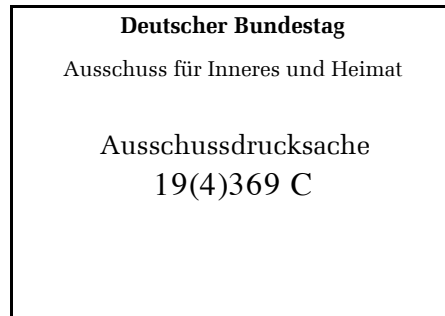




**Fachbereich Polizei und  
Sicherheitsmanagement**

T +49 (0)30 30877-2894  
F +49 (0)30 30877-2769  
E Tarik.Tabbara@hwr-berlin.d

Haus 1 1.1004  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
www.hwr-berlin.de



**Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung am 21. Oktober  
2019 im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen  
Bundestages zum**

a) **Gesetzentwurf der Abgeordneten Ulla Jelpke, André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des  
Staatsangehörigkeitsgesetzes  
Bundestags-Drucksache 19/13505**

und

b) **Gesetzentwurf der Abgeordneten Filiz Polat, Konstantin von Notz,  
Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN  
Entwurf eines Gesetzes zur Wiedergutmachung im  
Staatsangehörigkeitsrecht  
BT-Drucksache 19/12200**

sowie

c) **Antrag der der Abgeordneten Stephan Thomae, Konstantin Kuhle,  
Grigorios Aggelidies, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der  
FDP  
Einbürgerung von im Nationalsozialismus Verfolgten und deren  
Nachfahren umfassend und klar gesetzliche regeln  
Bundestags-Drucksache 19/14063**



## Übersicht:

<b>1. Vorbemerkung zu Gehalt und Zielsetzung der Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht durch staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Gesetzliche Regelung als angemessene demokratischer Legitimation für staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Gesetzliche Regelung als erforderliche Voraussetzung und Gewährleistung einer den Wiedergutmachungsgedanken zur Geltung bringenden Verwaltungspraxis .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Entwürfe schließen bedeutsame Lücken .....</b>	<b>7</b>
<i>a) Von (Sammel-)Einbürgerungen Ausgeschlossene und ihre Nachfahren .....</i>	<i>7</i>
<i>b) Personen ohne (formale) deutsche Staatsangehörigkeit, die Deutschland wegen der Nazis verlassen mussten .....</i>	<i>7</i>
<i>c) Einbürgerungsanträge von Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland .....</i>	<i>8</i>
<b>5. Wiedergutmachung erfordert einen rechtssicheren auf Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit in Wiedergutmachungsfällen .....</b>	<b>9</b>
<i>a) Zur Ausgestaltung des Zugangsanspruchs zur deutschen Staatsangehörigkeit.....</i>	<i>10</i>
<i>b) Plausibilisierung als hinreichender Nachweis für das Bestehen der Voraussetzungen eines Wiedergutmachungsfalles .....</i>	<i>10</i>
<i>c) Zum Nachweis weiterer Bindungen an Deutschland .....</i>	<i>11</i>
<i>d) Gebührenfreiheit .....</i>	<i>11</i>
<b>6. Kein Schlussstrich: Kein Generationenschnitt in staatsangehörigkeitsrechtlichen Konstellationen mit Wiedergutmachungsgehalt .....</b>	<b>12</b>
<b>7. Ersetzung des Begriffs „rassische Gründe“ durch „nationalsozialistische Diskriminierung oder Verfolgung“ .....</b>	<b>14</b>



## 1. Vorbemerkung zu Gehalt und Zielsetzung der Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht durch staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen

Eine historische Wiedergutmachung des Nazi-Unrechts kann immer nur im Irrealis erfolgen, also in einem gedanklichen Modus des „was wäre, wenn das alles nicht passiert wäre“. Angesichts der Monstrosität der bis heute nachwirkenden Nazi-Zeit und des damit verbundenen Unrechts muss Wiedergutmachung notwendig an ihrem eigenen Anspruch scheitern. Als verfassungspolitischer Grundsatz muss Wiedergutmachung gleichwohl danach streben, Zustände herzustellen, die sich soweit wie möglich einem Zustand annähern, als wäre das menschenverachtende Nazi-Unrecht (doch) nicht geschehen.

Wiedergutmachung setzt eine nicht nur formale Betrachtung geschichtlicher Ab- und vor allem *Lebensläufe* voraus. Dagegen nimmt aber das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zu dem Einbürgerungsanspruch der Abkömmlinge von Verfolgten des Naziregimes nach Art. 116 Abs. 2 GG einen überaus formalistischen Standpunkt ein, denn es fragt nur, ob – bei einem angenommenen Nicht-Eintritt des Nazi-Unrechts – eine Person die deutsche Staatsangehörigkeit unter Zugrundelegung des zum damaligen Zeitpunkt geltenden allgemeinen Staatsangehörigkeitsrecht erworben hätte.

Zur restriktiv-formalistischen Auslegung des Art. 116 Abs. GG siehe insbes. BVerwGE 68, 220; 85, 105; 95, 36.

Ausgeschlossen sind danach insbesondere die Kinder deutscher Mütter, die mit einem Ausländer verheiratet waren, nach der bis ins Jahr 1974 fortgeltenden Regelung – die wegen der darin liegenden Geschlechterdiskriminierung verfassungswidrig war – eheliche Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit nur vom Vater ableiten konnten.

