

Die Egalisierungsfunktion der Staatsangehörigkeit

VB verfassungsblog.de/die-egalisierungsfunktion-der-staatsangehoerigkeit/

Astrid Wallrabenstein Sa 22 Jun 2019

Sa 22 Jun 2019

Der „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“ hat viel Kritik hervorgerufen (an eben dieser Stelle auch schon von mir, gemeinsam mit Klaus Ferdinand Gärditz). Die darin vorgesehene Ausbürgerung von Deutschen, die „sich an Kampfhandlungen einer Terrormiliz im Ausland konkret beteilig(en)“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG-E, BT-Drs. 19/9736) bringt im Zusammenspiel mit dem Vorschlag, die „Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse“ als neues Einbürgerungserfordernis in § 10 StAG aufzunehmen (A-Drs. 19(4)292 und 19(4)311) und die Rücknahmefrist für fehlerhafte Einbürgerungen von 5 auf 10 Jahre zu verlängern (A-Drs. 19(4)292), einen fundamentalen Paradigmenwechsel zum Ausdruck: Staatsangehörigkeit verliert ihre grundlegende staatsrechtliche Funktion, die darin besteht, Menschen formal und technisch zu egalisieren, nämlich sie durch diesen Status als gleiche Staatsbürger des politisch verfassten Gemeinwesens zu verstehen.

Fürsprecher der geplanten Neuregelung halten diese Kritik für übertriebene Stimmungsmache und verstehen die Änderungen als problembezogene Einzelfragen. Dass diese Sicht nicht aufgeht, lässt sich gut an den Begründungen erkennen: Ein konkretes Problem soll dringenden Handlungsbedarf begründen, die vorgesehene Änderung soll aber Wertungswidersprüche beseitigen oder so geöffnet werden, dass die Völkerrechtsentwicklung den deutschen Normen „Konturen verleiht“ (Thym in einer aus vielen Gründen bemerkenswerten Stellungnahme zum Gesetzentwurf). Letzteres ist im Zusammenhang mit dem Staatsangehörigkeitsrecht als Kern staatlicher Souveränität oder als Selbstbestimmung eines Staatsvolkes, wer dazu gehört, schon mehr als überraschend. Ginge es um die konkreten Probleme, bräuchte es andere Maßnahmen. Dem Gesetzgebungsvorhaben geht es aber um grundlegende Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts, vollzogen in kleinen Einzelschritten.

Staatsangehörigkeit 2. Klasse

Der Keim für diesen Paradigmenwechsel wurde bereits mit der Optionspflicht für Deutsche, die ihre Staatsangehörigkeit bei Geburt aufgrund des sogenannten *ius soli* erworben haben, gelegt. In verschiedenen Publikationen und Anhörungen im Deutschen Bundestag (Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, ADRs. 16(4)311B, vom 04.12.2007; Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23.06.2014, ADRs. 18 (4) 91 E) habe ich darauf hingewiesen, dass die Auferlegung einer Optionspflicht für bestimmte deutsche Mehrstaater, nicht hinreichend mit dem politisch wie verfassungsrechtlich zulässigen Argument der Vermeidung von Mehrstaatigkeit legitimiert werden kann (Stellungnahme zu Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts, BT-Drs. 16/5107, 16/2650, Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, ADRs. 16(4)311B, vom 04.12.2007; Stellungnahme zu den Entwürfen eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des

Staatsangehörigkeitsgesetzes u.a. (Optionsregelung), Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23.06.2014, A.Drs. 18 (4) 91 E). *Ius-soli*-Deutsche wurden auch rhetorisch wie Ausländer mit deutscher Staatsangehörigkeit auf Probe behandelt. Nachdem die Optionspflicht für diejenigen, die in Deutschland aufgewachsen und zur Schule gegangen sind, faktisch aufgegeben wurde, galten die Probleme als praktisch beseitigt. Dass der Gedanke einer Staatsangehörigkeit 2. Klasse selbst das Problem ist und ohne vollständige Abschaffung der Optionspflicht fortbesteht, wird an den aktuellen Änderungsvorschlägen unmittelbar greifbar. Für eine Einbürgerung sollen Menschen demnächst "in die deutschen Lebensverhältnisse eingeordnet sein" und auch dann soll die Einbürgerung bei nachträglicher Fehlerfeststellung noch 10 Jahre lang rückgängig gemacht werden können. Soweit es um die Staatsangehörigkeit von Kindern geht, die in Deutschland geboren werden, ist es besser, wenn sich die Eltern nicht einbürgern lassen. Sie sind zwar "nur" *ius soli*-Deutsche mit dem Risiko der Optionspflicht, falls sie nicht in Deutschland aufwachsen. Aber immerhin besteht nicht das Risiko, dass sie ihren *ius-sanguinis*-Status verlieren, wenn die Einbürgerung der Eltern rückgängig gemacht wird. Mit entsprechender Phantasie ließe sich daher in den aktuellen Änderungen ein Trend weg von Einbürgerungen der 1. Einwanderergeneration und einem *ius-soli*-Geburtserwerb der (je nach Zählweise) 2. bzw. 3. Einwanderergeneration erkennen. Die Einbürgerungsansprüche, die auf maßgebliches Betreiben der SPD zunächst 1990 ins Ausländergesetz aufgenommen und später ins Staatsangehörigkeitsgesetz übernommen wurden, wären dann auf lange Sicht so etwas wie eine Übergangserscheinung, die zugunsten eines *ius soli*, das SPD und Grüne gemeinsam als eines der ersten Projekte der rot-grünen Bundesregierung 1999 auf den Weg brachten, wieder zu Ermessensnormen zurückentwickelt werden könnten.

