit wie menschenrechtlicher Gleichheit mögen hinzukommen. Der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt („Wesentlichkeitslehre“) wird also vielleicht verlangen, demnächst eine entsprechende Regelung für eindeutig und ausschließlich hier beheimatete Nichtdeutsche im Aufenthaltsgesetz einzurücken.

II. Integration

Die verschiedenen Gesetzesinitiativen und Antragsforderungen, die im Material für die Sachverständigenanhörung vorgelegt werden, sind m.E. rechtlich durchweg unproblematisch. Daß der einzelne Mensch, der deutscher Staatsangehöriger werden will oder sich länger bzw. dauerhaft in Deutschland aufhalten will, sich mit den hiesigen Lebensverhältnissen arrangiert, sich in die vorhandenen Ordnungsvorstellungen einfügt und die Rechtsnormen akzeptiert, dürfte in der Regel ohnehin sein eigener Antrieb sein. Politisch und rechtlich wird der Aspekt nur relevant, wenn ihm solche Anstrengungen auch zwangsweise abverlangt werden oder sich Rechtsfolgen an die Nichterbringung knüpfen. Hier könnte als verfassungsrechtliche Grenze eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit, eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts oder gar ein Antasten der Menschenwürdegarantie eingreifen.

All diese theoretischen Möglichkeiten sind bei den hier zu diskutierenden Plänen jedoch nicht real. Der Auftrag des Staates zur Integration der bei ihm lebenden Menschen ist staatsrechtlich, staats-theoretisch und staatspolitisch unbestritten. Die allgemeine Handlungsfreiheit kann deshalb zugunsten der „verfassungsmäßigen Ordnung“ immer verhältnismäßig eingeschränkt werden. Das Persönlichkeitsrecht läßt sich für wichtige andere Verfassungspositionen allemal zurückdrängen, und hier geht es ja neben der Integration noch um Gesichtspunkte der inneren Sicherheit, der friedlichen Sozialverhältnisse und des konsistenten Rechtsbewußtseins. Schließlich wird die Würde des Menschen – so umstritten die einzelne Begriffsbestimmung immer sein mag – gewiß nicht dadurch tangiert, daß man ihm als Mitglied der Gemeinschaft gewisse Einordnungsanstrengungen abverlangt.

III. Datenschutz

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält in nahezu allen Artikeln auch Vorschriften über die Erhebung, Speicherung, Veränderung und Nutzung von personenbezogenen Daten bzw. die Einrichtung von Dateien, den zwischenbehördlichen Datenabgleich oder die Ermöglichung europäischer Informationsnetze. Hier sind also die jeweils datenschutzrechtlichen Grenzen zu beachten. Solange dieselben nur einfachgesetzlich, etwa im Bundesdatenschutzgesetz, niedergelegt sind, lassen sie sich zwar durch ein späteres Gesetz immer modifizieren. Sofern die datenschutzrechtlichen Grenzen aber verfassungsrechtliche Substanz haben, ist das nicht zulässig. Und das verfassungsmäßige „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ fließt eben aus Art. 2 Abs. 1 i. Verb. mit Art. 1 Abs. 1 GG und steht insoweit nichtdeutschen wie staatsangehörigen Personen zu.

1. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist außerhalb eines unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung, der der Einwirkung staatlicher Gewalt absolut entzogen ist (hier allerdings auch nicht betroffen sein dürfte), für wichtige öffentliche Belange unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips einschränkbar. Wie bereits dargelegt, lassen sich für die fragiler gewordene Sicherheit der Menschen im Innern und die Geordnetheit der Gesellschaftsverhältnisse wohl hinreichende Gründe für die Erhebung, Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Daten der Nichtdeutschen dartun. Und die zu deren Gunsten ergehenden Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erscheinen auch im allgemeinen verhältnismäßig. Ebenso ist der grundrechtliche Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt, denn für die Andersbehandlung der nichtdeutschen Einwohner lassen sich eben durchaus vernünftige Gründe des Gemeinwohls finden. Und die absoluten Diskriminierungsverbote von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sehen sich in den genannten Regelungsbelangen zweifellos gleichstarken Verfassungspositionen gegenüber.

Der **Datenabgleich** aber, d.h. die Hin- und Her-Übermittlung von Daten mit anderen Behörden bedarf schon gewichtigerer Regelungszwecke, um verfassungskonform zu sein. In der Grundlagenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts heißt es dazu nämlich, daß individualisierte, nicht anonymisierte personenbezogene Daten überhaupt nur in sehr engem Rahmen für „überwiegende Allgemeininteressen“ zur Verfügung stehen können, dieser öffentliche Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise festgelegt sein muß und

„angesichts der Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung sowie Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich“ seien (BVerfGE 65, 1, 46). In den seither vergangenen nahezu 25 Jahren haben sich diese Maßstäbe allerdings doch wohl gelockert. Die vielfältige Gesetzgebungstätigkeit scheint jedenfalls kontinuierlich die Anforderungen abgesenkt zu haben. Inwieweit man heute noch die Abschottungsgebote zwischen den Behörden so stringent sehen muß, wie das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1983 oder doch pragmatischer damit umgehen kann, bleibt allerdings unsicher. Nach meiner Sicht lassen sich die Abgleichungsvorschriften des Regierungsentwurfs aber in heutiger, wirklichkeitsbewußter Sicht wohl akzeptieren. Ob sie rechtspolitisch allemal begrüßenswert sind, ist freilich eine andere Frage.

2. In datenschutzrechtlicher Hinsicht taucht aber noch eine andere Barriere auf. Es ist dies das Trennungsgebot zwischen Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten. Nun läßt sich allerdings trefflich darüber streiten, ob dieses Trennungsgebot wirklich *verfassungsrechtliche* Substanz hat oder nur – aber immerhin – ein durchgängiger *verfassungspolitischer* Grundsatz sei. Datenschutzrechtlich dürfte das Trennungsgebot aber (unabhängig von seiner genauen Verortung) gewiß insoweit durchschlagen, als für die Datenübermittlung der Verwaltungsbehörden an Nachrichtendienste eine ganz besonders scharfe Prüfung der Verhältnismäßigkeit anzustellen ist. Insoweit scheinen mir die Neufassungen der einzelnen Absätze von § 73 AufenthG (Art. 1 Nr. 59 des Regierungsentwurfs) durchaus problematisch. Die Geeignetheit des vorgesehenen Datenabgleichs für eine Optimierung der Sicherheitsvorkehrungen dürfte wohl kaum bestritten werden können. Auch die Erforderlichkeit dieses Abgleichs scheint mir angesichts gesteigener Sicherheitsrisiken noch begründbar zu sein. Die Proportionalität (sog. „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“) zu begründen, dürfte aber schwieriger werden. Jedenfalls reichen mir dafür die Darlegungen auf S. 350 ff. des Regierungsentwurfs noch nicht aus.

Auch hier allerdings muß konstatiert werden, daß der Umgang mit dem Trennungsgebot in der Vergangenheit immer lockerer geworden ist. Authentische verfassungsgerichtliche Beanstandungen hat es jedenfalls nie gegeben. Insofern vollzieht die Regelung vielleicht nur noch das nach, was ohnehin mittlerweile eingerissen ist und die – eben im Wandel begriffene – Verfassungslage wäre.