Mit Urteil vom 21.5.1974, BVerfGE 37, 217, stellte das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der betreffenden Regelung fest.

Die formalistische Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts friert die geschichtliche Entwicklung in eine Art zivilrechtliche Schadensersatzlogik ein, wenn das Gericht formuliert: „Auf das sonstige Verfolgungs-, insbesondere Emigrationsschicksal [...] stellt Art. 116 Abs. 2 GG nicht ab. Unerheblich ist es auch, wie das individuelle Lebensschicksal des Betroffenen ohne die nationalsozialistische Verfolgung verlaufen wäre und zu welchen staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen es geführt hätte.“

BVerwG, Urteil vom 27.3.1990 – 1 C 5/87, BVerwGE 85, 108, juris Rn. 21.

Christoph Gusy kommt rückblickend zu dem ernüchternden Fazit zu Art. 116 Abs. 2 GG: „[D]as Staatsangehörigkeitsrecht [im Grundgesetz wurde] in seiner tradierten Form rezipiert; zugleich seine rückwirkende Korrektur hinsichtlich nationalsozialistischen Unrechts



minimalisiert und in Art. 116 Abs. 2 GG einerseits restriktiv geregelt und sodann durch Ausführungsrecht noch restriktiver behandelt.“

Gusy, Die Geschichte der Staatsbürgerschaft nach 1945, vor allem in Deutschland, in: Gosewinkel/Angster/Gusy, Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert, 2019, S. 145, 151 f.

Dagegen muss in (verfassungs-)politischer Perspektive Wiedergutmachung, auch und besonders die staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung, in einen weiteren historischen Kontext mit seinen jeweils aktuellen Bezügen gestellt werden. Den Nachfahren von Betroffenen der Verfolgung durch die Nazis heute die geschlechterdiskriminierenden Staatsangehörigkeitsregelungen der Vergangenheit entgegenzuhalten, ist den Betroffenen jedenfalls kaum vermittelbar und sicher kein Beitrag zur Wiedergutmachung. Es führt außerdem zu Ergebnissen, die sich mit der verfassungsrechtlichen Wertung des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG nicht in Einklang bringen lassen.

Ebenso Kokott, in Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 25: in Bezug den Ausschluss dieses Personenkreises vom Wiedereinbürgerungsanspruch des Art. 116 Abs. 2 GG aufgrund geschlechterdiskriminierender Regelungen im Staatsangehörigkeitsrecht: „Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für Gleichberechtigung.“

Einzubeziehen in eine staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung ist daher auch die Frage, wie sich das Leben der von nationalsozialistischer Verfolgung und Diskriminierung betroffenen Personen weiterentwickelt hätte, wenn sie nicht vor den Nazis hätten fliehen müssen. Dass das Staatsangehörigkeitsrecht der Bundesrepublik zu einer solchen nicht formalistisch beschränkten Betrachtungsweise in der Lage ist, hat es in Anwendung und Ausführung von Art. 116 Abs. 1 GG hinlänglich unter Beweis gestellt. Bei der Regelung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit von Flüchtlingen oder Vertriebenen „deutscher Volkszugehörigkeit“ (ohne – formale – deutsche Staatsangehörigkeit), wurde z.B. für die Abkömmlinge nicht auf die geschlechterdiskriminierende Regelungen zum Geburtserwerb oder zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Heirat eines ausländischen Ehemannes abgestellt, die zu dem damaligen Zeitpunkt noch galten.

BVerwG, Urteil vom 27.3.1990 – 1 C 5/87, BVerwGE 85, 108, juris Rn. 27 ff.

Es besteht damit im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht eine Traditionslinie, die gleichheitswidrige und den verfassungsrechtlichen Wertungen widersprechende Ergebnisse durch eine nicht formalistische Betrachtungsweise vermeidet. Daran ist anzuknüpfen, damit im Fall der Abkömmlinge von Verfolgten des Nazi-Regimes der Gedanken der Wiedergutmachung zur Geltung kommen kann. Erforderlich ist dabei auch und gerade, dass Regelungen, die heute als gleichheitswidrig erkannt sind (wie der fehlende Erwerb der Staatsangehörigkeit von der Mutter), nicht durch die rückwirkende, hypothetische



Betrachtung in ihrer diskriminierenden Wirkung perpetuiert werden, indem sie nachteilige Rechtsfolgen in der Gegenwart bewirken.

## **2. Gesetzliche Regelung als angemessene demokratischer Legitimation für staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung**

Es ist ausgesprochen begrüßenswert, dass mit den beiden Gesetzesentwürfen und dem Antrag, der die Bundesregierung zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzesentwurfs auffordert, drei parlamentarische Initiativen vorgelegt wurden, um die Wiedergutmachung von Nazi-Unrecht im und durch das Staatsangehörigkeitsrecht *durch Gesetz* und nicht mehr bloß auf dem verwaltungsrechtlichen Erlasswege zu regeln. Dem Anliegen der Wiedergutmachung ist es besonders angemessen, wenn hier das Parlament mit seiner demokratischen Legitimität und Transparenz die maßgeblichen Entscheidungen selbst trifft. Das gilt umso mehr, als heute weitgehend unumstritten ist, dass die staatsangehörigkeitsrechtliche Wiedergutmachung bisher vielfach defizitär war.