Eine solche im Kern integrationsfreundliche Deutung scheidet aber an dem Keim einer Zweiklassenstaatsangehörigkeit, der im Gesetzentwurf angelegt ist. Während bisher nur für *ius-soli*-Deutsche mit (regelmäßig bestehender) zweiter Staatsangehörigkeit ein langer Auslandsaufenthalt während der Kindheits- und Schulphase staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen nach sich zieht, soll zukünftig für alle Mehrstaater die Beteiligung an Kampfhandlungen von Terrormilizen im Ausland zur Ausbürgerung führen. Ohne Zweifel dürften hiervon – zum Glück – nur sehr wenige deutsche Mehrstaater betroffen sein. Ebenso unzweifelhaft ist die Strafverfolgung von Beteiligungen an Kampfhandlungen von Terrormilizen geboten – im Ausland wie im Inland. Aber ein Aufenthalt im Ausland wird für Mehrstaater risikoreicher. Schließlich ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass – etwa durch eine Verwechslung oder auch gezielte falsche Anschuldigung – deutsche Behörden irrtümlich annehmen, der Tatbestand des § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG-E liege vor. Dieses Risiko besteht für alle Mehrstaater, nicht nur für *ius-soli*-Deutsche. Dennoch gibt es zukünftig dann zwei Tatbestände, durch die im Ausland der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit möglich wird.

Die verfassungsrechtlichen Grenzen: Art. 16 GG

Dies führt zu der Frage, ob und welche Grenzen sich in der Verfassung, konkret in Art. 16 Abs. 1 GG, finden. Demnach darf die deutsche Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden. Ihr Verlust darf nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Unstreitig hat der Parlamentarische Rat Art. 16 Abs. 1 GG in Reaktion auf nationalsozialistisches Unrecht in Form von Ausbürgerungen und Staatsangehörigkeitsaberkennungen formuliert. Die Bedeutung dieser historischen Auslegung wird in Literatur und Rechtsprechung stets hervorgehoben (s. etwa die Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 116, 24, 38).

Entzug versus Verlust der Staatsangehörigkeit

Darüber hinaus besteht allerdings wenig Klarheit darüber, wie sich der Entzug der Staatsangehörigkeit, der – gerade auch historisch begründet – absolut verboten ist, von ihrem Verlust unterscheidet, der unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Diese Unklarheit beruht nach meinem Eindruck darauf, dass Gerichte wie Autoren bemüht sind, den verbotenen Entzug zu definieren und hierfür keine greifbaren Kriterien finden (ausführlich und exemplarisch BVerfGE 116, 24, 37 ff.). Denn jedes Kriterium findet sich auch in einem überkommenen bzw. nicht in Frage gestellten Verlusttatbestand. Dies gilt zunächst für die Unfreiwilligkeit, die auch für den Verlust gilt – hiervon geht bereits Art 16 Abs. 1 S. 2 GG selbst aus. Auch eine Unterscheidung danach, ob die Ausbürgerung kraft Gesetzes (dann Verlust) oder kraft Einzelfallentscheidung (dann Entzug) erfolgt, widerspricht den bestehenden Regelungen und der historischen Stoßrichtung gegen diskriminierende Gesetze. Zudem wäre sie mit der EuGH-Rechtsprechung, die gerade eine Überprüfung der Angemessenheit im Einzelfall fordert (EuGH Urt. v. 12.3.2019, C-221/17 – *Tjebbes*) unvereinbar. Schließlich führt auch die vom BVerfG favorisierte teleologische Auslegung (BVerfGE 116, 24, 44 f.) nicht weiter. Versteht man sie so, dass Zumutbarkeit und Vorhersehbarkeit die Abgrenzung zwischen Verlust und Entzug darstellen, so reduziert sich der Definitionsversuch auf allgemeine rechtsstaatliche Maßstäbe, ohne die jede Grundrechtsbeeinträchtigung verfassungswidrig wäre. Eine Unterscheidung zwischen Art. 16 Abs. 1 S. 1 und 2 GG wird damit aufgegeben und die Norm im Sinne eines "einheitlichen Schutzbereichs" so gelesen, dass der Verlust der Staatsangehörigkeit zumutbar und vorhersehbar sein muss und außerdem gegen den Willen des Betroffenen nur erfolgen darf, wenn keine Staatenlosigkeit eintritt.

