

Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht, 24. – 26.1.2020
Forum: Aktuelle Entwicklungen im Staatsangehörigkeitsrecht

Thesen zu den neueren erfolgten und geplanten Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes

Die durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 8. August 2019 (3. StAGÄndG)¹ vorgenommen und die mit dem im Referentenentwurf für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (4. StAGÄndG Stand: 19. Juli 2019) geplanten Änderungen enthalten neben vereinzelt Einbürgerungserleichterungen bei der Ehegatteneinbürgerung und der vorübergehenden Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei Minderjährigen viele problematische Einzelaspekte. Insgesamt betrachtet zeichnet sich mit diesen Änderungen eine bedenkliche Tendenz im Hinblick auf die republikanische Integrationsfunktion des Staatsangehörigkeitsrechts ab:

1. Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse: Einbürgerungen künftig unter Kulturvorbehalt?

Jegliche Einbürgerung von der „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ abhängig zu machen, bedeutet nicht nur die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs par excellence, der in jedem Fall weit über die Vermeidung von Einbürgerungen bei Mehrehen hinausgeht, die als Anlass für die Änderung offiziell ausgeflaggt wurde. Diese durch das 3. StAGÄndG eingeführte Änderung bedeutet darüber hinaus konzeptionell für das Staatsangehörigkeitsrecht einen höchst problematischen Rückschritt. Die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ war ein wesentlicher Baustein der sogenannten Einbürgerungsrichtlinien. Diese hatten von 1977 bis zum Ende der 1990er das Einbürgerungsrecht wesentlich durch ein dezidiert nicht-integratives Verständnis des Staatsangehörigkeitsrechts geprägt (Ziff. 2.3. der Richtlinien): „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren“ Dass die „Einordnungs“-Formel in der Rechtsprechung zur Einbürgerung – einem Rechtsgebiet das generell nicht durch gerichtliche Auseinandersetzungen geprägt wird – nur relativ begrenzt zur Anwendung kam, ändert nichts an der symbolisch-politischen Botschaft die mit dieser legislativen Exhumierung verbunden ist, zumal sie aufgrund der Weite des Wortlauts und ihrer historisch-ideologischen Prägung alles andere als darauf festgelegt ist, lediglich Einbürgerungen bei Vorliegen einer Mehrehe auszuschließen. Das wird durch den in Gesetzesberatungen aufgenommenen Zusatz verdeutlicht, die geforderte Einordnung „insbesondere“ bei Bestehen einer Mehrehe nicht vorliege.

¹ Ausführlicher hierzu Tabbara, Schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, Deutscher Bundestag – Ausschuss für Inneres und Heimat – Ausschussdrucksache 19(4)315 C, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/648722/4ec39d4478b24f4f715ddac1674a242f/A-Drs-19-4-315-C-data.pdf>.

2. Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit: Bürokratie ohne Augenmaß

Die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit war schon bisher eine ungeschriebene Voraussetzung von Einbürgerungen. Dass sie jetzt bei der Einbürgerung und künftig auch beim Ius-soli-Erwerb ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen wird, kann daher auch als ein Stück rechtsstaatlicher Transparenzsteigerung gelten. Für anerkannte Flüchtlinge sieht die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Art. 25 Abs. 2 und Art. 34 jedoch vor, dass Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Unterlagen zur Klärung ihrer Identität im Einbürgerungsverfahren Berücksichtigung finden sollen. Allerdings hat der Gesetzgeber die fast einhelligen Forderungen aus der Fachdiskussion ignoriert, für in der Praxis immer wieder auftretende Nachweisschwierigkeiten (nicht nur von Flüchtlingen) pragmatische Abhilfemöglichkeiten etwa in Form von Glaubhaftmachungen o.ä. zu schaffen. Statt der Realität der Migrationsbiografien und den damit verbundenen Schwierigkeiten beim Vorhalten von aktuell ausgestellten Geburtsurkunden, Personenstandsbüchern (Matrikel) etc. mit Augenmaß zu begegnen, stärkt der Gesetzgeber hier einseitig die bürokratische „Abwehr“ des Einbürgerungsrechts.

3. Einschränkung der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge: Zurück zu den Einbürgerungsrichtlinien

Die im 4. StAGÄndG vorgesehene Einschränkung der Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei anerkannten Flüchtlingen steht – wie schon die Einordnungs-Formel (s.o. 1. These) – für die Rückabwicklung Staatsangehörigkeitsreform zur Jahrtausendwende. Die Hinnahme von Mehrstaatigkeit gehörte bekanntlich zu den großen Streitfragen Reform. Und obwohl es zu keiner generellen Abkehr von dem Dogma, dass Mehrstaatigkeit ein zu vermeidendes Übel ist, kam, bestand ein wesentliches Element des erzielten Kompromisses darin, in bestimmten Konstellationen Mehrstaatigkeit (auch) bei Einbürgerungen zwingend hinzunehmen. Zu den praktisch wichtigsten Anwendungsfällen gehörten dabei anerkannte Flüchtlinge. Diese mussten sich daher nicht mehr bei ihrem Verfolgerstaat (erfolglos) um die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit bemühen. Wenn, wie vorgesehen, die Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei anerkannten Flüchtlingen unter den Vorbehalt gestellt werden soll, dass die Stellung eines Entlassungsantrages nicht zumutbar ist, so wird im Ergebnis wieder der Rechtszustand der alten Einbürgerungsrichtlinien (Ziffer 5.3.3.2) hergestellt, die fast wortgleich vorsahen, dass Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung anerkannter Flüchtlinge nur hinzunehmen sei, wenn „die Forderung der Entlassung eine unzumutbare Härte darstellen würde“.

4. Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit bei Unterstützung einer Terrormiliz im Ausland: Mehrstaater als Bürger zweiter Klasse?

Seit dem 3. StAGÄndG verliert die deutsche Staatsangehörigkeit, wer „sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt“. Neben einer Reihe praktischer Fragen wirft diese Regelung eine Grundsatzfrage auf. Vom Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit sind nach dieser Bestimmung nämlich nur deutsche Staatsangehörige betroffen, die noch eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Insoweit gibt es zwar auf den ersten Blick eine Parallele zu den Verlustgründen, die die Mütter und Väter des Grundgesetzes wohl vor Augen hatten, als sie in Art. 16 Abs. 1 Satz 2 GG die Zulässigkeit des Verlusts der Staatsangehörigkeit unter den Vorbehalt stellten, dass der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Hintergrund waren dabei Situationen, bei denen sich die Betroffenen einem anderen Staat zuwandten und dabei im Normalfall auch dessen

Staatsangehörigkeit erwerben. Das galt insbesondere wenn eine deutsche Staatsangehörige einen Ausländer heiratete. Den Staatsangehörigkeitsverlust unter den Vorbehalt zu stellen, dass die Betroffenen nicht staatenlos werden, war damit Ausdruck der Einsicht, dass es Abweichungen vom Normalverlauf geben kann. Für diese Fälle sollte Vorsorge getroffen werden, dass die Betroffenen nicht staatenlos werden. Sicher nicht gedacht war daran, deutsche Staatsangehörige, die noch eine andere Staatsangehörigkeit haben, bezüglich von Verlustgründen anders zu behandeln als Personen, die nur die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Aber genau dies tut der neue „Verlustgrund“, indem er im Grunde die Mehrstaatigkeit wie ein zulässiges Differenzierungsmerkmal in Bezug auf den Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit handhabt. Dieser Schritt ist deshalb so besorgniserregend, weil er weit über den, aller Voraussicht nach, geringen konkreten Anwendungsbereich hinaus in das Staatsangehörigkeitsgesetz eine geradezu vergiftete Logik der Differenzierung zwischen Mehrstaaten und „nur“-Deutschen implantiert. Statt gleichberechtigter Zugehörigkeit, die für das Bundesverfassungsgericht den Kern der verfassungsrechtlich geschützten Staatsangehörigkeit bildet, entsteht hier, eine Differenzierung zwischen Deutschen ohne sachlichen Grund, dafür aber nach Migrationshintergrund, denn Mehrstaatigkeit entsteht regelmäßig nur im Zusammenhang von Migrationsbiographien.

5. Verlängerung der Rücknahmefrist von Einbürgerungen: Deutsche Staatsangehörige unter Vorbehalt

Auch wenn letztlich nur ein sehr kleiner Teil der Eingebürgerten von der Ausdehnung der Rücknahmefrist von Einbürgerungen von fünf auf zehn Jahre durch das 3. StAGÄndG tatsächlich betroffen sein wird, werden damit letztlich doch alle Eingebürgerten zehn Jahre lang zu deutschen Staatsangehörigen unter Vorbehalt. Legt man die Einbürgerungszahlen der letzten zehn Jahre zu Grunde, würde das bedeuten, dass aktuell etwas über eine Million deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Staatsangehörige unter Vorbehalt wären. Zu beachten ist demgegenüber, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung zur Rücknahme von Einbürgerungen mehrfach betont hat, dass die damals vom Gericht erstmals gebilligte Rücknahme einer Einbürgerung „zeitnah“ erfolgt sei (BVerfGE 116, 24 – 69, Einbürgerungsrücknahme, bei juris 3. Leitsatz sowie Rn. 72 u. 76). Es ist daher zweifelhaft, ob die ganz erhebliche Verunsicherung, die mit der Verdoppelung der Rücknahmefrist verbunden ist, in einem angemessenen Verhältnis zu den offenbar nur wenigen Einzelfällen (belastbare statistische Angaben fehlen), die Anlass zu der Ausdehnung gegeben haben, steht.