Siehe nur die Vorbemerkungen der Bundesregierung auf BT-Drs. 19/9777 u. 19/12966.

## **3. Gesetzliche Regelung als erforderliche Voraussetzung und Gewährleistung einer den Wiedergutmachungsgedanken zur Geltung bringenden Verwaltungspraxis**

Die staatsangehörigkeitsgesetzlichen Regelungen zur Wiedergutmachung und die darauf fußende Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis waren bislang eher geprägt von Halbherzigkeiten und Zögerlichkeiten als vom Willen, geschehenes Unrecht – soweit nur eben möglich – wieder gut zu machen. So enthielt das im Jahr 2010 außer Kraft getretene Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz (StAREgG) von 1955 (BGBl. I 65) zwar auch Einbürgerungsansprüche für vom Nazi-Regime verfolgte Personen, die von Art. 116 Abs. 2 GG nicht erfasst waren und die jedenfalls einzelne der Konstellationen betrafen, die Anlass für die vorgelegten parlamentarischen Initiativen sind. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich die damaligen Regelungen aber als von vornherein offensichtlich unzureichend. So gewährte § 11 StAREgG zwar demjenigen einen Einbürgerungsanspruch, der „aus rassischen Gründen von einer der [...] Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen worden ist“. Dieser Anspruch wurde aber nur Personen gewährt, die selbst von den Sammeleinbürgerungen ausgeschlossen waren und wurde nicht auf die Nachfahren angewandt. Außerdem war § 11 StAREgG nur auf Personen anwendbar, die ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland hatten und die in der Zwischenzeit keine andere Staatsangehörigkeit angenommen hatten, was schon einen sehr großen Teil der Betroffenen ausgeschlossen haben dürfte. Zudem wurde diese Vorschrift so ausgelegt, dass sie nur solche Personen begünstigte, die die „deutsche Volkszugehörigkeit“ besaßen.



Renner in: Hailbronner/Renner, Staatsangehörigkeitsrecht, 4. Aufl. 2005, § 11  
StARegG Rn. 2.

Demgegenüber sah § 12 StARegG einen Einbürgerungsanspruch für Personen vor, die sich dauerhaft im Ausland aufhielten vor. Der Einbürgerungsanspruch wurde denjenigen gewährt, die ihrer deutsche Staatsangehörigkeit „im Zusammenhang mit Verfolgungsmaßnahmen“ während der Nazi-Zeit durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit verloren hatten. Das betraf insbesondere Frauen in der Emigration, die durch die Heirat eines Ausländers ihre deutsche Staatsangehörigkeit nach damaligen Recht verloren hatten (s. § 17 Nr. 6 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) a.F.). Dieser Anspruch stand aber zunächst nur den *selbst* von den Verfolgungsmaßnahmen Betroffenen und nicht ihren Abkömmlingen zu. Später (Drittes Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 19.8.1957, BGBl. I 1251) wurde er zwar auf die Abkömmlinge erweitert. Der Anspruch war aber bis zum 31. Dezember 1970 befristet.

Die gesetzgeberischen Defizite der Vergangenheit sollten schon aus Gründen historischer Gerechtigkeit heute durch den Gesetzgeber selbst korrigiert werden, auch wenn viele der damals Betroffenen heute nicht mehr leben und daher selbst von einer solchen gesetzgeberischen Richtigstellung nicht mehr profitieren können.

Weiter spricht für eine gesetzgeberische Regelung, dass die Verwaltungs- und Gerichtspraxis eine gewisse Widerständigkeit gegenüber einer großzügigen Anwendung bei den Einbürgerungstatbeständen, die ein Ermessen der Verwaltung in Bezug auf die Einbürgerung vorsehen, an den Tag legt. Unabhängig von der Frage, inwieweit hier problematische Traditionsbestände im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht fortwirken mögen,

Vgl. zu dieser Diskussion Gosewinkel, Einbürgern und Ausschließen, 2001, S. 420 ff.

hat dies Praxis aus Sicht der Rechtsanwendung eine nicht ganz von der Hand zu weisende – wenn keinesfalls zwingende – „Logik“. Denn nach der differenzierten Bestimmung der Einbürgerungstatbestände im Staatsangehörigkeitsgesetz liegt es jedenfalls nicht fern, davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der – als Regelfall konzipierten – Anspruchseinbürgerung (§ 10 StAG) nicht durch eine „großzügige“ Anwendung der Ermessenstatbestände (§§ 8, 9, 13, 14 StAG) unterlaufen werden sollen. Insoweit geht es daher regelmäßig ins Leere, wenn darauf verwiesen wird, es bestehe im Einzelfall die Möglichkeit einer Anwendung der Ermessenstatbestände, wenn die Voraussetzungen für einen (Regel-)Anspruchsfall verneint werden.