Verfassungsnorm mit eigener Substanz

Der über allgemeine rechtsstaatliche Anforderungen hinausgehende Gehalt des Art. 16 Abs. 1 GG wird damit jedoch nicht erfasst. Er lässt sich nach meiner Überzeugung zwanglos dadurch erschließen, dass einerseits die Erörterungen im Parlamentarischen Rat ernst genommen werden und andererseits normsystematisch naheliegend zunächst

– in Satz 1 – das Verbot des Entzugs als die Regel des Art. 16 Abs. 1 GG verstanden und anschließend – in Satz 2 – der unter bestimmten Voraussetzungen zulässige Verlust als Ausnahme interpretiert wird.

Die Argumente, die im Parlamentarischen Rat vorgebracht wurden, um einen Entzug bzw. Verlust der Staatsangehörigkeit nicht ausnahmslos zu verbieten, stützten sich auf bestehende Ausbürgerungstatbestände, die von v. Mangoldt, der sie erläuterte, als allgemein anerkannt angesehen wurden: Die Ausbürgerung einer Frau bei Eheschließung mit einem Ausländer und der Eintritt in den Militär- oder Staatsdienst eines anderen Staates solle doch nicht verboten werden. Andere zogen freilich die Berechtigung des Staatsangehörigkeitsverlust von Frauen bei Eheschließung durchaus in Zweifel oder gaben gegen eine zu interpretationsoffene Formulierung des Art. 16 Abs. 1 GG das Missbrauchspotential durch einen "irgendwann etwa heraufziehende[n] neue[n] Nationalismus" (zitiert nach BVerfGE 116, 24, 41) zu Bedenken. Dies spricht dafür, unter dem verbotenen Entzug etwas zu verstehen, was nicht durch interpretationsbedürftige Merkmale wie Unzumutbarkeit oder mangelnde Vorhersehbarkeit konturiert wird. Wie berechtigt das Anliegen ist, mit dem Entzugsverbot in Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG eine Verfassungsnorm mit eigener Substanz zu schaffen, wird gerade aktuell deutlich. Wenn behauptet wird, das Grundgesetz erlaube den Verlust der Staatsangehörigkeit als Mittel der Terrorismusbekämpfung deshalb, weil die Völkerrechtsentwicklung den Kampf gegen Terrorismus legitimiere (Thym, s.o.), versteht Art. 16 Abs. 1 GG als normative Hülle für Inhalte, die höchst unkonkret aus einer "Entwicklung" abgeleitet werden und daher auch grundrechtsbeschränkenden "Entwicklungen" schon im Ansatz keine Schranken, erst recht keine absoluten Grenzen zu setzen vermögen.

Wenn daher systematisch umgekehrt zunächst Ausbürgerungen – um einen anderen Begriff zu verwenden – grundsätzlich verboten sind und die dogmatische Mühe darauf verwendet wird, den ausnahmsweise zulässigen Verlust zu definieren, so gelangt die Auslegung bei den gleichen Kriterien zu besser handhabbaren Ergebnissen. Der Verlust der Staatsangehörigkeit ist dann nur ausnahmsweise zulässig, wenn dies für den Betroffenen zumutbar ist (und keine Staatenlosigkeit eintritt). In diesem Sinne zumutbar ist der Verlust der Staatsangehörigkeit, wenn er das allein mögliche Mittel ist, um einen bestimmten Zweck zu erreichen.

Der einzige Zweck, für den dies gilt, ist die Auflösung eines Konflikts, der durch mehrere Staatsangehörigkeiten besteht. Denn nur dieser Zweck ist bei einer Person, die allein die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt – denklogisch – nicht relevant. Jeder andere legitime Gesetzeszweck muss demgegenüber bei Nur-Deutschen auf andere Weise als durch den Verlust der Staatsangehörigkeit erreicht werden. Würde sich der Staat bei Mehrstaatern zur besseren, weiterreichenden oder einfacheren Zweckerreichung zusätzlich auch des Verlustes der Staatsangehörigkeit bedienen, wäre die Zweck-Mittel-Relation immer unangemessen oder mit anderen Worten der Verlust unzumutbar.