6. Generationenschnitt in Wiedergutmachungsfällen: Ein Schlusstrich durch die Hintertür?²

Mit der am 1.1.2000 in Kraft getretenen Staatsangehörigkeitsreform wurde ein sogenannter Generationenschnitt (§ 4 Abs. 4 StAG) eingeführt. Deutsche Eltern, die selbst nach dem 31.12.1999 im Ausland geboren wurden, können ihren ebenfalls im Ausland geborenen Kindern nur dann die deutsche Staatsangehörigkeit vermitteln, wenn für das Kind innerhalb

² Siehe hierzu auch Tarik Tabbara, Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober 2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages (zu u.a. von Gesetzentwürfen der Linken und von Bündnis 90/Die Grünen zur Wiedergutmachung im Staatsangehörigkeitsrecht), Ausschussdrucksache 19(4)369 C, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/663624/8ec5ed85aefb68d4662847c14756aa36/A-Drs-19-4-369-C-data.pdf>.

eines Jahres nach der Geburt ein Antrag auf Registrierung nach dem deutschen Personenstandsgesetz gestellt wird. Die Bundesregierung geht mit einem Teil der Literatur davon aus, dass der Generationenschnitt auch auf die Fälle eines Staatsangehörigkeitserwerbs zur Wiedergutmachung des Staatsangehörigkeitserwerbs durch die Nazis nach Art. 116 Abs. 2 GG Anwendung findet. Träfe das zu, hätte die im Entwurf für ein 4. StAGÄndG vorgesehene Regelung einerseits lediglich klarstellenden Charakter. Zudem würde sie für die Betroffenen überhaupt erst eine Möglichkeit schaffen, die Folgen des Generationenschnitts abzuwenden, da der Personenkreis nach Art. 116 Abs. 2 GG keinen Antrag nach dem deutschen Personenregister stellen kann. Letzteres spricht allerdings schon dagegen dass dieser Personenkreis überhaupt von dem Generationenschnitt erfasst ist. Jedenfalls sieht der Referententwurf vor, dass für die Kinder der Betroffenen einen Staatsangehörigkeitserwerb nur unter der Bedingung möglich ist, dass die Eltern für die Kinder innerhalb eines Jahres nach der Geburt einen Wiedereinbürgerungsantrag stellen. Es ist aber höchst fraglich, ob diese Regelung in der Praxis greifen wird. Während deutsche Staatsangehörige, die sich dauerhaft im Ausland aufhalten, regelmäßig Kontakt zur deutschen Auslandsvertretung haben, kann davon bei den Personen, die vor den Nazis geflohen sind und ihren Nachfahren nicht in gleicher Weise ausgegangen werden. Die Anwendung des Generationenschnitts auf die Fälle mit Wiedergutmachungsgehalt nach Art. 116 Abs. 2 GG läuft im Ergebnis aber ohnehin auf eine verfassungsrechtlich höchst problematische einfachgesetzliche Befristung des Wiedergutmachungsanspruches hinaus. Denn Art. 116 Abs. 2 GG garantiert den Staatsangehörigkeitserwerb der Erlebnisgeneration und ihren Nachfahren (Abkömmlinge) ohne diesen Anspruch zu befristen oder sonst unter einem Gesetzesvorbehalt zu stellen. Wenn man die Zeit tatsächlich für gekommen halten sollte, mag man über Ende der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung des Nazi-Unrechts offen diskutieren und eine entsprechende Verfassungsänderung auf den Weg bringen. Art. 116 Abs. 2 GG durch eine scheinbar technische Änderung im Staatsangehörigkeitsgesetz letztlich sang- und klanglos auslaufen zu lassen, würde schon der historischen Wiedergutmachungsfunktion dieses Grundgesetzartikels widersprechen.

7. Auf dem Weg der Rückabwicklung der Reformschritte in Richtung auf ein republikanisches Staatsangehörigkeitsrecht:

Die im letzten Jahr erfolgten und jetzt noch anstehenden Änderungen zeigen schon recht deutliche Konturen einer sukzessiven Rückabwicklung der Reformschritte in Richtung auf ein republikanisches Staatsangehörigkeitsrecht. Nicht nur sind dem Staatsangehörigkeitsrecht die Änderungen seiner gesetzlichen Grundlagen in schneller Folge, wie sie sich jetzt abzeichnen, eigentlich von Natur aus fremd. Es zeigt sich zudem eine bedenkliche Tendenz, das Staatsangehörigkeitsrecht – ähnlich wie bislang schon das Asyl- und Aufenthaltsrecht – für tagespolitisch fluide Inanspruchnahmen zugänglich zu machen. Anstatt weiter daran zu arbeiten, die Einbürgerung zum gewöhnlichen Bestandteil jeder längerfristigen Migrationsbiografie in Deutschland zu machen, entfernen den jüngeren Änderungen sich nicht nur wieder weiter von diesem Ziel. Die Idee, die Mehrstaatigkeit zum Differenzierungskriterium zwischen deutschen Staatsangehörigen zu machen, die ihren Niederschlag in dem neuen Staatsangehörigkeitsverlust für die Beteiligung an terroristischen Kampfhandlungen gefunden hat, entfernt sich darüber hinaus konzeptionell von der republikanischen Idee der Staatsangehörigkeit als gleicher Zugehörigkeit. Auch ohne dass

hier ein großer Plan auszumachen ist, wäre es daher dennoch verfehlt, in den aktuellen Änderungen nur die mehr oder weniger üblichen punktuellen Einzeländerungen sehen.