S. nur beispielhaft die Vorbemerkung der Bundesregierung BT-Drs. 19/12966, S. 3.  
Zu besonders restriktiven Tendenzen in der Verwaltungspraxis in Bezug auf Wiedergutmachungsfälle, die z.T. wohl sogar noch über die Vorgaben durch Erlassen hinausgingen: Weizsäcker, Wiedereinbürgerungsansprüche und



Perpetuierung von Diskriminierung, in: Bischoff/Rürupp, *Ausgeschlossen*, 2018, S. 135, 151, 154.

Wenn ein großzügiger, dem Wiedergutmachungsgedanken angemessener Umgang mit Staatsangehörigkeitsfragen im Zusammenhang mit dem Nazi-Unrecht in der Praxis wirklich ankommen und nicht bloß auf dem Papier stehen soll, so erfordert dies daher eine klare und verbindliche Richtungsvorgabe des Parlaments in Form einer gesetzlichen Regelung. Jedenfalls ist kaum zu erwarten, dass sich ohne solche klaren Vorgaben dauerhaft und umfassend eine einigermaßen befriedigende Praxis etabliert.

#### **4. Entwürfe schließen bedeutsame Lücken**

Auch nach den jüngsten – im Grundsatz begrüßenswerten – Ergänzungen durch Erlasse des Bundesministeriums des Innern vom 30. August d.J. an das Bundesverwaltungsamt bleiben relevante Lücken der staatsangehörigkeitsrechtlichen Wiedergutmachung bestehen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei hier nur auf die folgenden drei Konstellationen mit staatsangehörigkeitsrechtlichem Wiedergutmachungsgehalt hingewiesen, die auch von der neuesten Erlasslage nicht erfasst werden:

##### ***a) Von (Sammel-)Einbürgerungen Ausgeschlossene und ihre Nachfahren***

Wie oben ausgeführt (3.) waren Einbürgerungsansprüche der von (Sammel-)Einbürgerungen Ausgeschlossenen von vornherein auf „deutsche Volkszugehörige“ beschränkt.

Siehe hierzu die im Ergebnis ablehnende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Einbürgerungsanträgen der Nachkommen Danziger Juden: Urteil vom 2.5.2001 – 1 C 18/99, BVerwGE 114, 195.

Eine Regelung, die auch Personen und ihre Nachfahren einbezieht, die von den Nazis aufgrund ihrer Rassenideologie als „artfremdes Blut“ ausgeschlossen worden waren, fehlt bis heute.

##### ***b) Personen ohne (formale) deutsche Staatsangehörigkeit, die Deutschland wegen der Nazis verlassen mussten***

Flucht und Vertreibung vor dem Terror der Nazis betrafen auch deutschsprachige jüdische Familien, die schon länger in Deutschland gelebt hatten, ohne deutsche Staatsangehörige gewesen zu sein. Diese Familien waren seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend aus Ost- und Mitteleuropa nach Deutschland migriert. Von einem Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit waren sie vielfach durch eine diskriminierende Einbürgerungspraxis bereits vor der Nazi-Zeit ausgeschlossen.



Zu der Juden diskriminierenden Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich und während der Weimarer Republik: Trevisiol, Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich – 1871 – 1945, insbes. S. 143 ff.; vgl. auch in europäischer Perspektive: Gosewinkel, Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. Und 21. Jahrhundert, 2016, S. 185 ff.

Aber auch bei diesem Personenkreis wäre in Anwendung eines umfassenden und nicht nur formalistisch verstandenen Wiedergutmachungsgedankens davon auszugehen, dass sie im Regelfall bei einem „voraussichtlichen Lauf der Dinge“ (s. § 15 Abs. 3 Nr. 2 StAG-E BT-Drs. 19/12200) die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätten und jedenfalls so zu stellen sind.

Insgesamt zu dieser Fallkonstellation: Weizsäcker, a.a.O., S. 147 et passim.

### **c) Einbürgerungsanträge von Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland**

Erlasse des BMI können kompetenzmäßig nur die Einbürgerungen aus dem Ausland erfassen. Für die Inlandsfälle sind nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes die die Länder zuständig. Inlandsfälle mögen derzeit nur Einzelfälle sein; das spricht aber nicht dagegen, auch diese Fälle rechtssicher zu regeln. Zudem mögen die geringen Fallzahlen mit der derzeitigen Rechtslage zu tun haben, die bei Inlandsfällen – anders als bei den Auslandsfällen mit Wiedergutmachungsgehalt – keine Hinnahme von Mehrstaatigkeit vorsieht (s. den abschließenden Katalog der Ausnahmegründe für die Hinnahme von Mehrstaatigkeit in § 12 StAG).

Weder die Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 13. Dezember 2000 noch die – ohnehin nur unverbindlichen – Vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1. Juni 2015 sehen eine Ausnahme zum Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit für Einbürgerungen mit Wiedergutmachungsinteresse vor. Für diese Fallgruppe ist lediglich eine Verkürzung der für die Einbürgerung erforderlichen Aufenthaltsdauer von acht auf vier Jahren vorgesehen (Ziff. 8.1.3.2 der Verwaltungsvorschrift). Vgl. „Deutscher Werden, Israeli bleiben?“, Tagesspiegel vom 19.9.2019, dazu dass israelische Staatsangehörige bei Einbürgerung in Deutschland ihre israelische Staatsangehörigkeit aufgeben müssen.