Vereinfacht lässt sich formulieren, dass was im Fall eines Nur-Deutschen als gesetzliche Regelung für einen bestimmten Zweck gilt, auch im Fall eines Mehrstaaters genügen muss.

Staatsbürgerliche Gleichheit

Es ist kein Zufall, dass die Abgrenzung zwischen Entzug und Verlust bei der hier vorgeschlagenen Interpretation die Reformulierung eines spezifischen Diskriminierungsverbotes ist. Denn Staatsangehörigkeit begründet staatsbürgerliche Gleichheit und Art. 16 Abs. 1 GG sichert diese für ein demokratisches Staatswesen fundamentale Gleichheit dadurch ab, dass der gleichheitsbegründende Status nicht entzogen werden darf. Nicht umsonst wird die historische Reaktion auf das nationalsozialistische Unrecht betont, das die formale Herstellung von Ungleichheit durch Staatsangehörigkeitsentzug vorsah, um anschließend Diskriminierung und Vernichtung mit dem unterschiedlichen Status formalistisch zu "legitimieren". Art. 16 Abs. 1 GG lässt sich daher auch als besonderer Gleichheitssatz für das Ausbürgerungsrecht verstehen: Nur Mehrstaater dürfen (gegen ihren Willen) ausgebürgert werden, und auch dies nur, wenn dadurch keine Ungleichbehandlung gegenüber Staatsangehörigen ohne weitere Staatsangehörigkeit erfolgt. In der Struktur der Grundrechte, die dem Gesetzgeber Schranken setzen, lautet der gleiche Normgehalt: Ein Gesetz, das den Verlust der Staatsangehörigkeit vorsieht, darf nur zur Vermeidung von Konflikten angeordnet werden, die durch die deutsche und eine weitere Staatsangehörigkeit entstehen.

Der vom Bundesverfassungsgericht an den Anfang seiner Auslegung gestellte Telos des Art. 16 Abs. 1 GG, das Verbot von "Beeinträchtigungen des Staatsangehörigkeitsstatus durch Aufspaltung in Zugehörigkeitsverhältnisse besserer und minderer Güte" wird hiermit präzise erfüllt. Während in der politischen Diskussion um den "Doppelpass" häufig der Eindruck vorherrscht, Mehrstaater hätten ein Mehr an Staatsangehörigkeit und seien – unzulässiger Weise – privilegiert, rückt die hier aufgezeigte Interpretation des Art. 16 Abs. 1 GG in den Blick, dass Mehrstaater auch nicht ein Weniger an Staatsangehörigkeit, sondern genau die gleiche deutsche Staatsangehörigkeit haben müssen.

Für den geplanten Verlusttatbestand folgt hieraus, dass er als verbotener Entzug i.S.d. Art. 16 Abs. 1 GG einzuordnen ist. Die gleiche terroristische Gewalt und das gleiche Gefahrenpotential würde bei einem Nur-Deutschen nicht zum Verlust der Staatsangehörigkeit führen können. So wichtig es ist, dass die Bundesrepublik Deutschland Terrorismus und daraus folgende Gefahren effektiv bekämpft, so wenig darf sie dabei einen Unterschied nach der Staatsangehörigkeit machen.

Dies leuchtet aus strafrechtlichen, aus sicherheitspolitischen und insbesondere aus Gesichtspunkten internationaler Zusammenarbeit unmittelbar ein. Umgekehrt ist rational nicht erklärbar, dass sich der Gesetzentwurf über die Probleme, die für die internationalen Beziehungen zu den Staaten der anderen Staatsangehörigkeit(en) des

Ausgebürgerten gar keine Gedanken macht. Im historischen Rückblick lässt sich daher sogar überlegen, ob Art. 16 Abs. 1 S. 1 GG auch eine solche internationale Dimension immanent ist: Der Bundesrepublik Deutschland ist nicht erlaubt, Probleme mit bestimmten Staatsangehörigen durch Ausbürgerung zu lösen.



While you are here...

If you enjoyed reading this post – would you consider supporting our work? Just click [here](#). Thanks!

All the best, *Max Steinbeis*

SUGGESTED CITATION Wallrabenstein, Astrid: *Die Egalisierungsfunktion der Staatsangehörigkeit: Warum die Ausbürgerung von Terroristen keine Lösung ist*, *VerfBlog*, 2019/6/22, <https://verfassungsblog.de/die-egalisierungsfunktion-der->

staatsangehoerigkeit/, DOI: <https://doi.org/10.17176/20190622-112644-0>.
LICENSED UNDER CC BY NC ND