Auf dem Verzicht auf die andere Staatsangehörigkeit zu bestehen, passt aber nicht zum Wiedergutmachungsgedanken. Hier auf eine „großzügige“ Praxis der Länder im Rahmen der Ermessenseinbürgerung zu setzen, ist aber schon aus den o.g. Gründen (3.) nicht vielversprechend. Dies gilt gerade in dem rechtspolitisch so umkämpften Feld der Hinnahme von Mehrstaatigkeit.





Die beiden Gesetzesentwürfe (und auch der Antrag zielt offenbar hierauf) würden die hier aufgezeigten Lücken schließen. Denn anspruchsbegründend wird jeweils abstrakt und umfassend auf ein bestehendes „Wiedergutmachungsinteresse“ abgestellt. Dieses Wiedergutmachungsinteresse wird dann hinsichtlich der Konstellationen sowohl eines verfolgungsbedingten Verlustes, wie eines verfolgungsbedingten Ausschlusses von der deutschen Staatsangehörigkeit für die Betroffeneneneration und auch für alle „Abkömmlinge“ (direkte Nachfahren) generell gesetzlich definiert. Noch klarer wird der umfassende Anspruch des Wiedergutmachungsinteresses im Hinblick auf die oben beschriebenen Lücken der derzeitigen Praxis in § 15 Abs. 3 Nr. 2 StAG-E (BT-Drs. 19/12200) im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen erfasst. Hier findet der erweiterte, nicht-formalistisch begrenzte hypothetische Kausalverlauf seinen unmittelbaren Niederschlag im Gesetzestext mit dem Verweis auf den „voraussichtlichen Lauf der Dinge bei einem Verbleib in Deutschland unter der Annahme des Weiterbestehens des deutschen Rechtsstaats“. Dies erfasst insbesondere auch die oben unter 4. b) beschriebenen Konstellationen.

Darüber, ob es über die jetzigen Formulierungsvorschläge hinaus aus Gründen der Klarstellung sinnvoll wäre, konkrete Konstellationen – also insbesondere die jetzt schon im Erlasswege bearbeiteten und die hier aufgezeigten weiteren Konstellationen – in Form von noch konkreteren Regelbeispielen für die praktisch wichtigsten Fallgruppen in den Gesetzestext aufzunehmen, kann man diskutieren. Allerdings besteht bei einer auf konkretere Fallgruppen bezogenen Regelbeispieltechnik immer das Risiko, dass die Praxis – entgegen der gesetzgeberischen Intention – die Norm in der Anwendung auf die Regelbeispiele beschränkt. Insoweit gibt es keine Patentlösung, und es bleibt nur eine rechtspolitische Abwägung zwischen Rechtssicherheit und Flexibilität in der Gesetzesanwendung.

## **5. Wiedergutmachung erfordert einen rechtssicheren auf Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit in Wiedergutmachungsfällen**

Viele der Presseberichte über Einbürgerungsanträge von Nachfahren jüdischer Emigranten im Zusammenhang mit dem Brexit belegen eindrücklich, dass die staatsbürgerliche Hinwendung zu Deutschland auch in der dritten oder vierten Generation nach der erzwungenen Emigration immer noch eine sehr sensible und emotionale Angelegenheit für die Betroffenen ist. Aber es ist – oder sollte es zumindest sein – auch eine sehr sensible und emotionale Angelegenheit für Deutschland. Ganz unabhängig vom konkreten Anlass ist die Stellung eines „Wieder“-Einbürgerungsantrages von Nachfahren der Verfolgten im Land der Verfolgung schon ein Stück gelebter Wiedergutmachung. Da es sich aber hier nicht um einen x-beliebigen Verwaltungsvorgang handelt, sollte alles getan werden, um schon den Anschein zu vermeiden, dass sich die Betroffenen „Behördenwillkür“ oder auch nur intransparenten Entscheidungsmaßstäben und -abläufen ausgesetzt sehen.



Es ist daher sehr zu begrüßen, dass die vorliegenden Initiativen für die Einbürgerungen aus Gründen der Wiedergutmachung anders als die bisherige Praxis nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz keine Ermessenstatbestände vorsehen, sondern einen (Regel-) Anspruch auf Einbürgerung. Auch soweit die gegenwärtige Erlasslage für das Bundesverwaltungsamt sich materiell einem Regelanspruch annähert, bleibt die Einbürgerung schon rechtlich gesehen eine Ermessenseinbürgerung. Hinzuweisen ist dabei auch darauf, dass die Rechtsprechung, wie sonst auch, an die Erlasslage des BMI nicht direkt gebunden ist, sondern allenfalls mittelbar über die Selbstbindung der Verwaltung aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG.

Vgl. allgemein zur Problematik der Außenwirkung von Erlassen: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 24 Rn. 26 ff.

#### ***a) Zur Ausgestaltung des Zugangsanspruchs zur deutschen Staatsangehörigkeit***

Bei der konkreten Ausgestaltung des Zugangsanspruches zur deutschen Staatsangehörigkeit in Wiedergutmachungsfällen sind verschiedene Optionen denkbar. Neben dem in den Gesetzesentwürfen und dem Antrag vorgeschlagenen Modell eines Einbürgerungsanspruches bzw. eines Regelanspruches würde es aus fachlicher Sicht dem Wiedergutmachungsgedanken besonders gut entsprechen, hier einen sogenannten „Erklärungserwerb“ vorzusehen. Diese Variante, die zum Erwerb der Staatsangehörigkeit nur eine Erklärung des Betroffenen statt eines Einbürgerungsantrags voraussetzt, wurde insbesondere gewählt, um die Folgen einer verfassungswidrigen Rechtslage nachträglich zu korrigieren.

Vgl. RuStAG-Änderungsgesetz 1974 (BGBl. I 3741), das den Erklärungserwerb für eheliche Kinder deutscher Mütter, die mit einem Ausländer verheiratet waren, vorsah, die zwischen dem 1. April 1953 und dem 31. Dezember 1974 geboren waren.

Stärker als ein Einbürgerungsanspruch drückt ein Erklärungserwerb aus, dass auf diese Weise (wieder) rechtmäßige Zustände hergestellt werden. Insoweit ist der Erklärungserwerb in seinem Aussagegehalt mit dem (Wieder-)Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach Art. 116 Abs. 2 Satz 2 GG durch Wohnsitznahme in Deutschland durch Personen vergleichbar, denen von den Nazis die Staatsangehörigkeit entzogen wurde.

#### ***b) Plausibilisierung als hinreichender Nachweis für das Bestehen der Voraussetzungen eines Wiedergutmachungsfalles***

Der Rechtsanspruch auf Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit setzt in den Wiedergutmachungsfällen den Nachweis voraus, dass es sich um einen Fall mit Wiedergutmachungsgehalt handelt. Ein strenger Nachweis mit der lückenlosen Vorlage entsprechender Urkunden wird flucht- und vertreibungsbedingt nicht allen Fällen möglich



sein. Daher lässt die Praxis hier schon zu Recht eine Plausibilisierung durch ein Gespräch bei der Antragstellung genügen. Es wäre zu überlegen, die Möglichkeit der Plausibilisierung zur Klarstellung ins Gesetz aufzunehmen.

### **c) Zum Nachweis weiterer Bindungen an Deutschland**

Ob über den Nachweis des Vorliegens eines Wiedergutmachungsinteresses im konkreten Fall in bestimmten Konstellationen weitere Bindungen an Deutschland verlangt werden sollten, ist vornehmlich eine rechtspolitische Frage. Rein fachlich betrachtet, entspricht dem Wiedergutmachungsgedanken ein im Übrigen voraussetzungsloser Staatsangehörigkeitserwerb in besonderer Weise. Denn es geht gerade darum, Personen so zu stellen, als hätten sie bzw. ihre Vorfahren die deutsche Staatsangehörigkeit nie verloren (bzw. überhaupt erst erworben). Rechtlich zwingend ist ein Absehen von weiteren Voraussetzungen gerade bei nachfolgenden Generationen aber nicht. Um aber den Wiedergutmachungsgedanken nicht zu konterkarieren, sollten aber gleichwohl zusätzliche Anforderungen an Bindungen an Deutschland nicht so ausgestaltet sein, dass sie eine realistischer Weise kaum zu überwindende Hürde darstellen – wie dies im Ergebnis bei den Einbürgerungsansprüchen nach dem Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz weitgehend der Fall war.

Soweit der Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen in § 15 Abs. 4 Satz 2 StAG-E (BT-Drs. 19/12200) für die Personengruppe, die nicht mehr selbst von den Verfolgungsmaßnahmen der Nazis betroffen war, „deutsche Sprachkenntnisse“ oder „frühere gewöhnliche Aufenthalte“ verlangt, so dürften diese – bei angemessener Handhabung – noch unproblematisch sein. Insoweit wäre aber zu überlegen, ob bei den Deutschkenntnissen konkretisierend darauf abgestellt wird, dass es genügt, dass Betroffene sich auf einfache Art mündlich auf Deutsch verständigen können. Zum Nachweis sollte den Betroffenen freigestellt sein, ob sie hierzu ein Gespräch mit der Einbürgerungsbehörde führen oder andere Nachweise vorlegen. Hinsichtlich des gerade im Staatsangehörigkeitsrecht notorisch umstrittenen Begriffes des „gewöhnlichen Aufenthaltes“ (vgl. z.B. die unterschiedliche Praxis der Bundesländer im Hinblick darauf, ob Aufenthalte zu Studienzwecken erfasst einbürgerungsrechtlich erfasst sind: 8. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Juni 2010, Abschnitt III. 1.2.1.1) wäre zu überlegen, ob hier auf eine Qualifikation des Aufenthaltes ganz verzichtet werden kann oder ob z.B. nur touristische Aufenthalte ausgeschlossen werden sollten. Letztlich ist die Frage der weiteren Bindungen an Deutschland aber natürlich eine Frage der politischen Kompromissfindung. Wie die antragstellende Fraktion in der Begründung selbst ausführt, „wären hier auch noch großzügigere Lösungen denkbar“.

### **d) Gebührenfreiheit**

Wie in allen Entwürfen vorgesehen und in diesen Fällen auch bisher praktiziert, sollte der Staatsangehörigkeitserwerb in Wiedergutmachungsfällen gebührenfrei sein. Das sollte auch,



wie vorgesehen, ausdrücklich gesetzlich geregelt werden und nicht wie bisher als eine Ermessensentscheidung nach § 38 Abs. 2 Satz 5 StAG (Möglichkeit der Gebührenbefreiung aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses) bleiben.

## **6. Kein Schlussstrich: Kein Generationenschnitt in staatsangehörigkeitsrechtlichen Konstellationen mit Wiedergutmachungsgehalt**

Die Bundesregierung geht offenbar davon aus, dass der sogenannten Generationenschnitt nach § 4 Abs. 4 StAG auch auf den Staatsangehörigkeitserwerb in Wiedergutmachungsfällen anzuwenden ist.

S. Vorbemerkung der Bundesregierung, BT-Drs. 19/12966, S. 3.

Diese Auffassung ist offensichtlich verfehlt. Der in § 4 Abs. 4 StAG im Wesentlichen mit der Staatsangehörigkeitsreform (Gesetz v. 15.7.1999, BGBl. I 1618) eingeführte Generationenschnitt besagt in Satz 1, dass im Ausland geborene Kinder deutscher Eltern oder eines deutschen Elternteils dann nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn der oder beide deutschen Elternteile selbst nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurden. Diese Regelung ist ihrem Wortlaut nach schon nicht auf die Wiedergutmachungsfälle anwendbar, weil die betroffene Elterngeneration hier gerade *nicht* im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit ist bzw. war. Dass die Regelung zum Generationenschnitt aber auch nach ihrem Sinn und Zweck nicht auf die Wiedergutmachungsfälle anwendbar ist, zeigt ganz deutlich der zweite Teil der Regelung zum Generationenschnitt. Nach Satz 2 von § 4 Abs. 4 StAG kann der Nichterwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nämlich vermieden werden, wenn die deutschen Eltern für das Kind innerhalb eines Jahres nach der Geburt einen Antrag auf Beurkundung der Geburt in einem deutschen Geburtsregister (ggf. über die Auslandsvertretung) stellen. Diese Möglichkeit haben Eltern, die zwar selbst einen Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit haben oder gehabt hätten, diesen aber nicht wahrnehmen wollten oder wahrgenommen haben, im Gegensatz zu deutschen Eltern(teilen) gerade *nicht*. Schon deshalb verbietet sich eine analoge Anwendung des Generationenschnitts auf die Wiedergutmachungsfälle.

Noch entscheidender gegen eine Anwendung des Generationenschnitts in diesen Fällen spricht aber der Wiedergutmachungsgedanke an sich. Wiedergutmachung des Nazi-Unrechts und die Idee eines wie auch immer gearteten Schlussstrichs lassen sich auch über 70 Jahre nach dem Ende der Nazi-Herrschaft nicht vereinbaren. Das gilt besonders, wenn es um die direkten Nachfahren derjenigen geht, die von den Nazis drangsaliert, verfolgt und ermordet wurden.

Kritisch auch Kokott, a.a.O., Rn. 23, die „ein Spannungsverhältnis zwischen Art. 116 Abs. 2 GG und § 4 Abs. 4 StAG“ konstatiert.



Aus den genannten Gründen bestehen auch erhebliche Bedenken gegen eine etwaige ausdrückliche gesetzliche Erstreckung des Generationenschnitts auf den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG. Im Ergebnis läuft dies auf eine einfachgesetzliche Befristung des Wiedergutmachungsanspruches hinaus, die die verfassungsrechtliche Regelung in Art. 116 Abs. 2 GG gerade nicht vorgesehen hat und die daher auch einer einfachgesetzlichen Befristung entgegensteht.

So auch Giegerich in Maunz/Dürig, GG, 87. EL März 2019, Art. 116 Rn. 102; A.A. Hailbronner in Hailbronner/Maaßen/Hecker/Kau, Staatsangehörigkeitsrecht, 6. Aufl. 2017, Art. 116 GG Rn. 99c; der die Erstreckung des Generationenschnitts auf die Anspruchsberechtigten nach Art. 116 Abs. 2 GG als „allgemeine, diskriminierungsfreie rechtliche Weiterentwicklung deutscher Staatsangehörigkeit“ trotz fehlendem Gesetzesvorbehalt in Art. 116 Abs. 2 GG für gerechtfertigt hält.

Zudem sprechen praktische Schwierigkeiten gegen eine Übertragung des Generationenschnitts auf die Fälle mit Wiedergutmachungsinteresse. Während deutsche Staatsangehörige, die sich dauerhaft im Ausland aufhalten, regelmäßig Kontakt zu den deutschen Auslandsvertretung haben, z.B. wegen der Verlängerung von Reisepässen o.ä., kann davon bei den Personen, die vor den Nazis geflohen sind und ihren Nachfahren nicht in gleicher Weise ausgegangen werden. Im Gegenteil, es ist nachvollziehbar, dass hier zumindest bei einem Teil dieser Personen noch immer eine Hemmschwelle vor der Kontaktaufnahme mit deutschen Behörden besteht. Hier ein Registrierungsverfahren und einen entsprechend § 4 Abs. 4 StAG auf ein Jahr nach der Geburt befristeten Einbürgerungsanspruch vorzusehen, würde daher eine verfassungsrechtlich bedenkliche (zumindest mittelbare) Ungleichbehandlung darstellen.

Für eine entsprechende gesetzliche Erstreckung des Generationenschnitts auf Art. 116 Abs. 2 GG unter Vermeidung einer vermeintlichen „überobligatorischen Privilegierung“ plädiert dagegen Gnatz in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 116 Rn. 21.

Vor dem Hintergrund des Regelungszwecks von Art. 116 Abs. 2 GG besteht zudem ohnehin ein fundamentaler Unterschied zwischen auf der einen Seite freiwillig aus Deutschland Ausgewanderten und ihren Nachfahren sowie auf der anderen Seite den Menschen, die vor den Nazis geflohen sind und ihren Nachfahren. Während bei freiwillig Ausgewanderten im Sinne eines republikanisches Staatsangehörigkeitsrechtsverständnis durchaus Gründe für eine zeitliche Begrenzung des Abstammungserwerbs (*ius sanguinis*) sprechen mögen, so ist Art. 116 Abs. 2 GG eine Einladung der deutschen Verfassung zur Rückkehr, zumindest staatsangehörigkeitsrechtlich, für die Vertriebenen und Verfolgten. Diese ausgestreckte Hand zur Wiedergutmachung haben die die Mütter und Väter des Grundgesetzes aus guten Gründen nicht befristet.



Zimmermann/Bäumler, Art. 116 Abs. 2 GG – ein verfassungsrechtliches Auslaufmodell?, DÖV 2016, S.97, 104 halten es mit Blick auf die Anwendung von § 4 Abs. 4 StAG auf Art. 116 Abs. 2 GG für problematisch, „wenn der einfache Gesetzgeber fast „still und leise“ eine Verfassungsnorm derart weitgehend aushöhlt.“ Nach ihrer Auffassung wäre es „ehrlicher (gewesen), wenn sich der verfassungsändernde oder aber zumindest der einfache Gesetzgeber der Grundsatzfrage stellen würde (oder besser bereits im Jahr 1999 gestellt hätte), ob er wirklich den Anwendungsbereich des Art. 116 Abs. 2 GG auf bestimmte Generationen beschränken möchte [...]“

Soweit das BMI in diesen Fällen schließlich auch die Miteinbürgerung von minderjährigen Kindern (nur noch bei Anträgen vor dem 1.1.2021) ausschließen will,

S. Bundesverwaltungsamt, Merkblatt zur Einbürgerung zur Einbürgerung gemäß § 14 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) für Personen, deren Vorfahren im Zusammenhang mit nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren haben, Stand: September 2019, Ziff. 4.; abrufbar unter: [www.bundesverwaltungsamt.de](http://www.bundesverwaltungsamt.de)

so widerspricht dies auch noch dem Grundsatz der Einheit Staatsangehörigkeit in der Familie.

Zu diesem Grundsatz des Staatsangehörigkeitsrechts: z.B. BVerwG, Urteil vom 2.5.2001 – 1 C 18/99, BVerwGE 114, 195, juris Rn. 27.

Auf diese sich abzeichnende verfehlte Verwaltungspraxis sollte der Gesetzgeber reagieren und klarstellen, dass § 4 Abs. 4 StAG auf Fälle mit Wiedergutmachungsgehalt weder nach Art. 116 Abs. 2 GG noch nach den Erwerbstatbeständen des StAG (§ 14 bzw. ggf. künftig § 15 StAG) Anwendung findet.

## **7. Ersetzung des Begriffs „rassische Gründe“ durch „nationalsozialistische Diskriminierung oder Verfolgung“**

Bei aller gegenläufigen Absicht ist die Verwendung des Begriffs „Rasse“ – auch in der adjektivischen Variante „rassisch“ – in einem aktuellen Gesetz problematisch und nach Möglichkeit zu vermeiden, da damit sprachlich die Existenz unterschiedlicher „Rassen“ suggeriert wird. Die Verwendung der Formulierung „aus politischen, rassistischen oder religiösen Gründen“ scheint zudem nahelegen, dass Rassismus ein „Grund“, also eine der vernünftigen Erörterung zugängliche Motivation für menschliches Handeln sein könnte. Dass Art. 116 Abs. 2 GG diese Formulierung gewählt hat, ist kein hinreichender Grund dafür, diese heute als problematisch erkannte Formulierung einfach weiter zu verwenden.



Vgl. allgemein zum Erfordernis eines kritischen, die Diskriminierung betonenden Umgangs mit dem „Rasse“-Begriff in aktuellen rechtlichen Kontexten: Cengiz Barskanmaz, Rasse – Unwort des Antidiskriminierungsrechts?, Kritische Justiz 2011, S. 383 ff.; Fn. 15 mit Bezug auf Art. 116 Abs. 2 GG.

Eine gute Alternative könnte es sein, diese überkommene und problembelastete Formulierung vollständig durch die ebenfalls im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen (§ 15 Abs. 2 Satz 2 StAG-E, BT-Drs. 19/12200) enthaltene Formulierung „nationalsozialistischer Diskriminierung oder Verfolgung“ zu ersetzen. Diese Formulierung dürfte den ganzen Gehalt der entsprechenden Formulierung des Art. 116 Abs. 2 GG erfassen, ohne Betroffene mit der problematischen „Rasse“-Terminologie zu konfrontieren.

Berlin, den 18. Oktober 2019